

Vergaderjaar 2024–2025

28 362

Reikwijdte van artikel 68 Grondwet

Nr. 82

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2025

Tijdens het tweeminutendebat Informatie- en werkafspraken tussen Tweede Kamer en kabinet op 19 maart jl. heb ik naar aanleiding van een vraag van het lid Van Waveren (NSC) toegezegd om in een brief uiteen te zetten wat het geldende kader is voor de behandeling van informatieverzoeken van Kamerleden. Tevens heb ik het lid Van Nispen (SP) toegezegd om in deze brief in te gaan op de afspraak die in het Hoofdlijnenakkoord is gemaakt over een versterkte procedure om informatie af te dwingen conform artikel 68 van de Grondwet.

Op 20 maart jl. heb ik in het commissiedebat Wet open overheid op verzoek van het lid Flach (SGP) toegezegd om schriftelijk te reageren op een advies van de hoogleraren Barkhuysen en Van Slooten over de relatie tussen de inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet en de positie van ambtenaren.

In deze brief geef ik opvolging aan deze drie toezeggingen. Tevens zal ik reageren op de motie-Chakor die uw Kamer op 25 maart jl. heeft aangenomen. Deze motie verzoekt de regering om een aantal elementen uit de toepassingspraktijk van artikel 68 te herbevestigen.¹

Achtereenvolgens zal ik (1.) het geldende kader schetsen dat van toepassing is op verzoeken om inlichtingen die door uw Kamer of individuele Kamerleden aan het kabinet worden gericht, (2.) reageren op de motie-Chakor c.s., (3.) ingaan op de vraag of er mogelijkheden bestaan om deze procedure te versterken en (4.) de bescherming van ambtenaren bij de verstrekking aan uw Kamer van interne documenten op basis van artikel 68 van de Grondwet.

¹ Kamerstuk 28 362, nr. 79.

1. Het geldende kader voor de behandeling van informatieverzoeken van Kamerleden

Artikel 68 van de Grondwet bepaalt dat bewindspersonen de Kamers mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen geven tenzij dat in strijd zou zijn met het belang van de staat. Dit artikel staat in zijn huidige vorm sinds 1987 in de Grondwet, maar heeft een lange voorgeschiedenis.² In deze brief zal ik beknopt het geldende kader voor de toepassing van artikel 68 van de Grondwet toelichten. Dit geldende kader vloeit voort uit een aantal richtinggevende bronnen, waar in deze brief naar wordt verwezen. Met deze brief wordt zodoende uitsluitend een herhaalde en beknopte uiteenzetting van het bestaande kader gegeven. Wijzigingen van dit kader zijn met deze brief niet beoogd. Voor meer uitvoerige uitleg van het bestaande kader verwijs ik naar de genoemde bronnen. Als bijlage bij deze brief zend ik een schematisch overzicht mee van de processtappen die worden doorlopen bij een verzoek om inlichtingen door een Kamerlid.

a. Bronnen voor de uitleg van artikel 68 van de Grondwet

Belangrijke bronnen voor de uitleg van artikel 68 van de Grondwet, bijvoorbeeld ten aanzien van de procedurele stappen die gelden bij de toepassing ervan, zijn twee brieven aan de Tweede Kamer van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit 2002 en 2016.³ Hoewel op onderdelen niet meer actueel, geldt met name de brief uit 2002 nog altijd als een gezaghebbende bron.

De meest recente algemene toelichting vanuit het kabinet op het begrip belang van de staat is gegeven in hoofdstuk 2 van de *Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's 2022*, grotendeels gebaseerd op voornoemde brief uit 2002.⁴ Sinds het aan de Kamers zenden van de Beleidslijn in 2022 heeft het kabinet op een aantal momenten in brieven aanscherpingen geboden met betrekking tot de interpretatie van het begrip belang van de staat, bijvoorbeeld de vertrouwelijkheid van ambtelijke bijstand bij amendementen, en de vertrouwelijkheid van ambtelijke bijstand bij politieke contacten.⁵ Dergelijke aanscherpingen zullen bij gelegenheid ook worden opgenomen in voornoemde Beleidslijn.⁶

Verder relevant is het schriftelijk overleg dat in 2023 en 2024 is gevoerd over de reikwijdte van artikel 68 Grondwet met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer.⁷ In dit verband is op verzoek van de vaste commissie ook een factsheet van parlement en Wetenschap uitgebracht.⁸

b. Individueel recht van Kamerleden

Artikel 68 van de Grondwet geeft het recht aan de Kamers om inlichtingen te ontvangen op verzoek van een of meer leden. Een Kamerlid heeft om inlichtingen te vragen dus geen Kamermeerderheid nodig en een

² De voorgangers van het huidige artikel 68 zijn te vinden op www.denederlandsegrondwet.nl.

³ *Kamerstuk* 28 362, nr. 2 en *Kamerstuk* 28 362, nr. 8.

⁴ Bijlage bij *Kamerstuk* 28 362, nr. 59. De beleidslijn gaat weliswaar hoofdzakelijk over het actief verstrekken van beslisnota's aan de Kamer(s), maar de uitleg die in hoofdstuk 2 wordt gegeven aan het «belang van de staat» geldt ook bij informatievoorziening op verzoek (art. 68 Grondwet).

⁵ Zie bijvoorbeeld *Kamerstuk* 35 869, nr. 27 en *Kamerstuk* 28 362, nr. 63.

⁶ Conform toezeggingen van mijn ambtsvoorgangers in de brieven waar in de voorgaande voetnoot naar wordt verwezen.

⁷ *Kamerstuk* 28 362, nr. 71.

⁸ 2023Z10565.

Kamermeerderheid heeft ook geen sterker recht op inlichtingen dan een individueel Kamerlid. De steun van een Kamermeerderheid kan wel een rol spelen bij het sanctioneren van het recht op inlichtingen, bijvoorbeeld door te dreigen een Kamerdebat stil te leggen tot aan een inlichtingenverzoek is voldaan. In het uiterste geval zou een Kamermeerderheid ook het vertrouwen in een bewindspersoon kunnen opzeggen vanwege het niet voldoen aan een verzoek om inlichtingen te verstrekken.

c. Plicht tot het verstrekken van documenten

De inlichtingenplicht ziet naar de letter van het artikel alleen op plicht tot het geven van *inlichtingen*, niet op een plicht tot het verstrekken van documenten. Al in de Kamerbrief uit 2002 werd echter – mede in het licht van de mogelijkheden die de Wet openbaarheid van bestuur (thans Wet open overheid) aan een ieder biedt om documenten op te vragen – onderkend «dat er overeenstemming bestaat dat, indien de Kamer oordeelt onvoldoende te zijn ingelicht zolang zij de door haar gevraagde stukken niet zelf kent, deze stukken behoren te worden overgelegd».

In 2020 herhaalde het kabinet het uitgangspunt gerichte verzoeken van de Kamer om specifieke documenten in beginsel te zullen honoreren.⁹ Een uitzondering hierop kan worden gemaakt indien een beroep kan worden gedaan op de verschoningsgrond «strijd met het belang van de staat». In dat geval kan verstrekking van documenten of delen daarvan worden geweigerd. Daarnaast moet een verzoek zoals gezegd voldoende gericht en specifiek zijn. Een Kamerlid kan – om een extreem voorbeeld te noemen – niet het hele archief van een bepaald (onderdeel van een) ministerie opvragen. Anderzijds is het ook niet vereist dat een Kamerlid het precieze document kan aanwijzen.

d. Aanvankelijke weigering

Aan een formeel beroep op het belang van de staat gaat een fase van politiek overleg tussen bewindspersoon en Kamer(lid) vooraf, over de wijze waarop in de informatiebehoefte kan worden voorzien. In die fase kan een bewindspersoon weigeren om gevraagde inlichtingen te verstrekken. Dit kan worden gemotiveerd met argumenten die uiteindelijk ook een beroep op het belang van de staat zouden rechtvaardigen, maar een bewindspersoon kan ook met andere argumenten motiveren waarom verstrekking in dat geval niet opportuun is. Een bewindspersoon kan bijvoorbeeld ook voorstellen om in plaats van een bepaald document te verstrekken, het vraagstuk waar het document op ziet te betrekken in een nog te verzenden Kamerbrief. Ook vertrouwelijke informatievoorziening kan daarbij een optie zijn. Vaak leidt dergelijk overleg tussen bewindspersoon en een of meer Kamerleden (al dan niet impliciet) tot overeenstemming.

Pas als er geen overeenstemming bereikt kan worden, en een Kamer(lid) persisteert in het verzoek, is een formeel beroep op het belang van de staat aan de orde. Het inroepen van het belang van de staat gebeurt dan ook slechts bij uitzondering. Veruit de meeste informatieverzoeken worden al in de voorfase afgehandeld, of het nu door een «aanvankelijke weigering» is of door enige wijze van informatievoorziening.

⁹ Kamerstuk 35 570, nr. 47, p. 11.

e. De uitzonderingsgrond «strijd met het belang van de staat»

Definitieve weigering om gevraagde inlichtingen te verstrekken is onder artikel 68 van de Grondwet alleen mogelijk met een beroep op strijd met het belang van de staat. Dat komt aan de orde als er geen overeenstemming bereikt kan worden met een Kamerlid over de wijze van informatievoorziening en het Kamerlid ondanks aanvankelijke weigering volhardt in het verzoek aan een bewindspersoon om bepaalde informatie te verschaffen. Het voornemen tot een beroep op het belang van de staat wordt door de bewindspersoon eerst aan de orde gesteld in de ministerraad. De uitzonderingsgrond wordt vanzelfsprekend met terughoudendheid toegepast.

In de Kamerbrief uit 2002 is uiteengezet dat een precieze of uitputtende uitleg van het begrip belang van de staat niet is te geven.¹⁰ De vraag in welke gevallen het verstrekken van inlichtingen in strijd is met het belang van de staat, is niet in theorie en ook niet aan de hand van voorbeelden volledig of exact te beantwoorden. Het vergt altijd een belangenafweging in het concrete geval. Daarbij moet het belang van parlementaire informatievoorziening (en daarmee het belang van adequate parlementaire controle) worden afgewogen tegen het belang van de staat om bepaalde informatie (nog) niet te verstrekken. Het weigeren de gevraagde inlichtingen aan de Kamer te verstrekken is dus alleen aan de orde als tegenover het belang van parlementaire informatievoorziening het belang van de staat zwaarder weegt. Dit is een casuïstische afweging. Van een aantal aspecten wordt echter algemeen aanvaard dat zij bij de toepassing van de weigeringsgrond «strijd met het belang van de staat» een rol spelen. Deze aspecten worden beschreven in de hiervoor aangehaalde Kamerbrief uit 2002 en in de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's 2022. Bekende voorbeelden van hiervan zijn eenheid van de Kroon, het procesbelang van de staat, bescherming van de persoonlijke levenssfeer en eenheid van kabinetsbeleid.¹¹

f. Concepten

De omgang met concepten van documenten (bijvoorbeeld een concept-Kamerbrief) is al jaren onderwerp van discussie en heeft ook recent weer veel aandacht gekregen. In het hierboven genoemde schriftelijk overleg met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken is de geldende lijn ten aanzien van concepten verduidelijkt.¹² Die lijn komt er in het kort op neer dat wanneer wordt verzocht om verstrekking van een concept altijd een afweging van geval tot geval nodig is. Weigering is dus nooit een automatisme, maar in praktijk betekent dit dat concepten veelal niet worden verstrekt. In die vereiste belangenafweging komt namelijk betekenis toe aan het belang van vrije ambtelijke meningsvorming en vertrouwelijke voorafgaande gedachtewisseling. Het is in dit verband relevant om onderscheid te maken tussen concepten die de DG of de Minister nog niet hebben bereikt en andere concepten. Dit maakt dat concepten in een vroeg stadium die de DG of de Minister nog niet hebben bereikt, zich veelal niet zullen lenen voor toezending aan het parlement. Dit kan in voorkomend geval reden vormen om een beroep te doen op het belang van de staat. Tegelijkertijd zijn er situaties waarin ook vroege concepten wel behoren te worden verstrekt, bijvoorbeeld indien door het

¹⁰ Kamerstuk 28 362, nr. 2, p. 6.

¹¹ In de hiervoor genoemde wetenschappelijke factsheet (p. 9) wordt opgemerkt dat met het aannemen van dergelijke categorische uitzonderingen zeer terughoudend zal moeten worden omgegaan omdat het de afweging die een essentieel onderdeel vormt van artikel 68 op voorhand uitsluit.

¹² Kamerstuk 28 362, nr. 71.

niet verstrekken een onjuist, onnavolgbaar of onvolledig beeld zou ontstaan van het besluitvormingsproces. De hiervoor genoemde factsheet van parlement en Wetenschap concludeert daarom dat een categorische uitsluiting van ambtelijke concepten die onderdeel van een ministeriële besluitvorming zijn geweest, dus niet verenigbaar is met de huidige uitleg van artikel 68 van de Grondwet. In de brief van 26 februari 2024 is door de Minister van BZK bevestigd dat het kabinet deze opvatting deelt. Indien een concept niet kan worden verstrekt, kan worden gezien of het betreffende concept voor de Kamer relevante (feitelijke) informatie bevat die nog niet via een andere weg bij de Kamer bekend is en die separaat kan worden verstrekt, zonder het conceptstuk in zijn geheel te overleggen.

g. Persoonlijke beleidsopvattingen

In de Kamerbrief uit 2002 werd gesteld dat persoonlijke beleidsopvattingen in interne stukken aan het parlement kunnen worden onthouden, in uiterste instantie met een beroep op het belang van de staat. In 2021 heeft het kabinet echter naar aanleiding van het rapport van de parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag besloten om de persoonlijke beleidsopvatting niet langer jegens de Kamer toe te passen als weigeringsgrond.¹³ De reden daarvoor was dat het kabinet meer openheid wilde bieden over de afwegingen die ten grondslag liggen aan het beleid.

h. Verhouding tot de Wet open overheid

Er bestaat geen direct verband tussen de informatievoorziening aan het parlement en de openbaarmaking van documenten op grond van de Wet open overheid (Woo). In essentie geeft artikel 68 Grondwet een recht op informatie en de Woo een recht op documenten. Zij kennen ieder een eigen afwegingskader, context en tijdspad. Het recht op inlichtingen van een Kamerlid op basis van artikel 68 van de Grondwet is minimaal even sterk als het recht op openbaarheid onder de Woo.

i. Verstrekking ambtelijke adviezen

Stappen die in de afgelopen jaren zijn gezet ter verbetering van de informatievoorziening, in het bijzonder ten aanzien van de omgang met persoonlijke beleidsopvattingen, maken dat er meer ruimte is dan voorheen om ambtelijke adviezen aan de Kamer te verstrekken. Tegelijkertijd ligt het ter bescherming van de ambtelijke dienst en een zorgvuldig besluitvormingsproces in de rede dat zowel Kamer als kabinet bij het respectievelijk verzoeken om en verstrekken van inlichtingen terughoudendheid betrachten in het gebruikmaken van die ruimte.¹⁴ Openbaarmaking van ambtelijke adviezen – zeker wanneer dit op grote schaal gebeurt – kan namelijk leiden tot een zogenoemd «*chilling effect*», waarbij door ambtenaren ernstige drempels worden ervaren in hun advisering. Dat is onwenselijk vanwege de invloed die dat heeft op het besluitvormingsproces en op de normale verhouding tussen bewindspersonen en ambtenaren en tussen kabinet en parlement. Ik merk dat de wens om prudent om te gaan met verstrekking van ambtelijke adviezen in zowel Kamer als kabinet wordt gedeeld. In verband daarmee verdient het daarnaast aanbeveling dat bewindspersonen zich in het openbaar niet expliciet beroepen op ambtelijke adviezen. Daarmee wordt de ambtelijke dienst het politieke debat ingetrokken met als mogelijk gevolg het uitlokken van verzoeken om die interne adviezen te verstrekken. Onverminderd het voorgaande geldt dat wanneer het aankomt op een toets aan het criterium belang van de staat, het feit dat een document een

¹³ Kamerstuk 35 510, nr. 46.

¹⁴ Dit kan leiden tot een «aanvankelijke weigering» als bedoeld in paragraaf 1.d.

intern ambtelijk advies betreft niet in de weg staat aan verstrekking aan de Kamer. De vorm is daarbij niet bepalend (e-mails, nota's, documenten, annotaties, chatberichten etc.). Uiteraard dienen deze stukken wel altijd voor verstrekking op de inhoud te worden getoetst aan strijdigheid met het belang van de staat. Dit kan ertoe leiden dat een intern ambtelijk stuk – of onderdelen ervan – niet kan worden verstrekt, bijvoorbeeld in verband met de eenheid van het kabinetsbeleid.¹⁵ Ambtelijke annotaties voor onderraden en ministerraad zijn niet op voorhand vanwege eenheid van kabinetsbeleid uitgesloten van verstrekking aan de Kamer. Dit is alleen het geval voor zover de inhoud ervan daar aanleiding toe geeft door te verwijzen naar opvattingen van bewindspersonen. Dit kan voor bepaalde annotaties betekenen dat grote delen niet kunnen worden verstrekt. Passages die de opvattingen op ambtelijk niveau weergeven, raken in beginsel niet aan de eenheid van kabinetsbeleid.¹⁶

Met name op beslisnota's komt het voor dat bewindspersonen aantekeningen maken. De *Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's 2022* schrijft nadrukkelijk voor dat deze opmerkingen mee worden genomen bij het actief verstrekken van beslisnota's. Ook wanneer op verzoek van de Kamer documenten worden verstrekt, maken eventuele aantekeningen daarop van bewindspersonen daar onderdeel van uit. In beide gevallen (zowel bij actieve verstrekking als bij verstrekking op verzoek) kan het wel zo zijn dat zo'n opmerking wordt gelakt. Dit dient net als bij de rest van de betreffende documenten aan de hand van de inhoud te worden beoordeeld, waarbij de strijd met het belang van de staat in de zin van artikel 68 van de Grondwet de enige uitzonderingsgrond is. Hetzelfde geldt voor passages in nota's waarin wordt verwezen naar reacties van bewindspersonen op eerdere nota's. Het kan voorkomen dat zo'n passage aan de hand van strijd met het belang van de staat moet worden gelakt, maar dat is niet per definitie het geval. De inhoud is bepalend, niet de vorm. Anders dan nog wel eens wordt gedacht, maakt een vervolgvraag van een bewindspersoon naar aanleiding van een ambtelijk advies niet dat dat advies een concept wordt.

2. Reactie op de motie-Chakor

Op 25 maart jl. is de motie-Chakor aangenomen die de regering verzoekt om te herbevestigen «dat op grond van artikel 68 een individueel Kamerlid specifieke documenten binnen een redelijke termijn moet kunnen ontvangen, tenzij het belang van de Staat zich hiertegen verzet, en dat dit laatste dan adequaat dient te worden gemotiveerd».

In reactie op deze motie wil ik erop wijzen dat de tekst van artikel 68 Grondwet een recht op inlichtingen schept, niet een recht op documenten. Uitgangspunt is dat inlichtingen worden verstrekt in de vorm van een Kamerbrief of antwoorden op Kamervragen, die dan specifiek worden opgesteld om zo goed mogelijk te voorzien in de gebleken informatiebehoefte van de Kamer. Dit neemt niet weg dat een verzoek om inlichtingen ook kan zien op de inhoud van een bepaald document. Zoals ik hierboven in paragraaf 1 van deze brief uiteengezet heb, omvat het recht op

¹⁵ De Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's 2022 gaat nader in op het begrip «eenheid van kabinetsbeleid». Zie de bijlage bij *Kamerstuk* 28 362, nr. 59, p. 16/17.

¹⁶ De beleidslijn (p. 17) biedt evenwel enige ruimte voor uitzonderingen: «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.»

inlichtingen daarom tevens een recht op documenten, mits daartoe een gericht en specifiek verzoek wordt gedaan. In geval van een dergelijk verzoek, is verstrekking dan ook het uitgangspunt, tenzij het belang van de staat zich daartegen verzet.

Zoals mijn ambtsvoorganger in 2024 aan uw Kamer schreef,¹⁷ volgt uit artikel 68 Grondwet geen specifieke termijn waarbinnen gevraagde inlichtingen dienen te worden verstrekt, maar het staat buiten twijfel dat tijdigheid een onderdeel is van het goed informeren van de Kamer. Wat een redelijke termijn is, zal van geval tot geval moeten worden bepaald en kan ook onderwerp zijn van overleg tussen Kamer(lid) en bewindspersoon. Soms zal een redelijke termijn betekenen dat bepaalde informatie nog voor het einde van een lopend debat aan de Kamer wordt gestuurd. In andere gevallen gaan er enkele weken of maanden overheen, bijvoorbeeld vanwege de complexiteit van het verzoek, omdat bepaalde informatie nog vergaard moet worden of omdat het verzoek naar zijn aard geen spoed heeft.

Met inachtneming van deze kanttekeningen kan ik daarom (her)bevestigen dat de in het dictum van de motie genoemde elementen inderdaad onderdeel zijn van het geldende kader voor informatieverzoeken van Kamerleden, zoals ik dat hierboven heb geschetst.

Mogelijk ten overvloede wil ik daarnaast nog reageren op twee constatering die in de overwegingen van de motie zijn opgenomen. In de eerste plaats de constatering «dat de term «belang van de Staat» in de praktijk wisselend wordt geïnterpreteerd en dat Kamerleden hierdoor hun controlerende taak niet altijd goed kunnen uitvoeren». Ik erken dat het belangrijk is om een consistente lijn te bewaren bij de interpretatie van artikel 68 Grondwet en ik zet mij daarvoor in binnen het kabinet. Het is echter ook van belang om te beseffen dat er vele en grote verschillen bestaan in de situaties waarin Kamerleden om inlichtingen verzoeken. Het is niet goed mogelijk en ook niet wenselijk om regels te formuleren die zo uitgebreid en gedetailleerd zijn dat vooraf reeds vaststaat hoe op elk mogelijk informatieverzoek gereageerd moet worden. Het maakt bijvoorbeeld verschil in welke fase een besluitvormingsproces zich bevindt, wie daarbij betrokken zijn, wat het karakter is van de beschikbare informatie en welke belangen geschaad kunnen worden door (voortijdige) openbaarmaking. Het begrip «strijdigheid met het belang van de staat» is door de grondwetgever bedoeld als een open norm die in een concreet geval primair door de betrokken bewindspersoon ingevuld moet worden.

Als een beroep wordt gedaan op strijdigheid met het belang van de staat, is het mede vanwege dat open karakter, belangrijk om dit goed te motiveren. Ik onderschrijf daarom de oproep die in het dictum van de motie wordt gedaan om een beroep op strijdigheid met het belang van de staat adequaat te motiveren.

In de overwegingen van de motie wordt verder geconstateerd «dat wanneer het verstrekken van gevraagde stukken met een beroep op het belang van de Staat wordt geweigerd, dit regelmatig onvoldoende wordt onderbouwd». Dit punt van kritiek wil ik graag van een reactie voorzien. Het is tijdens deze kabinetsperiode slechts één keer voorgekomen dat het verstrekken van inlichtingen is geweigerd met een verwijzing naar strijdigheid met het belang van de staat. Daarbij is gemotiveerd welke afweging aan dit besluit ten grondslag lag.¹⁸ Mogelijk doelt de motie dan ook eerder op andere situaties waarin bijvoorbeeld een aanvankelijke

¹⁷ Kamerstuk 28 362, nr. 71, p. 18.

¹⁸ Kamerstuk 19 637, nr. 3343.

weigering wordt uitgesproken, of waarin een bewindspersoon aanbiedt om de Kamer vertrouwelijk te informeren. Ook in dergelijke situaties is het van belang om goed te motiveren waarom (openbare) informatieverstrekking (onder de gegeven omstandigheden) niet opportuun is. Ik zal daar in de ministerraad aandacht voor vragen.

3. Een versterkte procedure voor informatieverzoeken

Tijdens het tweeminutendebat van 19 maart jl. heb ik naar aanleiding van een verzoek van het lid Van Nispen toegezegd om in deze brief de vraag mee te nemen of de procedure voor informatieverzoeken van Kamerleden versterkt kan worden en hoe die versterking er dan uit zou kunnen zien.

Ik heb deze toezegging gedaan in het licht van het Hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2024 en het Regeerprogramma van 13 september 2024. In het Hoofdlijnenakkoord hebben de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB opgenomen dat Kamerleden een versterkte procedure krijgen «om informatie af te dwingen conform artikel 68 van de Grondwet, waarbij de uitzonderingsgrond «het belang van de Staat» toetsbaar wordt (uitgevoerd en belegd) bij de commissie grondrechten en constitutionele toetsing van de Tweede Kamer». In het Regeerprogramma staat dat het kabinet op korte termijn in gesprek gaat met de Kamer «over de wijze waarop zij, met inachtneming van het constitutionele kader, invulling wil geven aan het voornemen om een versterkte procedure in te richten om informatie te krijgen en een rol voor de commissie grondrechten en constitutionele toetsing van de Tweede Kamer daarbij».

Op 21 november 2024 heeft uw Kamer besloten tot oprichting van een tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing. In een brief van 20 februari jl. heeft de commissie in een brief aan de vaste Kamercommissies nader beschreven hoe zij haar rol zal invullen. De commissie kan nagaan in hoeverre een brief van de regering waarin wordt medegedeeld dat inlichtingen slechts vertrouwelijk worden verstrekt of geheel worden geweigerd, voldoende onderbouwd en deugdelijk is. De tijdelijke commissie schrijft dat zij langs deze weg overzicht en expertise kan opbouwen op dit terrein en daarmee meerwaarde kan bieden in concrete situaties. De advisering van de tijdelijke commissie richt zich dus op de deugdelijkheid van de (openbare) motivering die de regering geeft. De tijdelijke commissie spreekt zich niet uit over de vraag of de inlichtingen terecht vertrouwelijk zijn aangeboden c.q. geweigerd zijn.¹⁹

Ik beschouw de instelling van de Tijdelijke commissie – in combinatie met de invulling die zij aan haar rol wil geven – als een waardevolle ontwikkeling omdat deze commissie kan toetsen of het kabinet op een navolgbare, deugdelijke en consistente manier motiveert dat bepaalde informatie slechts vertrouwelijk of – in een uitzonderlijk geval – in het geheel niet met de Kamer kan worden gedeeld.

Het kabinet wil de Tijdelijke commissie hierbij zo goed mogelijk faciliteren. Ik heb daarom in de ministerraad aandacht gevraagd voor de oprichting van de Tijdelijke commissie en voor het belang van adequate motivering van een besluit om informatie niet (of niet in het openbaar) met de Kamer te delen. Ook heb ik in herinnering gebracht dat een beroep op het belang van de staat een grote uitzondering behoort te zijn en dat een dergelijk beroep vooraf aan de orde gesteld dient te worden in de ministerraad.

¹⁹ Brief van de voorzitter van de Tijdelijke commissie (2025Z03065/2025D06984).

Bij elkaar genomen is hiermee naar mijn mening sprake van een navolgbare procedure waarin het belang van transparantie op een zorgvuldige wijze wordt afgewogen tegen de belangen die geschaad kunnen worden door het openbaar of vertrouwelijk verstrekken van bepaalde informatie. Er zijn waarborgen om de besluitvorming binnen het kabinet zorgvuldig te laten verlopen en dankzij de instelling van de Tijdelijke commissie is ook de parlementaire controle versterkt.

Tegelijkertijd ben ik mij bewust van de onvermijdelijke beperkingen van deze procedure. Omdat de Kamer en de Tijdelijke commissie logischerwijs geen toegang hebben tot informatie die niet wordt verstrekt, kan geen oordeel worden gegeven over de juistheid van een eventueel beroep op strijdigheid met het belang van de staat, zoals de commissie terecht in haar brief aangaf. Ik wil hierbij echter nogmaals benadrukken dat het definitief weigeren van informatie met een beroep op het belang van de staat een grote uitzondering is, en behoort te zijn. In de gevallen dat dit toch noodzakelijk wordt gevonden, is het van belang dat de bewindspersoon dit zo goed mogelijk motiveert. De instelling van de Tijdelijke commissie kan het kabinet helpen om hier scherp op te blijven en de commissie kan ook een positieve rol spelen in het entameren van het debat tussen Kamer en kabinet over concrete informatiebehoeftes, maar ook in meer algemene zin over de toepassing van artikel 68 Grondwet.

Vanuit het kabinet ben ik graag bereid om hierover met uw Kamer en de Tijdelijke commissie in gesprek te treden, waarbij ook gezien kan worden welke knelpunten zich in de praktijk voordoen en over mogelijkheden die uw Kamer eventueel wenselijk acht voor verdere versterking van de procedure.

Daarnaast heeft het kabinet in de Contourennota constitutionele toetsing ter opvolging van het regeerprogramma aangekondigd dat onderzocht zal worden of de rechterlijke toetsing van wetten, regels en besluiten zich mede kan uitstrekken tot de interinstitutionele bepalingen van de Grondwet, waaronder artikel 68 van de Grondwet.²⁰

4. Reactie op het advies over de bescherming van ambtenaren

Het lid Flach (SGP) vroeg tijdens het commissiedebat over de Wet open overheid op 20 maart jl. aandacht voor een advies van de hoogleraren Barkhuysen en Van Slooten over bescherming van de positie van ambtenaren.²¹ Het lid Flach stelde dat het functioneren van de ambtelijke organisatie belemmerd kan worden doordat in beginsel alle interne stukken openbaar gemaakt worden en vroeg mij in dit verband om te reageren op het advies.

Het advies waar het lid Flach aan refereerde is in 2024 uitgebracht op verzoek van de Vereniging voor Hogere ambtenaren van het Ministerie van Financiën (VHMF). De VHMF is een beroepsvereniging van hbo'ers en academisch gevormden bij het Ministerie van Financiën. Het bestuur van de VHMF verzocht in 2023 naar aanleiding van een aantal ontwikkelingen die zij signaleerde in de verhouding tussen politiek, ambtenarij en samenleving, om een advies over (onder meer) de vraag hoe de inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet zich verhoudt tot de plicht van de Minister tot het zijn van een goed werkgever. Het bestuur van de VHMF

²⁰ Kamerstuk 36 300 VII, nr. 129.

²¹ T. Barkhuysen en J.M. van Slooten, *De transparante overheid verdient een beschermde ambtenaar. Analyse van en advies over de rechtspositie van ambtenaren in relatie tot de inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet*, VHMF in samenwerking met Stibbe Advocaten 2024.

heeft in 2024 gereageerd op het advies. Deze reactie en het advies zelf zijn te vinden op de website van de vereniging.²²

Het toenmalige kabinet heeft niet gereageerd op het advies, hetgeen in de rede lag omdat het advies niet door het kabinet was gevraagd en niet aan het kabinet was gericht. Om tegemoet te komen aan het verzoek vanuit uw Kamer ben ik echter graag bereid om alsnog in te gaan op het advies, waarbij ik mij met name zal richten op de aanbeveling waar het lid Flach aandacht voor vroeg, namelijk de aanbeveling om bij de verstrekking van informatie aan de Kamer in beginsel geen herleidbare informatie over ambtenaren op te nemen, zeker niet over ambtenaren die niet vanuit hun functie in de openbaarheid treden. De hoogleraren bevalen aan om de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's 2022 op dit punt te heroverwegen.

In reactie op deze aanbeveling wijs ik erop dat het staand beleid is om persoonsgegevens van ambtenaren niet aan het parlement te verstrekken. In de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's 2022 – die ook voor dit kabinet leidend is – staat dat namen, functies en contactgegevens van ambtenaren niet openbaar worden gemaakt (p. 14). Ook andere informatie waardoor herleid kan worden welke ambtenaar een bepaalde tekst heeft geschreven, wordt in beginsel niet aan het parlement verstrekt. De reden hiervoor ligt niet alleen in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van ambtenaren, maar ook in de staatsrechtelijke regel dat verantwoording wordt afgelegd door Ministers en staatssecretarissen. Voorkomen moet worden dat ambtenaren als gevolg van hun adviezen persoonlijk onderwerp worden van het debat in de politiek dan wel in de media.

De Beleidslijn beschrijft dat er desondanks situaties zijn waarin toch herleidbaar is welke ambtenaar verantwoordelijk is voor een bepaald advies. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer deze ambtenaar in contact is geweest met externe partijen of zelf op enige manier aan derden kenbaar heeft gemaakt aan een bepaalde kwestie te werken, dan wel dat uit de aard van diens specialisme logischerwijze voortvloeit. Als derden op welke manier dan ook op de hoogte zijn van het dossier waarop een bepaalde ambtenaar werkzaam is, dan kunnen zij daarmee ook invullen dat deze ambtenaar hoogstwaarschijnlijk een bepaalde openbaargemaakte nota heeft geschreven.

Deze situatie is niet altijd te voorkomen en in beginsel ook geen doorslaggevende reden om minder transparant te zijn. Wel biedt de Beleidslijn ruimte om teksten niet openbaar te maken indien het openbaar worden voor een betrokken ambtenaar naar verwachting zeer nadelig kan zijn, bijvoorbeeld vanwege te voorziene bedreigingen (p. 15). Het zou echter leiden tot een te grote beperking van de openbaarheid om iedere tekst waarvan voor één of meer derden in te vullen is welke ambtenaar de penvoerder was, aan de openbaarheid te onttrekken. In de praktijk zou dergelijk beleid bovendien onwerkbaar zijn, omdat ook Kamerbrieven doorgaans door of met hulp van verschillende ambtenaren worden geschreven.

Met de huidige werkwijze wordt naar mijn mening een genuanceerde benadering gevolgd, waarbij recht wordt gedaan aan de verschillende belangen die hierbij in het geding zijn. Ik ben het met de opstellers van het advies eens dat bij de toepassing van artikel 68 van de Grondwet

²² Zie www.vhmf.nl onder «VHMF uitgaven».

voldoende aandacht moet worden gegeven aan de positie van ambtenaren. De Beleidslijn biedt daarvoor een adequaat handvat en ik zie daarom geen aanleiding om de Beleidslijn op dit punt te wijzigen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark