
Vergaderjaar 2020-2021

34 430 Staatscommissie Parlementair Stelsel

AA VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG
Vastgesteld 23 maart 2021

De leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning¹ hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 16 december 2020 inzake de herziening van de Aanwijzingen voor de externe contacten van rijksambtenaren (34430, W).

Naar aanleiding hiervan hebben zij de minister op 10 februari 2021 een brief gestuurd met vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van **GroenLinks** en **PvdA**.

De minister heeft op 23 maart 2021 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Bergman

¹ Samenstelling:

Kox (SP), Koffeman (PvdD), Ganzevoort (GL), De Boer (GL), Van Hattem (PVV), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Koole (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), Bezaan (VVD), Van der Burg (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Dittrich (D66) (voorzitter), Doornhof (CDA), Frentrop (FVD), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD) (ondervoorzitter), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), Verkerk (CU), De Vries (Fractie-Otten), Keunen (VVD), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Raven (OSF)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 10 februari 2021

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning heeft kennisgenomen van uw brief van 16 december 2020 inzake de herziening van de Aanwijzingen voor de externe contacten van rijksambtenaren (34430, W). De commissie heeft gelegenheid tot schriftelijk overleg geboden. De leden van de fracties van **GroenLinks** en **PvdA** hebben de navolgende opmerkingen en vragen.

De leden van deze fracties zijn van mening dat deze herziening een begin maakt met broodnodige veranderingen wat betreft de informatievoorziening aan het parlement en een meer ontspannen relatie tussen kabinet en parlement. Ze zien dit in het licht van de bredere problemen rondom de inlichtingenplicht zoals verankerd in artikel 68 van de Grondwet. Op basis daarvan hebben de leden enkele vragen.

Het uitgangspunt van de inlichtingenplicht is dat ministers de door een of meer Kamerleden verlangde inlichtingen altijd verstrekken, tenzij het verstrekken daarvan in strijd is met het belang van de staat. De leden merken echter op dat de interpretatie van wat 'belang van de staat' in deze context inhoudt niet altijd duidelijk is geweest en dit in het (zowel verre als recente) verleden niet altijd goed is gegaan. De toeslagenaffaire is slechts het laatste voorbeeld. Kan u duiden wanneer het verstrekken van informatie in strijd met het belang van de staat wordt geacht? Valt het belang van de staat samen met het belang van de overheid? Valt het samen met het belang van de regering of de coalitie? Is het denkbaar dat voor de staat en de burger openbaarmaking zeer belangrijk kan zijn terwijl het voor bewindspersonen politiek pijnlijk is? Wat moet dan volgens de Aanwijzingen het zwaarste wegen?

Deze leden vragen of u kan aangeven wie in de dagelijkse praktijk verantwoordelijk is voor het maken van deze afwegingen? Hoe wordt gezorgd dat deze afweging weloverwogen en zo onpartijdig mogelijk gemaakt wordt? Hoe kan politiek opportunisme (bijvoorbeeld het tegengaan van transparantie voor persoonlijk politiek belang of vrees voor afstraffing) hierin vermeden worden? Heeft de regering in dit kader lessen getrokken uit de toeslagenaffaire die aan een volgend kabinet meegegeven kunnen worden?

In de herschreven Aanwijzingen wordt aangegeven dat verzoeken om informatie welwillend en zakelijk zullen worden beoordeeld, en dat dit betekent dat verzoeken in beginsel worden gehonoreerd, tenzij het redelijk vermoeden bestaat dat het contact niet uitsluitend is gericht op het verkrijgen van feitelijke informatie of het valt onder de wettelijke geheimhoudingsplicht van de ambtenaar. In dit licht vragen deze leden een nadere toelichting op de aard van de 'Rutte-doctrine' in relatie tot de inlichtingenplicht en tot de hier geformuleerde aanwijzingen.

In aanwijzing 4 wordt 'feitelijke informatie' gedefinieerd als het vermijden van het uitdragen van persoonlijke beleidsopvattingen of het afleggen van verantwoording voor gevoerde beleid. Het is deze leden echter nog onduidelijk hoe precies de scheiding tussen feitelijke en niet-feitelijke informatie gemaakt wordt. Bent u, met deze leden, van mening dat sommige feitelijke informatie ook inherent

politiek is, en andere feitelijke informatie niet? Wordt hier onderscheid tussen gemaakt? Wie maakt de uiteindelijke beslissing of een vraag betrekking heeft op feitelijke informatie of niet? Indien die beslissing bij de minister ligt: hoe kan voorkomen worden dat de bevoegdheid om deze beslissing te maken, in combinatie met de soms ruime interpretatie van het 'belang van de staat' zoals hierboven genoemd, leidt tot de situatie waar een minister een ambtenaar niet toestaat om bepaalde opgevraagde informatie aan te leveren en vervolgens besluit om dit zelf ook niet te doen met een beroep op uitzonderingen van ministeriële inlichtingenplicht? Hoe vaak komt deze situatie, volgens u, voor?

