

Vergaderjaar 2019–2020

28 362

Reikwijdte van artikel 68 Grondwet

Nr. 23

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2019

Recentelijk is in Kamervragen¹ verzocht om verstrekking van grote aantallen documenten die onder meer zien op intern beraad, over onderwerpen waarover tezelfdertijd Wob-verzoeken zijn ingediend. Daarbij is een aantal vragen gesteld die raken aan de uitleg van artikel 68 Grondwet, de verhouding tot de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en het «belang van de staat» als weigeringsgrond. Om mogelijke misverstanden weg te nemen over de inlichtingenplicht en de wijze waarop het kabinet daaraan in samenloop met besluiten op Wob-verzoeken invulling geeft, merkt het kabinet het volgende op.

Vooropgesteld: de Kamer heeft op grond van artikel 68 Grondwet recht op meer informatie dan een Wob-verzoeker. Het kabinet spant zich er ook actief voor in om de Kamer goed te informeren zodat zij haar controlerende en medewetgevende taken goed kan uitoefenen. In eerdere Kamerbrieven over de uitleg van artikel 68 Grondwet² is opgemerkt dat de Wob een ondergrens aangeeft voor de informatieverstrekking aan de Kamer³ en dat de Kamer een inlichtingenrecht heeft dat ten minste even ver en doorgaans verder reikt dan de verplichting om op grond van de Wob informatie te verstrekken.⁴ Inlichtingen kunnen immers alleen aan de Kamer worden geweigerd, indien de verstrekking daarvan in strijd is met het belang van de staat. Deze weigeringsgrond is beperkter dan de weigeringsgronden in de Wob. Ook is in de genoemde brieven gewezen op de verschillen tussen de inlichtingenplicht jegens de Kamer en het regime van de Wob qua aard en praktische uitwerking.⁵ In hoofdlijnen

¹ Zie vragen 31 t/m 35 in Bijlage 3 bij de Kamerbrief over Kamervragen over het ten onrechte stopzetten van de kinderopvangtoeslag (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 62).

² Kamerstuk 28 362, nr. 2 en Kamerstuk 28 362, nr. 8.

³ De in de Wob genoemde belangen kleuren de verschoningsgrond van artikel 68 in. Zie Kamerstuk 28 362, nr. 2, p. 7 en Kamerstuk 28 362, nr. 8, p. 8.

⁴ Voor een nadere toelichting zie Kamerstuk 28 362, nr. 2, p. 12.

⁵ Kamerstuk 28 362, nr. 2 en Kamerstuk 28 362, nr. 8, p. 2 e.v.

komen die op het volgende neer. De Wob geldt tussen burgers en bestuursorganen. Op basis van de Wob kunnen verzoeken bij een bestuursorgaan worden ingediend om informatie in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid. Met inachtneming van de weigeringsgronden in de artikelen 10 en 11 van de Wob worden documenten geheel of deels openbaar gemaakt of geweigerd. Verder kunnen burgers in bezwaar en beroep gaan over een Wob-besluit. Tot slot wordt bij een beslissing op een Wob-verzoek informatie verstrekt die begrensd is door het onderwerp en het tijdvak waarover informatie wordt opgevraagd.

Artikel 68 Grondwet geldt in de constitutionele en politieke verhouding tussen regering en Staten-Generaal. Artikel 68 Grondwet stelt individuele Kamerleden in staat inlichtingen te vragen. Dit verplicht leden van het kabinet tot het verstrekken van inlichtingen. De regering bepaalt in beginsel de vorm van de inlichtingen. De Kamer wordt gewoonlijk bij brief of nota geïnformeerd. De gevraagde inlichtingen worden verstrekt aan de Kamer als geheel. Vervolgens is het aan de Kamer om te beslissen of zij zich voldoende geïnformeerd acht. Indien de Kamer van oordeel is dat dit niet het geval is, kan de Kamer verzoeken om nadere inlichtingen, eventueel in de vorm van documenten.⁶ De Kamer en de bewindspersoon komen in overleg dikwijls tot een oplossing. Indien de Kamer volhardt in haar verzoek, zal de bewindspersoon de inlichtingen of documenten alsnog moeten verstrekken of dit weigeren met een beroep op het belang van de staat. Voorop staat dat de Kamer door middel van de verstrekte inlichtingen haar controlerende en medewetgevende taken uit moet kunnen oefenen. De voordelen van het verstrekken van inlichtingen ten opzichte van documenten zijn dat de Kamer gericht op de hoogte kan worden gesteld, dat de context kan worden geïllustreerd en dat andere relevante informatie kan worden gegeven. Daarnaast heeft dit als praktisch voordeel dat de Kamer niet tientallen of honderden documenten tot zich hoeft te nemen om zich een beeld te vormen van de verstrekte informatie.

Waar het gaat om documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, geldt dat deze ook onder de Wob doorgaans niet worden verstrekt.⁷ De documenten worden ofwel in zijn geheel geweigerd (indien er door het weglakken van de persoonlijke beleidsopvattingen verder geen informatie resteert) of de persoonlijke beleidsopvattingen worden in de documenten weggelakt. Onder artikel 68 Grondwet is het staand kabinetsbeleid dat stukken die zien op intern beraad geen onderdeel worden gemaakt van het debat met de Kamer.⁸ De achtergrond hiervan is dat de bewindspersoon in ons staatsbestel verantwoordelijk is voor al het ambtelijk handelen en verantwoording aflegt over het beleid. Ambtenaren moeten hun Minister in vrijheid kunnen adviseren, zodat alle argumenten voor en tegen kunnen worden uitgewisseld en er zo nodig tegenspraak kan worden geleverd. Weliswaar worden dergelijke documenten een

⁶ Zie hiervoor ook een van de brieven met uitleg over artikel 68 Grondwet: *Kamerstuk 28 362*, nr. 2, p. 3. Deze uitleg is onderschreven door de vicepresident van de Raad van State, zie: *Kamerstuk 28 362*, nr. 4, p. 1.

Overigens hoeft een bewindspersoon niet direct een beroep te doen op het belang van de staat als hij van oordeel is dat de verstrekking van bepaalde documenten (of inlichtingen) niet in de rede ligt. Een bewindspersoon kan de informatie in eerste instantie weigeren zonder een uitdrukkelijke weigering of een beroep op het belang van de staat. Ook als het feitelijk onmogelijk is de documenten of inlichtingen te verstrekken (ook wel «natuurlijke belemmeringen» genoemd), deze nog onderwerp zijn van de besluitvorming of de verstrekking niet opportuun wordt geacht (bijvoorbeeld omdat de moeite die verkrijging van de informatie zou kosten niet wordt geacht op te wegen tegen het belang van de verkrijging van de informatie), kan de bewindspersoon de verstrekking van informatie weigeren.

⁷ Artikel 11, eerste lid, Wob.

⁸ Zie hierover ook een eerdere brief met uitleg over artikel 68 Grondwet: *Kamerstuk 28 326*, nr. 8, p. 7.

enkele keer – in gelakte of vertrouwelijke vorm – aan de Kamer verstrekt. Het gaat daarbij echter om uitzonderlijke gevallen, die niets afdoen aan het belang van de bescherming van het intern beraad en van het feit dat in het Nederlandse staatsbestel de Minister verantwoording aflegt aan de Kamer. Het verstrekken van stukken die zien op intern beraad staat het goed functioneren van de departementen, bewindspersonen en ministerraad in de weg. Alleen door de vertrouwelijkheid van intern beraad te beschermen kan worden geborgd dat besluitvorming optimaal kan plaatsvinden. Het is vervolgens aan de Minister om verantwoording af te leggen aan de Kamer over het (in)genomen standpunt of besluit, de argumenten die daaraan ten grondslag liggen en andere relevante informatie.

Het kabinet realiseert zich dat de maatschappelijke context waarin verzoeken om documenten worden gedaan een andere is dan twintig jaar geleden. De maatschappij verandert steeds sneller door digitalisering. Ook de complexiteit en juridisering van de samenleving nemen toe. Dit vertaalt zich onder andere in een toename van (digitale) communicatie, toename van het aantal Wob-verzoeken en de omvang daarvan. Deze veranderende maatschappelijke context levert nieuwe vragen op, zowel voor het parlement ten aanzien van de invulling van zijn democratische controletaken als voor het kabinet bij de uitvoering van zijn bestuurlijke taken. Dit komt bijvoorbeeld duidelijk naar voren indien tezelfdertijd een of meer Wob-verzoeken zijn ingediend over de onderwerpen die ook in de relatie tussen parlement en regering besproken worden. In zo'n geval dient er door het kabinet recht te worden gedaan aan zowel het recht van de Kamer op inlichtingen als het Wob-verzoek. Een manier om dit vorm te geven is om alle informatie die op grond van de Wob wordt opgevraagd in de toekomst ook aan de Kamer te verstrekken. Dit niveau van informatievoorziening lijkt ook voor de Kamer niet werkbaar. De stuurgroep die tussen 2007 en 2009 de parlementaire zelfreflectie van de Tweede Kamer begeleidde, constateerde toen al «dat de Kamer heel veel informatie van de regering krijgt en door de regering met enige regelmaat zelfs overladen wordt met informatie».⁹ Bij elk Wob-besluit worden tientallen, maar soms ook honderden of duizenden documenten verstrekt. Niet alle informatie die wordt verstrekt op basis van de Wob is ook relevant voor de Kamer. Het huidige kabinetsbeleid houdt in dat als bij de behandeling van een Wob-verzoek in de veelheid van documenten voor de Kamer relevante feiten naar boven komen, het aangewezen is dat de Kamer daarover gelijktijdig door de bewindspersoon wordt geïnformeerd. Dit zorgt ervoor dat in zo'n geval de informatiepositie van de Kamer (in ieder geval) gelijk is aan die van de Wob-verzoeker. In eerdere Kamerbrieven is al eens geconstateerd dat de mogelijkheid dat relevante feiten naar boven komen naar aanleiding van een Wob-verzoek, het gevolg is van de verschillende regimes van de Wob en artikel 68 Grondwet. Het kabinet streeft ernaar dit zo veel mogelijk te voorkomen, maar moet ook erkennen dat de hiervoor geschetste toenemende maatschappelijke complexiteit ervoor zorgt dat dit een steeds uitdagender opgave wordt.

De balans opmakend, is het kabinet van mening dat de inlichtingenplicht een invulling dient te hebben die effectief en werkbaar is voor alle betrokkenen. Dit houdt voor het kabinet in dat hij de inlichtingenplicht invult zoals hierboven beschreven, dus in beginsel door middel van het verstrekken van inlichtingen. Dit zorgt ervoor dat de Kamer gericht kan worden geïnformeerd en kan worden voorzien van informatie over de context. Op deze manier wordt geborgd dat de Kamer haar controlerende taken zo goed mogelijk kan blijven uitoefenen. Voor documenten die zien op intern beraad geldt dat er belangrijke staatsrechtelijke en bestuurlijke

⁹ Kamerstuk 31 845, nrs. 2 en 3, blz. 45.

redenen zijn om niet over te gaan tot verstrekking daarvan. De bewindslieden zijn het centrale aanspreekpunt voor vragen vanuit de Kamer. Het kabinet begrijpt dat het samenspel van artikel 68 Grondwet en de Wob alsmede de veranderende maatschappelijke context opnieuw tot vragen hebben geleid over de invulling van de inlichtingenplicht. Voor het kabinet staat voorop dat van geval tot geval telkens wordt beoordeeld op welke wijze het parlement zo goed mogelijk van inlichtingen kan worden voorzien en tevens kan worden voldaan aan een Wob-verzoek. Naar de mening van het kabinet is het huidige kabinetsbeleid bij Wob-verzoeken nog steeds de meest werkbare manier om recht te doen aan de positie van de Kamer. Ik kan u verzekeren dat de leden van het kabinet het belang onderschrijven van artikel 68 Grondwet en dat zij er altijd naar streven de Kamer tijdig, juist en ruimhartig te informeren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops