

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2011

Nr. 105

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 mei 2011

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken, van 13 januari 2011 over externe contacten van ambtenaren met Kamerleden (Kamerstuk 29 692, nr. 19). Naar aanleiding hiervan bericht ik u, mede namens de minister-president, minister van Algemene Zaken, als volgt. Ik volg daarbij niet helemaal de volgorde van de door uw Kamer gestelde vragen, maar alle vragen komen in deze brief wel aan de orde.

Het kabinet is voorstander van een ontspannen contact tussen de volksvertegenwoordiging en het ambtelijke apparaat, met inachtneming van de ministeriële verantwoordelijkheid. De minister-president, minister van Algemene Zaken, heeft u bij brief van 15 april 2011 een voorstel gedaan voor een werkwijze die daartoe kan dienen (Kamerstuk 32 500 III, nr. 10). Dit in lijn met de suggestie zoals gedaan door de leden van de fractie van de SP. De door de minister-president voorgestelde werkwijze geeft Kamerleden een gemakkelijke en rechtstreekse ingang tot de specifieke deskundigheid van de ambtenaren op het departement, waarbij tegelijkertijd in het ambtelijk apparaat de informatievoorziening aan de minister over inlichtingen aan Kamerleden op een wijze kan worden ingevuld die recht doet aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Hiermee is ook antwoord gegeven op de vragen van de leden van de fracties van de VVD, PvdA en SP wat in de praktijk de betekenis is van een ontspannen contact.

Het kabinet voorziet, dit in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de VVD, geen veranderingen in de werkdruk van de ministeries en voorziet niet dat extra personeel zou moeten worden aangetrokken ter uitvoering van de contacten tussen Kamerleden en ambtenaren. Of een toename van informatieverzoeken aan ambtenaren leidt tot een afname

van het aantal schriftelijke vragen, kan slechts door uw Kamer worden beantwoord. Daarbij merk ik wel op dat het stellen van vragen uit hoofde van artikel 134 van uw Reglement van orde er toe leidt dat de informatievoorziening in alle openbaarheid plaatsvindt en gelijkelijk toegankelijk is voor alle partijen. Bij een verzoek van een individueel Kamerlid tot informatieverstrekking door ambtenaren, is dat doorgaans niet of minder het geval.

Uitgangspunt voor de contacten tussen ambtenaren en Kamerleden blijven de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren (Stc. 1998, nr. 104), hier verder aan te duiden als de Aanwijzingen, en de daarop gebaseerde Leidraad (Kamerstukken II 2006/07, 29 283, nr. 46). Intrekking of aanpassing daarvan, waar de leden van de fracties van de VVD, PvdA, SP en D66 direct of indirect op doelden, acht het kabinet niet nodig voor een ontspannen contact tussen volksvertegenwoordiging en ambtenaren. De Aanwijzingen staan niet haaks op een soepele omgang, zoals de leden van de fractie van D66 veronderstelden. Integendeel, de Aanwijzingen geven het benodigde kader en houvast om bij de contacten tussen ambtenaren en Kamerleden recht te doen aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

Hierbij dient mede de norm van artikel 125a Ambtenarenwet te worden betrokken waarin is neergelegd dat een ambtenaar zich dient te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens indien hierdoor de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst – voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling – niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.

Het is van belang de informatievoorziening door ambtenaren te zien in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid, een van de pijlers van onze parlementaire democratie, en de schragende grondslag onder de Aanwijzingen. Dit heeft ook consequenties voor de aard van de informatie die door ambtenaren kan worden verstrekt. Het is de minister die verantwoording verschuldigd is aan het parlement. Daarbij is het standpunt van het kabinet of van de betrokken bewindspersoon waar het om gaat, niet de opvattingen van ambtelijke adviseurs. Derhalve is niet het voorwerk, zoals adviezen, meningen of standpunten die bij de voorbereiding daarvan zijn betrokken, maar de uitkomst – in de vorm van een kabinetsstandpunt of een beslissing – bepalend en eventueel voorwerp van toetsing in het parlement. Persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren worden geacht te zijn betrokken bij (de onderbouwing van) het standpunt of het besluit van de bewindspersoon en vormen geen onderdeel van het debat.

Om het handelen en nalaten van de ambtsdrager en dat wat aan zijn ambt wordt toegerekend te kunnen controleren heeft de Kamer aanspraak op inlichtingen en informatie. De inlichtingenplicht zoals neergelegd in artikel 68 Grondwet richt zich daartoe expliciet tot de ministers en staatssecretarissen. Met de inlichtingenplichten die in ons parlementaire bestel liggen besloten wordt verzekerd dat democratische controle mogelijk is en dat het ene Kamerlid over dezelfde informatie kan beschikken als het andere.

In het licht van de inlichtingenplichten zie ik ook de opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD en de SP over een open democratie, waarin de volksvertegenwoordiging beschikt over kennis, inzichten en ervaringen en partijen een gelijkwaardige informatiepositie hebben. Als bewindspersonen zich in de informatievoorziening aan de Kamer laten bijstaan door ambtenaren heeft dit voornamelijk zijn waarde op het moment dat het gaat om meer feitelijke en technische informatievoorziening, waarvoor specialistische kennis vereist is. Daarin staat het kabinet met de door de minister-president aangegeven werkwijze een ontspannen

benadering voor. Het in het politieke debat trekken van beleidsopvattingen van ambtenaren acht het kabinet echter onjuist en ongewenst. Het geven van een opinie over het beleid of het toelichten van de beleidsmatige afweging die is gemaakt op basis van de feitelijke informatie is voorbehouden aan de politiek verantwoordelijken. Bovendien is de vertrouwelijkheid van persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren een belangrijke voorwaarde voor de vrije uitwisseling van gedachten binnen de rijksdienst.

Voor het toestaan van informatieverstrekking door ambtenaren is geen wijziging nodig van de Aanwijzingen 3 en 4, zoals door de leden van de fractie van D66 bepleit. In Aanwijzing 3 is het uitgangspunt neergelegd dat de minister, en niet de Kamer, de ambtenaren aanwijst die de informatie kunnen verstrekken. Aanwijzing 4 geeft aan dat een minister bij aangevraagde overleggen met ambtenaren in persoon aanwezig kan zijn. Deze uitgangspunten zijn de logische uitwerking van de bevoegdheid van de minister om dit contact toe te staan. De leden van de fractie van D66 stelden ook zelf dat een minister altijd de mogelijkheid heeft te besluiten bij het contact met een ambtenaar aanwezig te zijn. Dat impliceert echter ook dat de minister vóóraf moet weten en ermee instemmen dat dit (soort) contact plaatsvindt. De vraag van de leden van de fractie van D66 of toetsing achteraf als regel niet kan volstaan, beantwoord ik daarom ontkennend.

In het bovenstaande is ook de ratio gelegen achter de regel dat ambtenaren zich beperken tot het verstrekken van inlichtingen van feitelijke aard. Het kabinet is derhalve geen voorstander van aanpassing van Aanwijzing 5, zoals door de leden van de fractie van D66 is voorgesteld. De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd of onderkend wordt dat feitelijke informatie en persoonlijke beleidsopvattingen vaak nauw verwezen zijn en dat het handhaven van een strikt onderscheid niet bijdraagt aan een ontspannen contact.

Ook de leden van de fractie van de SP vroegen wanneer er sprake is van «openbare en feitelijke informatie» die vrijelijk kan worden gedeeld en wanneer van «beleidsinhoudelijke informatie» en of hier niet altijd discussie over zou blijven bestaan. Hoe kan voorkomen worden dat feitelijke informatie te snel als beleidsinhoudelijk wordt gekwalificeerd, zo vroegen deze leden.

Openbare informatie kan rechtstreeks, zonder tussenkomst van de minister, worden toegezonden aan Kamerleden (Aanwijzing 6 en 7). De aanwijzingen maken rechtstreeks contact tussen ambtenaren en Kamerleden op dit punt dus reeds mogelijk.

Als het gaat om niet-openbare informatie die bij het departement berust, moet een onderscheid worden gemaakt tussen feitelijke informatie en informatie over persoonlijke beleidsopvattingen. Bij feitelijke informatie kan worden gedacht aan voorlichting over bijvoorbeeld statistische gegevens, de systematiek van een wetsvoorstel, de werking van een technisch systeem, etcetera. Informatieverstrekking heeft dan voornamelijk een toelichtend karakter. Informatie over interne adviezen, meningen of standpunten die bij de voorbereiding van het beleid zijn betrokken, is geen feitelijke informatie in de zin van de Aanwijzingen. Dit is in overeenstemming met het hiervoor vermelde uitgangspunt dat het de minister is die tegenover de Staten-Generaal verantwoording aflegt over het gevoerde of voorgenomen beleid. De persoonlijke beleidsopvattingen die bij de voorbereiding daarvan door ambtenaren zijn geuit, vormen geen onderdeel van dat debat.

De beoordeling of verzoeken van Kamerleden een feitelijk karakter dragen is uiteindelijk aan de minister, daartoe bijgestaan door het hoofd van de bestuursondersteunende afdeling. De minister moet kunnen beoordelen

hoe hij zijn ministeriële verantwoordelijkheid vormgeeft. Hij bepaalt derhalve of het verzoek van de Kamer om bijvoorbeeld ambtenaren te horen kan worden gehonoreerd. Voor Kamerleden zou daarbij niet doorslaggevend moeten zijn of zij de informatie van de minister of de ambtenaren kunnen verkrijgen, maar óf zij de gevraagde informatie verkrijgen.

Daar waar een ambtenaar zelf voor de beoordeling komt te staan wat tot feitelijke informatie gerekend moet worden, bijvoorbeeld tijdens een hoorzitting, zal hij op dat moment in staat moeten zijn om te beoordelen of hiervan sprake is. Dit schept ook een verantwoordelijkheid voor Kamerleden om ambtenaren niet in een lastige positie te brengen. Om de contacten tussen ambtenaren en Kamerleden soepel te laten verlopen zal derhalve door alle betrokkenen steeds in het oog moeten worden gehouden welke informatie kan worden gevraagd van ambtenaren. Zodra het niet meer om zuiver feitelijke informatie gaat, dient deze niet aan ambtenaren, maar aan hun minister gevraagd te worden. Ook feitelijke informatie kan van een ambtenaar alleen gevraagd worden voor zover hij daarover uit hoofde van zijn functie beschikt. Dit stelt dus grenzen aan alle betrokkenen.

De leden van de fractie van de SP noemden enkele voorbeelden van mogelijke vragen van uw Kamer. Het is bij al deze voorbeelden van belang dat de (feitelijke) informatie die wordt gegeven juist is en er dus een volledig beeld bestaat van het feitencomplex. Niet elke ambtenaar die op het betreffende departement werkt heeft daar uit hoofde van zijn functie zicht op. De door de minister-president in zijn brief voorgestelde werkwijze draagt er zorg voor dat verzoeken tot informatieverstrekking op de juiste plek terecht komen. Bij bijvoorbeeld kostenoverschrijdingen bij infrastructurele projecten zal het daarbij gelet op het politieke belang veelal opportuun zijn als de bewindspersoon zelf de gevraagde informatie verstrekt. Bij vragen over komende besluitvorming, zoals de vraag of er een onderzoek wordt ingesteld of de vraag of er mensen worden ontslagen, kan de Kamer ervan verzekerd zijn dat de informatie aan de Kamer wordt verstrekt op het moment dat er een definitief besluit is gevallen. In zulke gevallen heeft het weinig zin om te vragen of ambtenaren hierover informatie kunnen verstrekken.

Met een dergelijke ordelijke informatievoorziening kan ook recht worden gedaan aan de belangen van hen die direct geraakt worden door de zaak waarover vragen worden gesteld, bijvoorbeeld in het geval van een sterfgeval in detentie of ontslagen in een politiekorps.

Behalve dat Kamerleden kunnen verzoeken om informatieverstrekking door ambtenaren, kan zich ook de situatie voordoen dat ambtenaren zelf contact opnemen met Kamerleden. De leden van de fractie van de SP hebben hier naar gevraagd. Zij vroegen zich in het bijzonder af waarom het ambtenaren, die bijvoorbeeld werken in gevangenissen en tbs-klinieken, niet is toegestaan vrijuit hun mening te geven over het gevoerde beleid. Als het al zo zou zijn dat zij een onjuiste weergave van feiten zouden geven, dan kan dat toch later eenvoudig worden weersproken door het ministerie, zo stelden deze leden.

Staatsrechtelijk gezien rust de plicht om op eigen initiatief het parlement te informeren bij de minister, niet bij de ambtenaar. Ambtenaren zijn in de uitoefening van hun functie werkzaam onder het gezag van de minister, die daarvoor de volledige ministeriële verantwoordelijkheid draagt. Ambtenaren handelen of spreken niet voor zichzelf. In Aanwijzing 7, derde lid, is daarom geregeld dat ambtenaren zelf slechts op aanwijzing van de betrokken minister contact opnemen met een Kamerlid. Indien een ambtenaar van opvatting is dat de Kamer over bepaalde informatie moet beschikken dan kan hij daarvan zijn minister op de hoogte stellen. De

Kamer, en de samenleving, moet er daarbij op kunnen vertrouwen dat de informatie die haar vanuit de overheidsdiensten bereikt correct is. Het moeten weerspreken of aanvullen van een onjuiste of onvolledige weergave van feiten, voor zover deze nog geen geheel eigen leven zijn gaan leiden, moet zoveel mogelijk worden voorkomen.

Ook ambtenaren kunnen een beroep doen op hun vrijheid van meningsuiting. Zij zijn hierin echter wel beperkt, want voor ambtenaren geldt de norm van artikel 125a Ambtenarenwet. Daarin is bepaald dat een ambtenaar zich dient te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens indien hierdoor de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst – voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling – niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. Om achteraf te bepalen of deze functioneringsnorm is overschreden wordt rekening gehouden met factoren als de afstand tussen de functie van de ambtenaar en het beleidsterrein waarover de uitlatingen zijn gedaan, de politieke gevoeligheid van de materie, de wijze en het tijdstip waarop de uitspraken zijn gedaan, de voorzienbaarheid van de schadelijkheid ten tijde van de uitspraken en de ernst en de duur van de door de uitspraken ontstane problemen voor de dienstvervulling van de betrokken ambtenaar of het functioneren van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met diens functievervulling.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben het belang van een transparant bestuur onderstreept en gesteld dat de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) op de schop moet. Tot slot hebben deze leden gevraagd waarom Nederland nog niet is toegetreden tot het Verdrag van Tromsø en wanneer Nederland dat wel gaat doen.

De huidige Wet openbaarheid van bestuur is een algemene wet met een ruime reikwijdte en vormt naar mijn oordeel een goede basis voor de openbaarheid van bestuur in Nederland. Een grootscheepse wijziging van de Wob acht ik dan ook niet noodzakelijk. Wel zal ik eind mei een brief aan uw Kamer sturen over de toepassing van de Wob. Besluitvorming over ondertekening van het Verdrag van Tromsø is pas mogelijk als er een overzicht is van de consequenties van implementatie van het Verdrag van Tromsø. Deze inventarisatie is nog niet afgerond (zie de antwoorden op vragen 2010Z12119 d.d. 7 oktober 2010).

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner