

Vergaderjaar 2005–2006

29 283

## Onderzoek naar infrastructuurprojecten

Nr. 36

### BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 11 november 2005

Op verzoek van het Presidium heeft de commissie voor de Vernieuwing van de Wet op de Parlementaire Enquête advies uitgebracht over aanbeveling 5 (informatierecht parlement)<sup>1</sup> van het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur projecten (TCI). Het Presidium biedt u hierbij dit advies aan (zie bijlage 1).

Met dit advies in aanvulling op de brief van het Presidium d.d. 16 juni 2005, kamerstuk 29 283, nr. 29 (zie bijlage 2) over de aanbevelingen 7 (verzwaring van de commissie voor de Rijksuitgaven)<sup>2</sup> en 8 (instellen van een parlementair Kennis- en Controlecentrum)<sup>3</sup> van het rapport van de TCI, meent het Presidium te hebben voldaan aan het verzoek<sup>4</sup> in de motie Van Hijum c.s. kamerstuk 29 283, nr. 17 (zie bijlage 3) om de nadere uitwerking van de aanbevelingen 5, 7 en 8 ter hand te nemen, met inachtneming van de in het debat gemaakte opmerkingen. De hierboven genoemde brief van 16 juni jl. bevatte een reactie van het Presidium op een op 28 april 2005 door de commissie voor de Rijksuitgaven hierover aan het Presidium uitgebracht advies en deze brief is in het Notaoverleg over de Raming 2006 besproken (30 095, nr. 7). Het Presidium heeft inmiddels vernomen dat niet alle fracties dit als een afrondende discussie hebben beschouwd. De voorstellen van het Presidium gaven echter op dat moment geen aanleiding tot discussie en hebben ook niet geresulteerd in moties of toezeggingen terzake.

<sup>1</sup> Aanbeveling 5 luidt als volgt:

Instellen van een Kamercommissie, met als vragen:

- Is de informatieplicht van de regering aan het parlement in de Grondwet voldoende verankerd?
- Is het wenselijk om naast het recht op «inlichtingen» in artikel 68 een actieve informatieplicht van de zijde van de regering aan het parlement op te nemen in de Grondwet?
- Welke algemene eisen dienen aan de regering te worden gesteld ten aanzien van de informatieplicht en informatievoorziening aan het parlement?

<sup>2</sup> Aanbeveling 7 luidt als volgt:

Om effectiever invulling te geven aan de controletaak van het parlement wordt voorgesteld de positie van de commissie voor de Rijksuitgaven te verzwaren, met name op het gebied van grote projecten. In de nieuwe situatie zullen taken van de commissie voor Rijksuitgaven en Grote Projecten worden:

- het toezien op de naleving van het protocol Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten;
- de voordracht van Kamerleden als rapporteur voor grote projecten;
- het (laten) controleren van de voortgangsrapportages en accountantsrapportages van grote projecten op de feitelijke naleving van de informatieplicht door de betrokken bewindspersonen. Hierover rapporteert de commissie voor Rijksuitgaven en Grote Projecten aan de verantwoordelijke vakcommissies. Voor deze taken laat de commissie zich bijstaan door een nieuw op te richten parlementair kennis- en controlecentrum. Voorgesteld wordt de commissie voor Rijksuitgaven en Grote Projecten te machtigen dat zij een onvolledige voortgangsrapportage kan terugzenden aan de verantwoordelijke bewindspersoon die binnen een vastgestelde termijn alsnog dient te voldoen aan de in het protocol opgenomen informatie-eisen.

<sup>3</sup> Aanbeveling 8 luidt als volgt:

Om de kennisinfrastructuur te professionaliseren, die ten dienste staat aan de Tweede Kamer om invulling te geven aan haar taken op het gebied van politieke sturing en politieke controle, wordt voorgesteld om een parlementair kennis- en controlecentrum op te richten, dat wordt aangestuurd door de commissie voor Rijksuitgaven en Grote Projecten.

<sup>4</sup> Het dictum van deze motie luidt: «stemt in met de aanbevelingen 5, 7 en 8 die betrekking hebben op de werkwijze van de Kamer en verzoekt het Presidium om met inachtneming van de in het debat gemaakte opmerkingen de nadere uitwerking ter hand te nemen en daarbij waar nodig advies te vragen aan de commissie voor de Rijksuitgaven en de commissie voor de Werkwijze van de Tweede Kamer».

Inmiddels zijn ter uitvoering van dit besluit twee activiteiten in gang gezet:

1. Door de commissie voor de Rijksuitgaven wordt gewerkt aan een nieuwe versie van de procedureregeling grote projecten. Deze versie zal naar verwachting ruim voor het Kerstreces aan de Kamer worden aangeboden. In de nieuwe regeling is ook de rol van de Rapporteur bij grote projecten verwerkt.
2. Op ambtelijk niveau zijn afspraken gemaakt om de samenwerking te verbeteren. Met name betreft dit de Diensten Commissieondersteuning, waarvan name de staf van de commissie voor de Rijksuitgaven onderdeel uitmaakt, en het Onderzoeks- en Verificatiebureau. Dit heeft op onderdelen al geleid tot een doelmatiger inzet van mensen en middelen bij de ondersteuning van de Kamer bij haar controlerende taken.

Tenslotte is het Presidium in afwachting van de voorstellen van de werkgroep Heroriëntatie Ondersteuning Fracties onder voorzitterschap van de Eerste Ondervoorzitter, de heer Ten Hoopen. Deze werkgroep werkt momenteel aan voorstellen met betrekking tot de noodzakelijke ondersteuning. In dat verband heeft de werkgroep ook een gesprek gepland met de indieners van de eerder genoemde motie Van Hijum c.s.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,  
F. W. Weisglas

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,  
J. E. Biesheuvel-Vermeijden

Den Haag, 3 november 2005

Bij brief van 9 maart jl. heeft het Presidium de Commissie voor de Vernieuwing van de Wet op de Parlementaire Enquête gevraagd aanbeveling 5 van het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) bij haar werk te betrekken en hierover advies aan de Kamer uit te brengen. Door middel van deze brief voldoet de commissie aan dat verzoek.

Aanbeveling 5 van genoemd rapport ziet toe op de informatievoorziening van de regering aan het parlement. De TCI beveelt aan te onderzoeken op welke wijze deze informatievoorziening zodanig structureel kan worden verbeterd dat een effectieve controle van de regering door het parlement zeker kan worden gesteld. De aanbeveling bevat een drietal vragen voor nader onderzoek. In de eerste plaats de vraag of de informatieplicht van de regering aan het parlement voldoende in de Grondwet is verankerd. In de tweede plaats de vraag naar de wenselijkheid om naast het recht op inlichtingen in artikel 68 van de Grondwet, een actieve informatieplicht op te nemen in de Grondwet. Ten slotte de vraag welke algemene eisen aan de regering moeten worden gesteld ten aanzien van de informatieplicht en de informatievoorziening aan het parlement.

## I. De informatieplicht in de Grondwet

### *Algemeen*

In artikel 68 van de Grondwet is het beginsel vastgelegd dat ministers en staatssecretarissen de verplichting hebben desgevraagd inlichtingen te verstrekken aan de Kamers van de Staten-Generaal. Dit artikel luidt: «De ministers en de staatssecretarissen geven de Kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.» De inlichtingenplicht is in 1848 tegelijk met de ministeriële verantwoordelijkheid in de Grondwet opgenomen en is het middel bij uitstek om die verantwoordelijkheid te laten functioneren.

In zijn brief van 5 september 2001 is toenmalig minister De Vries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitvoerig ingegaan op de reikwijdte van artikel 68 van de Grondwet<sup>1</sup>. De commissie volstaat daarom onder verwijzing naar deze notitie met een korte uiteenzetting over de strekking en reikwijdte van artikel 68.

### *Belangrijkste kenmerken passieve informatieplicht*

Zowel uit de geschiedenis van de totstandkoming van het huidige artikel 68 als uit de tekst van die bepaling blijkt dat de inlichtingenplicht bestaat op grond van een vraag van één of meer kamerleden, waarbij het er niet toe doet of het verzoek om inlichtingen steun heeft van andere kamerleden en op welke wijze het verzoek om inlichtingen wordt gedaan. Voldoende is dat het verzoek in officieel kamerverband wordt gedaan. Uitsluitend het belang van de staat kan aan het verstrekken van inlichtingen in de weg staan. Uitgangspunt is dat de inlichtingen openbaar worden verstrekt<sup>2</sup>. Algemeen is aanvaard dat artikel 68 ruimte laat voor vertrouwelijke informatieverstrekking als openbare verstrekking het belang van de staat zou schenden. Dat uitsluitend het belang van de staat in de weg kan staan aan inwilliging van een verzoek om informatie, neemt niet weg dat in de praktijk in overleg tussen Kamer en bewindspersoon tot de conclusie kan worden gekomen dat informatie (nog) niet wordt verstrekt om redenen van opportuniteit.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2001–2002, 28 362, nr. 2.

<sup>2</sup> Zie noot 1, blz. 3; in deze zin ook de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 68 van de Grondwet, Kamerstukken II 1985/86, 19 014 (R 1284), nr. 5, blz. 3.

Van belang voor de reikwijdte van artikel 68 is dat de Kamer bepaalt in welke vorm de inlichtingen moeten worden verschaft. Indien de Kamer van oordeel is dat zij bepaalde stukken moet zien om voldoende geïnformeerd te zijn, dan kan de regering uiteindelijk niet volstaan met het geven van inlichtingen uit de stukken<sup>1</sup>.

#### *Het belang van de staat*

In de al genoemde brief van 5 september 2001 is naar voren gebracht dat er niet snel sprake is van strijd met het belang van de staat en dat er in de praktijk slechts sporadisch een beroep op wordt gedaan. Ook komt naar voren dat noch theoretisch, bijvoorbeeld aan de hand van staatsrechtelijke literatuur, noch aan de hand van voorbeelden uit de staatsrechtelijke praktijk in algemene zin de vraag beantwoord kan worden in welke gevallen het belang van de staat zich verzet tegen verstrekking van de gevraagde inlichtingen of slechts toelaat de inlichtingen vertrouwelijk te verstrekken. Wel blijkt uit de grondwetsgeschiedenis en de staatsrechtelijke praktijk dat een aantal aspecten een rol speelt bij de beantwoording van de vraag of het belang van de staat in het geding is. In de conclusies van de brief is dit als volgt verwoord. «In het algemeen kan wel worden gesteld dat het *geheel* niet verstrekken van informatie alleen aan de orde kan zijn indien de eenheid van de Kroon of de veiligheid van de staat in het geding is, indien de informatie vertrouwelijk verstrekte bedrijfsgegevens of bijzondere persoonsgegevens betreft, danwel persoonlijke beleidsopvattingen, inclusief opvattingen van bewindspersonen, in stukken voor intern beraad betreft. Ook indien deze belangen in het geding zijn, geldt dat de gevraagde informatie, met uitzondering van informatie die de eenheid van de Kroon of de eenheid van het regeringsbeleid in gevaar zou kunnen brengen, vaak wel vertrouwelijk kan worden verstrekt. Dat geldt ook voor privacy-gevoelige informatie en informatie waarop een geheimhoudingsverplichting rust. Een internationale geheimhoudingsbepaling kan afhankelijk van de strekking van die bepaling wel aan het vertrouwelijk informeren van het parlement in de weg staan»<sup>2</sup>.

#### *Aanscherping weigeringsgrond?*

Voor de commissie staat voorop dat een weigeringsgrond onontbeerlijk is, omdat in sommige gevallen het belang van geheimhouding (nog) zwaarder kan wegen dan het belang van het parlement op informatie. De commissie heeft overwogen of het wenselijk is de weigeringsgrond «het belang van de staat» te vervangen door andere, meer specifieke weigeringsgronden, zoals in de Wet openbaarheid van bestuur zijn opgenomen. Zij is tot de conclusie gekomen dat dat niet het geval is. Het «belang van de staat» is weliswaar een ruim begrip, omdat er uiteenlopende gevallen onder begrepen kunnen worden, maar het is niet goed mogelijk concrete weigeringsgronden te formuleren die de lading dekken. In de praktijk lijkt het «ruime begrip» niet op problemen te stuiten omdat er zelden een beroep op wordt gedaan. Bovendien hecht de commissie eraan dat ook in de formulering van het recht op informatie tot uitdrukking komt dat een verzoek van de Kamer om informatie moet worden onderscheiden van een verzoek van de burger aan een bestuursorgaan om informatie en dat het afwegingskader om dat verzoek al dan niet in te willigen een andere is. Het staat overigens buiten twiifel dat informatie die op grond van de Wet openbaarheid van bestuur zou moeten worden verstrekt aan een burger, op grond van artikel 68 van de Grondwet ook moet worden verstrekt aan de Kamer. Het omgekeerde is niet het geval<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Zie noot 1, blz. 4, Hierover ook P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het koninkrijk der Nederlanden*, deel I, Zwolle, 1947, blz. 591.

<sup>2</sup> Zie noot 1, blz. 12.

<sup>3</sup> In deze zin de regering bij het voorstel van Wet openbaarheid van bestuur, Kamerstukken II 1987/88, 19 859, nr. 6, blz. 12.

#### *Scheidsrechter in conflict over toepassing artikel 68?*

Tijdens het debat in de Kamer met de TCI over haar rapport en ook eerder naar aanleiding van de brief van 1 september 2001 is geopperd het oordeel over de gerechtvaardigheid van het beroep op het belang van de

staat en van het vertrouwelijk in plaats van openbaar verstrekken van informatie, in handen te leggen van een externe instantie<sup>1</sup>. De commissie is van opvatting dat dat beslist onwenselijk is. Zij deelt de opvattingen van de vice-president van de Raad van State dat in ons parlementaire stelsel alleen de Kamer competent is het optreden van bewindspersonen te beoordelen, daargelaten het oordeel over strafrechtelijke gedragingen van bewindspersonen<sup>2</sup>. In een geschil tussen de Kamer en een bewindspersoon zijn er maar twee mogelijkheden: of de Kamer laat zich door de bewindspersoon overtuigen, of de bewindspersoon legt zich neer bij de wens van de Kamer. Dat geldt ook als een individueel lid van de Kamer of een kamermeerderheid om inlichtingen verzoekt. Dit is de essentie van de vertrouwensregel. De commissie is van opvatting dat het in strijd is met onze constitutie een externe instantie te laten oordelen over de gerechtvaardigheid van een beroep op het belang van de staat en de gerechtvaardigheid van vertrouwelijke informatieverstrekking.

Dat neemt niet weg dat er mogelijkheden zijn om, zonder daarbij externen in te schakelen, met een bewindspersoon nader te overleggen over de gegrondheid van zijn beroep op het belang van de staat. De voorzitter van de Kamer of het presidium kunnen hierin een rol spelen. De bewindspersoon kan worden gevraagd hen onder strikte vertrouwelijkheid wel te informeren, waarop zij de Kamer kunnen adviseren wel of geen voet bij stuk te houden. De Kamer is hiervoor wel afhankelijk van de bereidwilligheid van de betrokken minister of staatssecretaris.

Indien informatie vertrouwelijk is verstrekt, dan kan de Kamer zonder meer zelf beoordelen of zij dit al dan niet terecht vindt. Zij beschikt immers over de informatie. Indien de Kamer meent dat de informatie ten onrechte vertrouwelijk is verstrekt dan kan zij de bewindspersoon dringend vragen de vertrouwelijkheid op te heffen. Weigert deze dat te doen, dan kan de Kamer in het uiterste geval het vertrouwen in de bewindspersoon opzeggen.

#### *De rol van de Kamer*

Uit het voorgaande blijkt zonneklaar dat bij de handhaving van artikel 68 van de Grondwet niet alleen bewindspersonen, maar ook de Kamers zelf een rol spelen. Alleen een kamermeerderheid kan uiteindelijk een weigerachtige minister of staatssecretaris dwingen informatie (openbaar) te verstrekken. Natuurlijk mag van bewindspersonen worden verwacht dat zij informatie ruimhartig en openbaar verstrekken en dat zij uitsluitend met gegronde redenen weigeren informatie te verstrekken of volstaan met vertrouwelijke verstrekking. Daar staat echter tegenover dat van de Kamer mag worden verwacht dat zij zich niet eenvoudig neerlegt bij een weigering informatie te verstrekken of bij vertrouwelijke verstrekking. Dat betekent in de eerste plaats dat de Kamer aan de bewindspersoon kan vragen zijn weigering of vertrouwelijke verstrekking te motiveren. Dit kan aanleiding geven voor verdere discussie en eventueel tot het zoeken naar een alternatieve weg om uit de impasse te geraken. Dat betekent in de tweede plaats dat de Kamer het aan haar stand verplicht is individuele leden of minderheden te steunen in verzoeken om inlichtingen. Het staat buiten kijf dat de inlichtingenplicht ook bestaat indien het verzoek van een individueel kamerlid uitgaat. Het is belangrijk dat de Kamer ervoor zorgt dat ook individuele leden en minderheden hun taken als volksvertegenwoordiger goed kunnen uitoefenen en van hun rechten daadwerkelijk gebruik kunnen maken. Hoewel het inlichtingenrecht toekomt aan individuele kamerleden is, is een lid of kamermeerderheid wel afhankelijk van een meerderheid als het aankomt op het verbinden van politieke gevolgen aan het niet verstrekken van inlichtingen. Het zal duidelijk zijn dat individuele kamerleden in ieder geval de mogelijkheid moeten hebben om in officieel kamerverband inlichtingen van de regering te vragen.

<sup>1</sup> Behandeling van het rapport van de Tijdelijke commissie infrastructuurprojecten, Handelingen II 2004–2005, nr. 55, p. 3574 e.v.; Brief van het presidium van de Tweede Kamer aan de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden, n.a.v. de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de reikwijdte van artikel 68 van de Grondwet, Kamerstukken II 2001–2002, 28 362, nr. 3.

<sup>2</sup> Brief van de vice-president van de Raad van State n.a.v. de stukken over de reikwijdte van artikel 68 van de Grondwet, Kamerstukken II 2001–2002, 28 362, nr. 4.

### *Het Reglement van Orde*

Bij de totstandkoming van artikel 68 van de Grondwet is aan de orde geweest dat dit artikel er niet aan in de weg staat dat de Kamer in haar reglement van orde nadere regels stelt over de wijze waarop inlichtingen worden gevraagd<sup>1</sup>. Het Reglement van Orde voor de Tweede Kamer voorziet in verschillende wegen waarlangs een kamerlid zich kan laten informeren. Zo kunnen de Tweede-Kamerleden informatieverzoeken doen door middel van een interpellatie, tijdens het mondelinge vragenuur, tijdens overleggen met bewindspersonen en in de schriftelijke behandeling van stukken (voorlopige verslagen enz.). Daarnaast is het gebruikelijk geworden dat over een onderwerp een brief wordt gevraagd van het kabinet, hetzij bij de regeling van werkzaamheden, hetzij in een procedurevergadering. Deze mogelijkheden bieden geen garantie dat een kamerlid kan vragen om de informatie die hij wenst. Zo moeten bijvoorbeeld verzoeken om interpellaties worden ondersteund en beperkt de schriftelijke behandeling van stukken en overleggen met bewindspersonen zich tot het onderwerp van die stukken of van dat overleg.

Kamerleden hebben naast de genoemde methoden om informatie te vergaren de mogelijkheid om schriftelijk vragen te stellen. Dat verzekert de kamerleden ervan dat zij het individuele vragenrecht ten volle kunnen uitoefenen. Artikel 134, tweede lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal biedt de voorzitter de ruimte vragen niet door te sturen<sup>2</sup>. Dit zou theoretisch gesproken afbreuk kunnen doen aan het individuele vragenrecht. De commissie heeft overwogen of in artikel 134, tweede lid, de zinsnede «tenzij bij hem wegens vorm of inhoud van de vragen daartegen overwegend bezwaar bestaat» zou moeten worden geschrapt. Na ampel beraad is zij tot de conclusie gekomen dat het de voorkeur verdient de bevoegdheid van de voorzitter om vragen niet door te zenden te handhaven. Wel meent de commissie dat het grondwettelijk vragenrecht van individuele kamerleden, vereist dat de voorzitter terughoudend en zorgvuldig van deze bevoegdheid gebruik maakt. Er zijn echter vragen denkbaar die niet kunnen worden toegestaan, bijvoorbeeld omdat ze een beledigend of discriminerend karakter hebben. Het staat de voorzitter vrij ook in andere gevallen met de vragensteller in overleg te treden over de wenselijkheid van handhaving van zijn vraag, bijvoorbeeld omdat dezelfde vraag onlangs nog is gesteld, de vraag aan de verkeerde bewindspersoon is gesteld of de vraag niet tot de verantwoordelijkheid van enig bewindspersoon behoort. Aanleidingen als deze kunnen echter geen reden zijn om als het overleg niet tot overeenstemming leidt, een vraag niet door te sturen.

### *Conclusies en aanbevelingen passieve informatieplicht*

De commissie is van mening dat de verplichting van ministers en staatssecretarissen om *op verzoek* aan de Kamers inlichtingen te verstrekken door artikel 68 van de Grondwet afdoende is geregeld. Daarbij speelt een belangrijke rol dat de plicht tot informatieverstrekking bestaat op grond van de vraag van een enkel lid van de Kamer, dat de Kamer bepaalt in welke vorm de informatie wordt verstrekt en dat de informatie uitsluitend kan worden geweigerd met een beroep op het belang van de staat.

De commissie beveelt de Kamer aan goed gebruik te maken van de mogelijkheden die de Kamer zelf heeft om een bewindspersoon steeds te vragen om een goede motivering van een weigering om informatie te verstrekken, individuele leden en kamerliden te steunen in verzoeken om informatie en zich niet eenvoudig neer te leggen bij vertrouwelijke verstrekking als daar in de ogen van de Kamer geen overtuigende reden voor is. Mocht een bewindspersoon volharden in een weigering om informatie te verstrekken en is de Kamer niet overtuigd van de juistheid van die weigering, dan is het in de eerste plaats zaak dat de

<sup>1</sup> Memorie van toelichting bij het voorstel een wijziging van artikel 68 van de Grondwet in overweging te nemen, Kamerstukken II 1984–1985, 19 014 (R 1284), nr. 3, blz. 3–4.

<sup>2</sup> Op grond van artikel 140, tweede lid, van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, heeft de voorzitter van de Eerste Kamer dezelfde bevoegdheid.

Kamer de bewindspersoon dwingt met zoveel woorden een beroep te doen op het belang van de staat. Ook kan het aangewezen zijn met hem of haar te zoeken naar een manier om tot een oplossing van het geschil te komen. Gedacht kan worden aan de mogelijkheid dat de bewindspersoon de voorzitter of het presidium onder strikte vertrouwelijkheid wel kennis laat nemen van de informatie. De voorzitter of het presidium kunnen de Kamer vervolgens adviseren al dan niet vast te houden aan haar verzoek.

## II. Actieve informatieplicht

### *Algemeen*

De Grondwet bepaalt niet dat ministers en staatssecretarissen op eigen initiatief de Kamer moeten informeren. De actieve informatieplicht bestaat echter wel<sup>1</sup>. Nog onlangs is het bestaan van de actieve informatieplicht bevestigd door het kabinet in zijn reactie op het rapport van de TCI<sup>2</sup>. Het kabinet stelt in deze reactie dat de actieve informatieplicht moet worden gezien in het licht van de vertrouwensregel die voortvloeit uit artikel 42 van de Grondwet. Zonder een actieve informatieplicht kan deze regel niet functioneren. De commissie onderschrijft deze opvatting. De Kamer kan gerechtvaardigd tot het oordeel komen dat een minister of staatssecretaris onvoldoende informatie heeft verstrekt aan de Kamer waardoor zij is gehinderd haar taken goed uit te oefenen. In uiterste instantie kan de Kamer concluderen dat betrokkene daardoor het vertrouwen heeft verloren.

### *Codificatie van de actieve informatieplicht?*

De commissie stelt voorop dat codificatie van de actieve informatieplicht niet noodzakelijk is nu de plicht onbetwist bestaat. De constitutie behelst meer dan de Grondwet. Ook andere belangrijke staatsrechtelijke regels, zoals de vertrouwensregel, zijn ongeschreven. Soms is het niet wenselijk ongeschreven staatsrecht te codificeren omdat het recht niet is uitgekristalliseerd en codificatie tot ongewenste verstarring kan leiden. Ook komt het voor dat ongeschreven recht zich om andere redenen niet goed in een geschreven regel laat vatten. Deze argumenten tegen codificatie gelden echter niet voor de actieve inlichtingenplicht. Deze plicht is onbetwist en kan goed in een geschreven regel worden neergelegd. Voordeel van codificatie is dat het bestaan van de plicht – die een wezenlijk element is in de verhouding tussen kabinet en volksvertegenwoordiging – zichtbaar wordt naast de passieve informatieplicht en het belang van de actieve informatieplicht wordt onderstreept. Door codificatie verandert de omvang van de plicht niet. Dat codificatie kan leiden tot nieuwe vragen over de precieze reikwijdte, zoals het kabinet aangaf in zijn reactie op het rapport van de TCI, is in de ogen van de commissie geen beletsel tot codificatie over te gaan<sup>3</sup>.

In dit verband wijst de commissie erop dat sinds de dualisering van gemeentebestuur de Gemeentewet een actieve informatieplicht kent van het college van burgemeester en wethouders en elk van zijn leden ten opzichte van de raad. Een vergelijkbare plicht kent de Provinciewet. De commissie is er zich van bewust dat aan het gegeven dat in de Gemeentewet en Provinciewet de actieve informatieplicht is vastgelegd, geen argument kan worden ontleend voor of tegen opneming in de Grondwet. De Gemeente- en Provinciewet zijn anders van karakter dan de Grondwet. Eerstgenoemde wetten regelen tamelijk uitputtend de bevoegdheden van het gemeente- c.q. provinciebestuur en de verhouding tussen de onderscheiden organen van dat bestuur. Voor het landsbestuur bestaat geen vergelijkbare organieke wet maar regelt de Grondwet de verhouding tussen regering en parlement. Zij doet dat niet uitputtend. De essentialia in de verhouding tussen de onderscheiden organen van het landelijk bestuur behoren echter wel in de Grondwet te staan. Wat het informatie-

---

<sup>1</sup> Expliciet is dit aan de orde gekomen in de memorie van antwoord bij het voorstel een wijziging van artikel 68 van de Grondwet in overweging te nemen, Kamerstukken II 1985–1986, 19 014, nr. 5, blz. 6, naar aanleiding van een vraag of niet zou moeten worden voorzien in een actieve informatieverplichting.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2004–2005, 29 283, nr. 22, blz. 8.

<sup>3</sup> Zie noot 11, blz. 8.

recht betreft kan de regeling in Gemeente- en Provinciewet ondanks het verschil in karakter tussen een organieke wet en de Grondwet daarbij wel als voorbeeld dienen. Dat geldt overigens niet voor het element dat de actieve informatieplicht in Gemeente- en Provinciewet ook een collectieve plicht is, namelijk van het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten als geheel. Een collectieve plicht voor het kabinet strookt niet met de individuele ministeriële verantwoordelijkheid. Wel behoort het tijdig, zorgvuldig en volledig informeren van het parlement door de leden van het kabinet een onderwerp van voortdurende zorg van het kabinet als geheel te zijn.

#### *Conclusies en aanbevelingen actieve informatieplicht*

Buiten twijfel staat dat ministers en staatssecretarissen de plicht hebben het parlement ongevraagd zodanig te informeren dat het zijn taken naar behoren kan uitoefenen. Het feit dat deze plicht ongeschreven is doet daaraan niet af.

Toch meent de commissie dat het wenselijk is de actieve informatieplicht vast te leggen in de Grondwet. Samen met de passieve informatieplicht vormt zij een hoeksteen van de parlementaire democratie. Codificatie maakt de omvang van de totale informatieplicht van bewindspersonen ten opzichte van de Kamers zichtbaar in de Grondwet en onderstreept het belang van het verstrekken van informatie uit eigen beweging naast dat van verstrekking van informatie op verzoek. De commissie stelt daarom voor het kabinet te vragen een voorstel tot wijziging van de Grondwet voor te bereiden dat tot doel heeft de plicht tot informatieverstrekking door bewindspersonen uit eigen beweging in de Grondwet op te nemen. Hiermee is geen verandering van de omvang van de informatieplicht beoogd en daartoe zal de geschreven regel ook geen aanleiding geven. Strikt systematisch gezien zou de actieve informatieplicht kunnen worden opgenomen in hoofdstuk 2 van de Grondwet met betrekking tot de regering. Het past echter het best deze plicht op te nemen in artikel 68 van de Grondwet, dus in hoofdstuk 3 met betrekking tot de Staten-Generaal. In de eerste plaats omdat de informatieplicht bestaat ten opzichte van het parlement. In de tweede plaats omdat aldus de gehele informatieplicht van de leden van het kabinet ten opzichte van de Kamers inzichtelijk tot uitdrukking wordt gebracht.

Artikel 68 zou als volgt kunnen komen te luiden:

#### **Artikel 68**

1. De ministers en de staatssecretarissen geven de Kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering uit eigen beweging alle inlichtingen die de Kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering nodig hebben voor de uitoefening van hun functie en waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.
2. De ministers en de staatssecretarissen geven de Kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.

#### **III. Algemene eisen aan de informatievoorziening**

Uit het voorgaande volgt dat de bewindslieden een ruime informatieplicht hebben en dat de Kamer voldoende politieke middelen heeft om die af te dwingen. De meest wenselijke vorm waarin de informatie wordt verstrekt kan per geval verschillen. Soms kan het wenselijk zijn over een bepaald type onderwerpen, bijvoorbeeld grote projecten, afspraken te maken over de informatievoorziening van de Kamer door het kabinet.



Het zal duidelijk zijn dat het er niet om gaat alle beschikbare informatie te verkrijgen. Het gaat er om de relevante informatie te krijgen en voldoende kennis in huis hebben om de informatie op waarde te schatten. In die zin is er een relatie met aanbeveling 8 van de TCI om de kennisinfrastructuur te professionaliseren. Het kan daarbij behulpzaam zijn om los van afspraken met het kabinet over informatieverstrekking afhankelijk van het onderwerp, ook meer in het algemeen afspraken te maken over informatieverstrekking. Te denken valt aan de afspraak dat de Kamer wordt geïnformeerd op korte, bondige wijze en op hoofdlijnen, waarbij wordt aangegeven welke achterliggende stukken bestaan en waar deze ter inzage liggen c.q. op welk elektronisch adres deze kunnen worden geraadpleegd. Een andere afspraak kan zijn dat bij schriftelijk verstrekte inlichtingen van enige omvang een oplegnotitie wordt gevoegd met de aanleiding voor toezending en een samenvatting.

Het is uiteindelijk de Kamer die beslist over de vorm waarin informatie op haar verzoek wordt verstrekt. Indien bewindspersonen op eigen initiatief informatie aan de Kamer verstrekken in een vorm die de Kamer of individuele kamerleden niet bevalt, dan hebben zij het volste recht van betrokkenen de informatie in andere vorm te vragen. In dat geval vallen kamerleden als het ware terug op hun recht op informatie op verzoek.

#### **IV. Ten slotte**

Eerder in dit advies is al opgemerkt dat de inlichtingenplicht van ministers en staatssecretarissen ten opzichte van de Kamers één van de hoekstenen vormt van de parlementaire democratie. Dit betekent enerzijds dat bewindspersonen zich ervan bewust moeten zijn dat het van groot democratisch belang is de Kamers gevraagd en ongevraagd tijdig, juist en volledig te informeren. Anderzijds dienen kamerleden zich bewust te zijn van de omvang van hun recht op informatie zodat zij dit recht ten volle kunnen benutten om hun taken als volksvertegenwoordiger goed te kunnen uitoefenen.

De Commissie voor de Vernieuwing van de Wet op de Parlementaire Enquête

K. G. de Vries  
W. G. J. M. van de Camp  
R. Luchtenveld  
C. G. van der Staaij

Vergaderjaar 2004–2005

29 283

**Onderzoek naar infrastructuurprojecten**

Nr. 29

**BRIEF VAN DE GRIFFIER VAN DE TWEDE KAMER DER STATEN-  
GENERAAL**

Aan de leden

Den Haag, 16 juni 2005

Het Presidium heeft in zijn vergadering van 15 juni jl. besloten over aanbeveling 7 (verzwaring van de positie van de commissie voor de Rijksuitgaven) en aanbeveling 8 (instellen van een parlementair kennis- en controlecentrum) uit het rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek infrastructuurprojecten, waarnaar de motie Van Hijum c.s. (29 283, nr. 17) verwijst, advies te vragen aan de commissie voor de Rijksuitgaven. Het advies van de commissie voor de Rijksuitgaven treft u hierbij aan (bijlage 1).

De commissie voor de Rijksuitgaven adviseert het Presidium voor de vorming van een parlementair kennis en controlecentrum een groeimodel te hanteren. Leidend daarbij moet de politiek uitgesproken vraag naar ondersteuning bij controlevraagstukken zijn. De commissie beveelt aan die ondersteuning in eerste instantie te realiseren door het beter organiseren van reeds aanwezige kennis en vervolgens door het flexibel en telkens op tijdelijke basis inhuren van niet aanwezige kennis. Uitbreiding van de ambtelijke staf is het eventuele sluitstuk hiervan. De commissie benadrukt overigens dat deze kennisorganisatie politiek dient te worden gedragen.

Meer specifiek staat de commissie vooralsnog afwijzend tegen het voorstel om haar naam te veranderen in «commissie voor de Rijksuitgaven en grote projecten». Wat betreft het parlementair kennis- en controlecentrum, dit behoeft volgens de commissie niet persé een nieuwe organisatorische eenheid te zijn.

Het Presidium heeft in zijn vergadering van 15 juni jl. besloten dit advies van de commissie voor de Rijksuitgaven, met uitzondering van de passage over het groeimodel, over te nemen en u, in antwoord op de eerder genoemde motie Van Hijum met name waar deze betreft de eerder genoemde aanbevelingen 7 en 8 van de Tijdelijke commissie onderzoek infrastructuurprojecten, daarover te berichten.

Het Presidium heeft geconstateerd dat een groeimodel al snel in strijd kan komen met de motie Rambocus (29 527, nr. 21). De ambtelijke organisatie zal derhalve bij de beantwoording van de vraag naar ondersteuning bij controlevraagstukken optimaal gebruik dienen te maken van de binnen de huidige budgettaire grenzen en de personele mogelijkheden aanwezige kennis en flexibiliteit. Hierbij dienen met name betrokken te worden het onderzoeksbudget, de Diensten Commissieondersteuning, waar de staf van de commissie voor de Rijksuitgaven onder valt, en het Onderzoeks- en Verificatiebureau. Daarbij zullen vervolgens steeds keuzes moeten worden gemaakt wanneer en waar en met welk doel de ondersteuning wordt ingezet. Het Presidium heeft hierbij benadrukt dat vooralsnog niet is voorzien in uitbreiding van de ambtelijke staf.

Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,  
J. E. Biesheuvel-Vermeijden

Den Haag, 28 april 2005

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 9 maart 2005, waarin u verzoekt om advisering over de aanbevelingen 7 en 8 van het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI). Zij heeft zich in haar procedurevergaderingen van 7, 21 en 28 april 2005 gebogen over uw verzoek. In deze brief wil de commissie haar advies in eerste aanleg aan u presenteren.

De term «eerste aanleg» gebruikt de commissie om te verwoorden dat zij de uitvoering van de aanbevelingen van de TCI uitdrukkelijk ziet als een groeimodel, een project dat met grote zorgvuldigheid en stapsgewijs moet worden uitgevoerd.

Allereerst maakt de commissie in haar advies een aantal opmerkingen van meer fundamentele aard.

Zo heeft de commissie stilgestaan bij de vraag wat nu precies wordt verstaan onder «parlementaire controle». Zij is van mening dat het bestaat uit twee verwante aspecten, namelijk:

- controle op de kwaliteit van de door het kabinet verschaft informatie en
- het nagaan of de regering handelt volgens de uitspraken van de Tweede Kamer.

De commissie is met de TCI van mening dat het bevorderen van deze parlementaire controle is gebaat met het *beter en efficiënter organiseren* van de ervoor nodige kennis en expertise. Zij ziet de aanbeveling van de TCI met betrekking tot het instellen van een parlementair kennis- en controlecentrum dan ook uitdrukkelijk in dit licht. Er is sprake van een zinvol parlementair kennis- en controlecentrum indien dat er toe leidt dat de juiste kennis op het juiste moment op de juiste plaats beschikbaar is. De commissie is er in dit verband geenszins van overtuigd dat dit moet door middel van het creëren van een nieuwe organisatorische eenheid. Het anders en beter organiseren van werkprocessen en eventueel uitbreiden ervan binnen de bestaande structuren kan wellicht beter voorzien in de toekomstige behoefte.

Het is van groot belang dat de Tweede Kamer vervolgens vaststelt welke kennis (in kwalitatieve en in kwantitatieve zin) en expertise zij nodig heeft. Daar is op voorhand uiteraard geen antwoord op te geven, aangezien dit afhangt van de vorm en inhoud van de op kwaliteit te controleren informatie.

Tevens acht de commissie het wenselijk dat voor de ondersteuning van de parlementaire controle in eerste instantie wordt aangesloten bij reeds bestaande kennis. Daar waar de kennis niet of in onvoldoende mate aanwezig is, dient zij te worden ingekocht, hetzij op permanente basis dan wel door flexibele inhuur. Leidend daarbij moet zijn dat op efficiënte wijze met schaarse financiële middelen wordt omgegaan. Algemeen toepasbare kennis kan worden verkregen door middel van personeelsuitbreiding, specialistische kennis kan worden ingehuurd op tijdelijke basis.

Uiteraard dient deze kennisorganisatie *politiek te worden gedragen*. De keuze van de TCI om dit op te dragen aan de commissie voor de Rijksuitgaven is een logische keuze, daar deze commissie zich reeds jaar en dag met parlementaire controle bezighoudt. Gewezen kan worden op de activiteiten die de commissie organiseert ten behoeve van «de derde woensdag in mei», uit de aard der zaak het jaarlijkse hoogtepunt van parlementaire controle. Ook de speciale verantwoordelijkheid die de

commissie heeft met betrekking tot de procedureregeling grote projecten, valt onder de noemer «parlementaire controle». En in dat verband wijst de commissie ook op het ondersteunen van en adviseren bij de begrotingsbehandeling, een essentieel onderdeel van de controlerende werkzaamheden van de Kamer. De begrotingsbehandeling moet in de ogen van de commissie namelijk mede leiden tot een controleerbare begroting. De betrokkenheid van de commissie bij het stimuleren en ondersteunen van parlementaire controle heeft in haar ogen nog twee aandachtspunten. Allereerst acht de commissie het wenselijk om – geredeneerd vanuit het eerder geformuleerde groei-model – niet ogenblikkelijk bij alle dossiers in het Kamerdebat controlegerichte ondersteuning te organiseren. In eerste instantie zou dat alleen bij grote projecten het geval moeten zijn, vervolgens bij andere dossiers met een financiële nadruk en daarna bij de overige dossiers.

Ten tweede heeft de commissie zich beraden over de vraag hoe haar aansturende activiteiten vorm zouden moeten krijgen. De commissie ziet dit bovenal in de besluitvorming over de vraag op welke beleidsdossiers de inhoudelijke ondersteuning zich zou moeten richten en welke vraagpunten in die ondersteuning aan de orde zouden moeten komen.

Tot slot wenst de commissie er op te wijzen dat onderdelen van de aanbevelingen van de TCI zich buiten het bereik uitstrekken van hetgeen de commissie tot haar werkerrein acht. Het gaat dan met name om zaken die evident op het terrein liggen van de praktische ambtelijke uitwerking van politieke wensen.

De commissie heeft de aanbevelingen van de TCI waar de motie van Hijum cs naar verwijst, nader beschouwd en gaat naast bovenstaande nog op 4 onderwerpen in.

### **1. Verzwaring van de positie van de commissie voor de Rijksuitgaven**

De commissie ziet dit nadrukkelijk in het licht van de wens tot betere parlementaire controle. De commissie heeft reeds taken met betrekking tot controle, die deels voortvloeien uit haar betrokkenheid met en verantwoordelijkheid voor de procedureregeling grote projecten en uit de aan de commissie toebedeelde taken in artikel 21a van het Reglement van Orde. De commissie waarschuwt echter voor het gevaar dat parlementaire controle verwordt tot iets wat uitsluitend tot het terrein van de commissie voor de Rijksuitgaven hoort. Ook acht de commissie het onwenselijk dat de suggestie zou ontstaan dat parlementaire controle alleen aan de orde is bij grote projecten. De commissie staat dan ook vooralsnog afwijzend tegen het voorstel om haar naam te veranderen in «commissie voor de Rijksuitgaven en grote projecten».

### **2. Een parlementair kennis- en controlecentrum**

Kern van deze aanbeveling is in de ogen van de commissie de volgende: dat de juiste kennis op het juiste moment op de juiste plaats is, zodat de Tweede Kamer haar controlerende taak ten volle kan uitoefenen. Die kennis is momenteel al deels aanwezig bij de ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer, zij het dat het rendement ervan wellicht kan worden verbeterd door de kennisverspreiding anders te organiseren. Het daartoe in het leven roepen van een kenniscentrum kan een zinvolle actie zijn. De commissie wijst er echter nogmaals op dat dit niet per sé een nieuwe organisatorische eenheid behoeft te zijn.

### **3. Terugzendrecht**

Als voortgangsrapportages vanuit het perspectief van de procedure-regeling grote projecten van onvoldoende kwaliteit zijn, kan het een zinvol signaal zijn de voortgangsrapportage terug te zenden. De commissie wijst er op dat hieraan nog wel enkele haken en ogen zijn verbonden. Zij pleit er dan ook voor dit zorgvuldig te organiseren.

### **4. Het rapporteurschap**

De commissie heeft waargenomen dat er over deze aanbeveling van de TCI veel verschillende meningen bestaan. De commissie meent dat hierover meer duidelijkheid gewenst is. Het probleem dat de TCI met het rapporteurschap wil oplossen, wordt door de commissie onderkend: er dient een betere politieke koppeling te worden gelegd tussen ambtelijke ondersteuning en de uitoefening van de parlementaire controletaak. Of het rapporteurschap hiervoor de meest aangewezen weg is, zal geheel afhangen van de taak die een rapporteur krijgt. De commissie geeft in overweging dit bij wijze van experiment in te voeren en zo doende stapsgewijs het rapporteurschap optimaal vorm te geven. Dat betekent dat in voorkomende gevallen een rapporteurschap kan worden ingevoerd, waarbij heldere afspraken zouden moeten worden gemaakt over de taken van de rapporteur alsmede over de wijze van inhoudelijke ondersteuning van de rapporteur.

#### **Tot slot**

De commissie is zich ervan bewust dat over dit onderwerp meer kan worden gezegd dan zij in deze brief doet. Zij heeft geprobeerd haar advies op hoofdlijnen te verwoorden. Uiteraard is de commissie bereid hierover nader met u van gedachten te wisselen.

De Voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,  
B. M. de Vries

Vergaderjaar 2004–2005

29 283

**Onderzoek naar infrastructuurprojecten**

Nr. 17

**MOTIE VAN HET LID VAN HIJUM C.S.**

Voorgesteld 3 maart 2005

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten door de Kamer is verzocht om te komen tot een hanteerbaar kader voor de Tweede Kamer om haar rol bij de besluitvorming en de controle op de uitvoering van grote infrastructurele projecten te verbeteren;

overwegende, dat de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten gedegen onderzoek heeft verricht en een heldere analyse met concrete aanbevelingen heeft gepresenteerd;

spreekt haar waardering uit voor het werk van de commissie en stelt vast dat het eindrapport «Grote projecten uitvergroot. Een infrastructuur voor besluitvorming» en de uitkomst van het debat hierover in de Kamer een goede basis bieden voor een nadere gedachtenwisseling met het kabinet;

stemt in met de aanbevelingen 5, 7 en 8 die betrekking hebben op de werkwijze van de Kamer en verzoekt het Presidium om met inachtneming van de in het debat gemaakte opmerkingen de nadere uitwerking ter hand te nemen en daarbij waar nodig advies te vragen aan de commissie voor de Rijksuitgaven en de commissie voor de Werkwijze van de Tweede Kamer,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Hijum  
Dijkma  
Hofstra  
Van As  
Gerkens  
Duyvendak

Van der Ham  
Huizinga-Heringa  
Van der Staaij  
Wilders  
Lazrak