In artikel 9 van de Ambtenarenwet 2017 staat dat de ambtenaar verplicht is tot geheimhouding van hetgeen hen in verband met hun functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt. Dit wordt verder uitgelegd in de Aanwijzingen tot de informatie waarvan de ambtenaar redelijkerwijs had kunnen weten dat het vertrouwelijk was. In de contacten met de Staten-Generaal dienen ambtenaren zich aan hun wettelijke geheimhoudingsplicht te houden. Hoe moet die passage volgens u worden uitgelegd en toegepast? Hoe kan worden voorkomen dat dit zo ruim uitgelegd wordt dat de minister informatie tot vertrouwelijk kan verklaren die dat in beginsel niet zou moeten zijn? Hoe kunnen in uw optiek en met het oog op een aankomende dialoog tussen ambtenaren en Staten-Generaal de *checks and balances* worden versterkt?

Deze leden onderschrijven het nut van een parlementair contactpersoon die verzoeken van Kamerleden om feitelijke informatie in behandeling neemt, zoals aangeraden door de staatscommissie. Indien de parlementair contactpersoon twijfelt of de opgevraagde feitelijke informatie relevant zou kunnen zijn voor de uitoefening van de taken van de Kamer als geheel, legt hij het verzoek voor aan de desbetreffende minister. Ook kan de parlementair contactpersoon ervoor kiezen de minister over het verzoek te informeren, bijvoorbeeld omdat hij meent dat het een signaal is van een voor de minister relevante politieke ontwikkeling. Welk deel hiervan komt letterlijk uit de adviezen van de staatscommissie Remkes en welk deel is eigen interpretatie van de regering?

De leden zijn zeer benieuwd naar het traject voor bewustwording en kennisdeling dat u in de brief aankondigt. Kan u inzicht geven in hoe dit traject wordt vormgegeven?

U wijst ook op het begin van een proef met meer feitelijke informatieverschaffing en –toelichting door ambtenaren aan de Kamers en een brede dialoog tussen parlement, ambtenarij en kabinet over de politiek-ambtelijke verhoudingen en bijbehorende spelregels. Deze leden begrijpen uw uitleg zo dat de huidige wijzigingen enkel dienen om de al bestaande mogelijkheden te verduidelijken. Is dit een juiste interpretatie? En betekent dit dat in de proef en de brede dialoog stappen gezet zullen worden voor de vergroting van de mogelijkheden qua informatievoorziening aan het parlement? Zijn er concrete doelstellingen gemaakt met betrekking tot de proef en de brede dialoog? Zo ja, welke? Is al bekend wanneer deze trajecten gestart zullen worden? Wordt deze Kamer op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen op dat gebied?

U meldt dat de huidige herziening van de tekst niet op de twee hiervoor genoemde trajecten vooruit dient te lopen. Betekent dit dat de huidige uitwerking flexibel is, en na de uitkomsten van de proef en dialoog aan verandering onderhevig zal zijn?

Hoe duidt u dat medewerkers van planbureaus net als andere ambtenaren onder deze regeling vallen? Bent u van mening dat medewerkers van planbureaus, gezien de functies van planbureaus als ondersteunende organen die beleidsanalyses uitvoeren, een andere, vrijere positie dienen te hebben met betrekking tot hun communicatie met Kamerleden?

In Aanwijzing 3 wordt gesteld dat de ambtenaar toestemming van de betrokken minister behoeft voor contacten met de Staten-Generaal in het kader van zijn functievervulling. Waarom is hierin gekozen voor toestemming in plaats van een meldingsplicht? Legt dit niet te veel macht bij de minister om te bepalen of en hoe bepaalde informatie uitgebracht wordt? En beperkt dit ambtenaren niet te veel in het verstrekken van naar hun mening relevante informatie? Is er, gezien de vergaande bevoegdheid van de minister in het bepalen van het contact tussen ambtenaren en de Staten-Generaal, een klachtenmechanisme waar ambtenaren terecht kunnen, indien zij voelen dat de minister bewust de informatievoorziening beperkt? Is hier een vorm van een klokkenluidersregeling te overwegen, zodat zorgvuldige toetsing mogelijk blijft.

Aanwijzing 4 gaat specifiek in op de rol die ambtenaren moeten spelen in hun contact met de Staten-Generaal tot het verstrekken van feitelijke informatie. Is het voor u denkbaar dat deze aanwijzing ook toelaat dat de ambtenaar de ruimte krijgt om ongevraagd te specificeren welke informatie relevant zou zijn, maar niet gekend is? En is het voor u denkbaar om ambtenaren ruimte te geven Kamerleden te informeren met feitelijke informatie waarom niet direct is gevraagd, maar die mogelijk wel relevant is?

Aanwijzing 6 is in tegenstelling tot veel andere aanwijzingen kort geformuleerd. Is er voor u een scenario denkbaar waarbij een ambtenaar actief of deels actief, na bijvoorbeeld eerder contact en wanneer bepaalde informatie bij het eerste contact nog niet bekend was, contact opneemt met een Kamerlid?

Aanwijzing 7 voorziet in diverse uitzonderingen voor het aanleveren van informatie aan een enquêtecommissie. Op welk document en welke passages is dit gebaseerd? Hoe beoordeelt u de slagkracht van de informatiepositie van een enquêtecommissie? Zou ook hier niet een meer onafhankelijke toets moeten worden geïmplementeerd om zo prudent mogelijk te zijn in het niet aanleveren van informatie voor een enquêtecommissie? Een initiatiefnemer van een wetsvoorstel is voor de informatie volledig afhankelijk van de minister. Acht u dit opportuun? Hoe kijkt u aan tegen een tussenpersoon, vergelijkbaar met een parlementair medewerker? Zou deze nieuwe functie hier een rol in kunnen spelen om de onafhankelijkheid en informatiepositie van initiatiefnemers te versterken?

In de toelichting van aanwijzing 11 staat dat elk ministerie een eigen voorziening heeft voor de behartiging van de communicatiefunctie. Betekent dit dat er per ministerie een apart beleid en werkwijze geldt voor het beantwoorden van Wob-verzoeken? Of is er sprake van een centraal gereguleerde richtlijn? Welke ambtenaren beantwoorden een Wob-verzoek? Welke ambtenaren lakken passages zwart? Is de afdeling communicatie hierbij betrokken? In de toelichting staat dat media zich in principe bij de communicatieafdeling melden met Wob-verzoeken en als dat niet gebeurt, dan wordt de afdeling communicatie actief geïnformeerd. Waarom is hiervoor gekozen? Bent u het met deze leden eens dat er vanuit de afdeling communicatie eerder en meer wordt zwart gelakt dan bij andere afdelingen? Zo, nee waarom niet? Zo ja, begrijpt u de zorg van deze leden dat er in praktijk wat betreft het gemiddeld aantal zwartgelakte zinnen weinig zal veranderen? Bent u het met deze leden eens dat er juist op dit vlak meer *checks and balances* moeten worden ingebouwd? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke verbetering is te overwegen?

Veel zaken worden zwartgelakt uit privacyoverwegingen. Wie maakt die afweging en toetst of dit terecht is gedaan? Op basis van welke gronden worden nog meer zaken zwartgelakt? En ook hier vragen deze leden wie die afweging maakt en wie toetst of dit terecht is gedaan.

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

Mr. Boris Dittrich

Voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2021

Met interesse heb ik kennisgenomen van de brief van 10 februari jl. van de voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning van Uw Kamer over de herziening van de Aanwijzingen voor de externe contacten van rijksambtenaren (hierna: Aanwijzingen) en de vragen die de fracties van GroenLinks en de PvdA daarin stellen. Het doet mij deugd dat deze fracties stellen dat de herziening van de Aanwijzingen een begin maakt met veranderingen wat betreft de informatievoorziening aan het parlement en een meer ontspannen relatie tussen kabinet en parlement. De Aanwijzingen zijn immers herzien om onduidelijkheid over de toepassing weg te nemen en om de nadruk te leggen op wat er wel mogelijk is met betrekking tot het verstrekken van feitelijke informatie door ambtenaren aan Kamer en Kamerleden. In deze brief zal ik ingaan op de vragen en opmerkingen van de leden van beide fracties. Voor de duidelijkheid heb ik hun vragen cursief weergegeven. Aangezien alle vragen namens de leden van beide fracties zijn gesteld, doel ik met 'de leden' in mijn antwoorden op de leden van deze fracties.

Het uitgangspunt van de inlichtingenplicht is dat ministers de door een of meer Kamerleden verlangde inlichtingen altijd verstrekken, tenzij het verstrekken daarvan in strijd is met het belang van de staat. De leden merken echter op dat de interpretatie van wat 'belang van de staat' in deze context inhoudt niet altijd duidelijk is geweest en dit in het (zowel verre als recente) verleden niet altijd goed is gegaan. De toeslagenaffaire is slechts het laatste voorbeeld. Kan u duiden wanneer het verstrekken van informatie in strijd met het belang van de staat wordt geacht?

Als voorbeelden van belangen die onder omstandigheden zo zwaarwegend kunnen zijn dat zij als belang van de staat moeten worden aangemerkt, noem ik hier de eenheid van het regeringsbeleid, de veiligheid van de staat, vertrouwelijk aan de overheid medegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens, de betrekkingen van Nederland met andere landen, economische en financiële belangen van de staat en persoonsgegevens als bedoeld in de Algemene verordening gegevensbescherming. Voorts zijn gegevens over lopende of afgesloten strafrechtelijke onderzoeken, waarbij (naast de bescherming van de persoonlijke levenssfeer) het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten kan zijn betrokken, een grond voor weigering om inlichtingen te verstrekken aan de Kamer(s).²

Valt het belang van de staat samen met het belang van de overheid? Valt het samen met het belang van de regering of de coalitie?

Uit de hiervoor beschreven opsomming mag blijken dat het belang van de staat niet wordt gedefinieerd vanuit het belang van de overheid, regering of de coalitie. Het kan voorkomen dat inlichtingen worden geweigerd met een beroep op het belang van de staat, waar tevens een belang van de overheid of de regering speelt. Ook in zo'n geval blijft het belang van de staat de beweegreden voor het weigeren van inlichtingen. Belangen van de overheid kunnen zijn gelegen in de genoemde gegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt. De eenheid van regeringsbeleid is een voorbeeld van het belang van de regering, dat onder omstandigheden onder het belang van de staat kan worden geschaard. De

² Zie Kamerstukken II 2001/02, 28362, nr. 2.

veiligheid van de staat daarentegen is geen belang van de (Rijks)overheid of de regering als zodanig (als organen van de staat), maar een belang van de staat (als entiteit). Het begrip belang van de staat noodzaakt ertoe een objectiveerbare grond aan te voeren voor het weigeren van inlichtingen, zoals de eenheid van kabinetsbeleid. Een weigering van informatie – al dan niet met een beroep op het belang van de staat – dient altijd zo goed mogelijk te worden gemotiveerd.

Is het denkbaar dat voor de staat en de burger openbaarmaking zeer belangrijk kan zijn terwijl het voor bewindspersonen politiek pijnlijk is? Wat moet dan volgens de Aanwijzingen het zwaarste wegen?

Bij de ministeriële verantwoordelijkheid is van belang dat de gevraagde verantwoording wordt afgelegd door de minister als bekleder van het ambt van bewindspersoon. Daarbij staat de behartiging van het algemeen belang voorop en niet het persoonlijke of particuliere belang van de minister als persoon. Dat betekent dat feiten die voor de minister politiek pijnlijk kunnen zijn niet de doorslag mogen geven bij de openbaarmaking van informatie of de informatieverstrekking aan de Kamer(s).

Deze leden vragen of u kunt aangeven wie in de dagelijkse praktijk verantwoordelijk is voor het maken van deze afwegingen?

In de dagelijkse praktijk neemt de minister, al dan niet met behulp van ambtelijke ondersteuning, uiteindelijk de beslissing over de te maken afweging om het verstrekken van inlichtingen al dan niet te weigeren. Dat is een logisch gevolg van de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid waarin de minister politiek verantwoordelijk is en daarop kan worden aangesproken door de Kamer(s). Openbaarheid en transparantie zijn daarbij leidend en geheimhouding de uitzondering die deugdelijk moet zijn gemotiveerd. Vervolgens is het aan de Kamer(s) om te oordelen of zij zich voldoende en adequaat geïnformeerd achten.

Heeft de regering in dit kader lessen getrokken uit de toeslagenaffaire die aan een volgend kabinet meegegeven kunnen worden?

Uit de toeslagenaffaire heeft het kabinet de lessen getrokken die zijn opgesomd in de kabinetsreactie op het verslag van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag ('Ongekend onrecht') in de brief van 15 januari jl. aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.³ In paragraaf 7 van die brief gaat het kabinet in op de maatregelen die hij voorstelt met betrekking tot actieve en passieve openbaarmaking. Het kabinet wil allereerst met de Kamers invulling geven aan een praktijk waarin veel vaker dan nu technische briefings, of tijdens commissievergaderingen technische toelichtingen door ambtenaren worden verzorgd.⁴ Daarnaast heeft het kabinet aangekondigd dat we vanaf 1 juli 2021 een start maken met bij elk stuk (wetsvoorstel, brief of nota) dat aan het parlement wordt gestuurd, de onderliggende departementale nota's die de bewindspersonen hebben gebruikt voor de besluitvorming actief openbaar te maken op rijksoverheid.nl (en op termijn via PLOOI). Het kabinet heeft toegezegd dit ruimhartig te doen en zo snel mogelijk te verhelderen tot welke stukken dit zich precies uitstrekt. Daarmee hoopt het kabinet inzage te geven in de totstandkoming van zijn beleid en veel van de vragen achteraf te voorkomen.

Hoe wordt gezorgd dat deze afweging weloverwogen en zo onpartijdig mogelijk gemaakt wordt? Hoe kan politiek opportunisme (bijvoorbeeld het tegengaan van transparantie voor persoonlijk politiek belang of vrees voor afstraffing) hierin vermeden worden?

³ Brief van 15 januari 2021 (kenmerk 4181691) van de minister-president aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

⁴ Zie in dat kader ook het rapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties *Klem tussen balie en beleid*, p. 135-141 en de reactie van het kabinet van 5 maart jl. op de rapporten *Werk aan Uitvoering: het versterken van publieke dienstverlening*, p. 2.

Informatie die door de Kamer of een Kamerlid wordt gevraagd zal alleen kunnen worden geweigerd vanwege het belang van de Staat (zoals opgenomen in artikel 68 Grondwet). Omdat het kabinet transparanter wil zijn bij het openbaar maken van stukken die zijn opgesteld voor intern beraad wil het kabinet de grond 'persoonlijke beleidsopvattingen' niet langer hanteren als invulling van de weigeringsgrond 'belang van de staat' uit artikel 68 Grondwet. Deze nieuwe lijn geldt zowel voor documenten die op verzoek van de Kamer worden verstrekt als voor documenten die het kabinet op eigen initiatief openbaar maakt. Indien een bewindspersoon voornemens is een stuk te weigeren met een beroep op het belang van de staat, zal de centrale juridische directie van het departement een zelfstandig oordeel over dit voornemen uitbrengen aan de minister. Ook zal de minister-president op korte termijn de (uiteindelijk: geannoteerde) besluitenlijst van de ministerraad openbaar maken op de dag van de vergadering.

In de herschreven Aanwijzingen wordt aangegeven dat verzoeken om informatie welwillend en zakelijk zullen worden beoordeeld, en dat dit betekent dat verzoeken in beginsel worden gehonoreerd, tenzij het redelijk vermoeden bestaat dat het contact niet uitsluitend is gericht op het verkrijgen van feitelijke informatie of het valt onder de wettelijke geheimhoudingsplicht van de ambtenaar. In dit licht vragen deze leden een nadere toelichting op de aard van de 'Rutte-doctrine' in relatie tot de inlichtingenplicht en tot de hier geformuleerde aanwijzingen.

Allereerst wil ik benadrukken dat de "Rutte-doctrine" geen algemeen gehanteerd begrip is binnen de rijksoverheid. Voor zover ik heb kunnen nagaan is de term één keer gebruikt in een terugkoppeling van een overleg in een sms van een raadadviseur aan de minister-president. Het begrip 'Rutte-doctrine' werd in dat overleg gebruikt als een verwijzing naar artikel 11 van de Wet openbaarheid van bestuur, in het bijzonder op de ruimte om vrij van gedachten te kunnen wisselen op basis van persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van besluitvorming. Voor de inhoud en achtergrond hiervan zij verwezen naar de memorie van toelichting op de Wob (Kamerstukken II, 1986-1987, 19859, nr. 3, p. 14 en verder). Het is op grond van artikel 68 Grondwet aan de verantwoordelijke minister en staatssecretaris om de Tweede Kamer te informeren. De verantwoordelijk bewindspersoon legt over de informatievoorziening verantwoording af aan de Tweede Kamer. De Wob is niet van toepassing in de relatie tussen Kamer en regering, maar de daarin geformuleerde weigeringsgronden kleuren de verschoningsgrond van artikel 68 Grondwet tot op zekere hoogte wel in. Zoals hiervoor al is aangegeven, wil het kabinet de grond 'persoonlijke beleidsopvattingen' niet langer hanteren als invulling van de weigeringsgrond 'belang van de staat' uit artikel 68 Grondwet. De Aanwijzingen hebben alleen in zoverre met deze materie te maken dat zij logisch volgen uit de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals ook de Raad van State stelt in het ongevraagde advies over de ministeriële verantwoordelijkheid,⁵ maar zelf niets bepalen over de vraag wanneer informatie wel of niet moet worden verstrekt aan de Kamer.

In aanwijzing 4 wordt 'feitelijke informatie' gedefinieerd als het vermijden van het uitdragen van persoonlijke beleidsopvattingen of het afleggen van verantwoording voor gevoerde beleid. Het is deze leden echter nog onduidelijk hoe precies de scheiding tussen feitelijke en niet-feitelijke informatie gemaakt wordt. Bent u, met deze leden, van mening dat sommige feitelijke informatie ook inherent politiek is, en andere feitelijke informatie niet? Wordt hier onderscheid tussen gemaakt? Wie maakt de uiteindelijke beslissing of een vraag betrekking heeft op feitelijke informatie of niet? Indien die beslissing bij de minister ligt: hoe kan voorkomen worden dat de bevoegdheid om deze beslissing te maken, in

⁵ Ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de ministeriële verantwoordelijkheid, p. 37.

combinatie met de soms ruime interpretatie van het 'belang van de staat' zoals hierboven genoemd, leidt tot de situatie waar een minister een ambtenaar niet toestaat om bepaalde opgevraagde informatie aan te leveren en vervolgens besluit om dit zelf ook niet te doen met een beroep op uitzonderingen van ministeriële inlichtingenplicht? Hoe vaak komt deze situatie, volgens u, voor?

Met de leden ben ik van mening dat bepaalde feitelijke informatie afhankelijk van de politieke context van dat moment meer of minder politiek beladen kan zijn dan andere feitelijke informatie. Het is echter niet altijd op voorhand te zeggen wanneer dat precies het geval zal zijn. Om die reden geeft Aanwijzing 4 dan ook geen definitie van feitelijke informatie, anders dan de leden stellen. De toelichting bij deze Aanwijzing verduidelijkt slechts dat ambtenaren zich onthouden van het uitdragen van persoonlijke beleidsopvattingen in hun contacten met de Staten-Generaal en dat zij geen verantwoording afleggen over het gevoerde beleid. Dat kan immers op grond van de ministeriële verantwoordelijkheid alleen de minister doen.

In artikel 9 van de Ambtenarenwet 2017 staat dat de ambtenaar verplicht is tot geheimhouding van hetgeen hen in verband met hun functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt. Dit wordt verder uitgelegd in de Aanwijzingen tot de informatie waarvan de ambtenaar redelijkerwijs had kunnen weten dat het vertrouwelijk was. In de contacten met de Staten-Generaal dienen ambtenaren zich aan hun wettelijke geheimhoudingsplicht te houden. Hoe moet die passage volgens u worden uitgelegd en toegepast? Hoe kan worden voorkomen dat dit zo ruim uitgelegd wordt dat de minister informatie tot vertrouwelijk kan verklaren die dat in beginsel niet zou moeten zijn?

Op grond van artikel 9 Ambtenarenwet 2017 zijn ambtenaren verplicht tot geheimhouding van hetgeen hen in verband met hun functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt. In de toelichting bij Aanwijzing 4 is vermeld dat de verplichting geldt voor gegevens waarvan de ambtenaar het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden. Deze uitleg van de geheimhoudingsplicht is in verschillende (wettelijke) regelingen terug te vinden, onder andere in artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht. Dat ambtenaren verplicht zijn informatie geheim te houden waarvan zij het vertrouwelijke karakter kennen of moeten vermoeden, komt voort uit de gedachte dat vertrouwelijke informatie bij de overheid veilig moet zijn. Gevoelige informatie van burgers of bedrijven hoort niet openbaar te zijn wanneer daar geen gegronde reden voor is.

De leden vragen hoe kan worden voorkomen dat ministers informatie vertrouwelijk verklaren die dat in beginsel niet zou moeten zijn. Ter bepaling van welke informatie moet worden aangemerkt als vertrouwelijk of staatsgeheim zijn binnen de Rijksdienst voorschriften opgenomen in het Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie 2013. Rubricering van informatie als 'vertrouwelijk' hoeft overigens niet altijd in de weg te staan aan het informeren van de Kamer. Omdat de Kamer uiteraard als controlerend orgaan een bijzondere positie inneemt, kan informatie in sommige gevallen vertrouwelijk worden verstrekt of op geobjectiveerde of geanonimiseerde wijze.

Hoe kunnen in uw optiek en met het oog op een aankomende dialoog tussen ambtenaren en Staten-Generaal de checks and balances worden versterkt?

Het kabinet staat een brede dialoog voor over het samenspel tussen kabinet, Kamerleden en ambtenaren waarbij het kabinet meer partijen wil betrekken dan alleen ambtenaren en Staten-Generaal. Met de brede dialoog heeft het kabinet de ambitie om te komen tot meer wederzijds begrip, ontspanning in het samenspel en een gedeelde visie op de gezamenlijke spelregels met als doel het samenspel voor alle betrokken partijen te optimaliseren. Het kabinet hoopt dat hierdoor het vertrouwen tussen kabinet en Kamer toeneemt. Ook de maatregelen die het kabinet heeft aangekondigd in de kabinetsreactie op het verslag van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag ter verruiming van

de informatievoorziening, moeten hieraan bijdragen. Eerder in deze brief ben ik op die maatregelen ingegaan. Door deze maatregelen zal het parlement naar verwachting zijn controlerende rol beter kunnen vervullen en zullen de bestaande checks and balances naar verwachting beter functioneren.

Deze leden vragen welk deel van de voorgeschreven handelswijze voor het informeren van de bewindspersoon door een parlementair contactpersoon letterlijk komt uit de adviezen van de staatscommissie Remkes en welk deel eigen interpretatie is van de regering.

De procedure die in deze aanwijzing is beschreven, is afkomstig uit een brief van minister-president Rutte uit 2011.⁶ In haar rapport omschreef de staatscommissie parlementair stelsel deze procedure als adequaat. De procedure uit de brief van minister-president Rutte uit 2011 is op een punt in de Aanwijzingen verhelderd. Het betreft het geval waarin de parlementair contactpersoon van een Kamerlid een verzoek om informatie ontvangt waarvan hij vermoedt dat het relevant kan zijn voor de werkzaamheden van de Kamer als geheel. Deze handelswijze is nu expliciet opgenomen in de Aanwijzingen zelf.

De leden zijn zeer benieuwd naar het traject voor bewustwording en kennisdeling dat u in de brief aankondigt. Kunt u inzicht geven in hoe dit traject wordt vormgegeven?

Dit traject is eerder door het kabinet aangekondigd in het nader rapport bij het advies van de RvS over de ministeriële verantwoordelijkheid.⁷ Er is gerichte actie nodig onder rijksambtenaren om bredere bekendheid te geven aan de inhoud van de vernieuwde Aanwijzingen. Een eerste stap daartoe is gezet door rijksambtenaren in interne berichtgeving te wijzen op de herziening. In deze berichtgeving is de herziening toegelicht en is gecommuniceerd wat het betekent voor het dagelijkse werk van ambtenaren. Op dit moment wordt gewerkt aan de verdere invulling van het traject. Aandachtspunten hierbij zullen zijn opleidingen (introductie nieuwe medewerkers, Management Development-leergangen, etc.) en het organiseren van activiteiten om de dilemma's rond de Aanwijzingen die medewerkers in de praktijk kunnen ervaren, bespreekbaar te maken en hen handvatten te geven om hiermee om te gaan.

U wijst ook op het begin van een proef met meer feitelijke informatieverschaffing en –toelichting door ambtenaren aan de Kamers en een brede dialoog tussen parlement, ambtenarij en kabinet over de politiek-ambtelijke verhoudingen en bijbehorende spelregels. Deze leden begrijpen uw uitleg zo dat de huidige wijzigingen enkel dienen om de al bestaande mogelijkheden te verduidelijken. Is dit een juiste interpretatie? En betekent dit dat in de proef en de brede dialoog stappen gezet zullen worden voor de vergroting van de mogelijkheden qua informatievoorziening aan het parlement? Zijn er concrete doelstellingen gemaakt met betrekking tot de proef en de brede dialoog? Zo ja, welke? Is al bekend wanneer deze trajecten gestart zullen worden? Wordt deze Kamer op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen op dat gebied? U meldt dat de huidige herziening van de tekst niet op de twee hiervoor genoemde trajecten vooruit dient te lopen. Betekent dit dat de huidige uitwerking flexibel is, en na de uitkomsten van de proef en dialoog aan verandering onderhevig zal zijn?

De interpretatie van de leden dat de huidige wijzigingen dienen om de al bestaande mogelijkheden te verduidelijken, klopt. Wat het kabinet betreft wordt de dialoog benut om bijvoorbeeld te spreken over wat nodig is aan de zijde van het kabinet en de Kamer(s) om de informatierelatie tussen het kabinet en de Kamer te verbeteren. Hierbij kan dieper worden ingegaan op de informatiehuishouding en kan uitgebreider stil worden gestaan bij de omgang met de inlichtingenplicht door de hoofdrolspelers. Als onderdeel van de brede dialoog

⁶ Zie Kamerstukken II 2010/11, 32500 III, nr. 10.

⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35570, nr. 47, p. 13.

gaat het kabinet graag in gesprek met het parlement en ambtenarij over de werking van de spelregels over contacten tussen ambtenaren en Kamerleden, zoals onder andere opgenomen in de Aanwijzingen. Het kabinet staat positief tegenover een proef met meer feitelijke informatieverschaffing en –toelichting door ambtenaren aan de Kamers. Over de proef en (de opzet van) de dialoog gaat het kabinet graag in gesprek met de nieuwe Kamer en zal daarover contact opnemen met de nieuwe Kamer. Het kabinet kan in de dialoog aanleiding zien om de Aanwijzingen aan te passen. Indien dit aan de orde is, zal uw Kamer uiteraard op de hoogte worden gehouden.

Hoe duidt u dat medewerkers van planbureaus net als andere ambtenaren onder deze regeling vallen? Bent u van mening dat medewerkers van planbureaus, gezien de functies van planbureaus als ondersteunende organen die beleidsanalyses uitvoeren, een andere, vrijere positie dienen te hebben met betrekking tot hun communicatie met Kamerleden?

Voor medewerkers van planbureaus markeren de Aanwijzingen voor de planbureaus hun bijzondere positie.⁸ Deze aanwijzingen zijn leidend voor de informatievoorziening vanuit de planbureaus richting de Kamers. De herziening van de Aanwijzingen heeft niet de bedoeling deze informatievoorziening of het contact in algemene zin tussen medewerkers van de planbureaus en Kamerleden te wijzigen. De praktijk die daar gegroeid is, wenst het kabinet ongemoeid te laten. De onafhankelijkheid van de planbureaus is immers een groot goed. Instituten zoals planbureaus die hun eigen informatievoorziening richting Kamerleden georganiseerd hebben, zullen die praktijk ongewijzigd voort kunnen zetten.

In Aanwijzing 3 wordt gesteld dat de ambtenaar toestemming van de betrokken minister behoeft voor contacten met de Staten-Generaal in het kader van zijn functievervulling. Waarom is hierin gekozen voor toestemming in plaats van een meldingsplicht? Legt dit niet te veel macht bij de minister om te bepalen of en hoe bepaalde informatie uitgebracht wordt? En beperkt dit ambtenaren niet te veel in het verstrekken van naar hun mening relevante informatie? Is er, gezien de vergaande bevoegdheid van de minister in het bepalen van het contact tussen ambtenaren en de Staten-Generaal, een klachtenmechanisme waar ambtenaren terecht kunnen, indien zij voelen dat de minister bewust de informatievoorziening beperkt? Is hier een vorm van een klokkenluidersregeling te overwegen, zodat zorgvuldige toetsing mogelijk blijft?

De verplichting voor ambtenaren om toestemming te vragen voor contact met de Staten-Generaal volgt logischerwijs uit de ministeriële verantwoordelijkheid. Ambtenaren handelen in het kader van hun functievervulling voor of namens de minister. De minister is degene die verantwoording aflegt aan het parlement en degene op wie een inlichtingenplicht rust. Indien een ambtenaar meent bepaalde voor het parlement relevante informatie te hebben, kan hij deze onder de aandacht brengen van de bewindspersoon. Binnen het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid is het aan de bewindspersoon te bepalen waarover de Kamer wordt geïnformeerd. Dit kan zijn op aandragen van ambtenaren of op eigen initiatief. In het geval van misstanden⁹ kan een ambtenaar zich wenden tot het Huis voor Klokkenluiders. Intern kunnen ambtenaren terecht bij leidinggevend, integriteitsscoördinatoren en vertrouwenspersonen.

Aanwijzing 4 gaat specifiek in op de rol die ambtenaren moeten spelen in hun contact met de Staten-Generaal tot het verstrekken van feitelijke informatie. Is het voor u denkbaar dat deze aanwijzing ook toelaat dat de ambtenaar de ruimte

⁸ Aanwijzingen voor de Planbureaus, *Stcrt.* 21 februari 2012, nr. 3200. Ook voor medewerkers van Rijksinspecties gelden bijzonder Aanwijzingen, namelijk de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties, *Stcrt.* 30 september 2015, nr. 3151041.

⁹ Een misstand is een integriteitsschending met maatschappelijke gevolgen.

krijgt om ongevraagd te specificeren welke informatie relevant zou zijn, maar niet gekend is? En is het voor u denkbaar om ambtenaren ruimte te geven Kamerleden te informeren met feitelijke informatie waarom niet direct is gevraagd, maar die mogelijk wel relevant is?

Deze aanwijzing laat geen ruimte aan ambtenaren om ongevraagd te specificeren welke informatie relevant zou kunnen zijn maar niet bij de Kamer bekend is. Dit is aan de minister en volgt uit de actieve informatieplicht. Informatie die de Kamer aangaat, moet verstrekt worden door de minister. Ambtenaren kunnen wel de ruimte krijgen om Kamerleden van feitelijke informatie te voorzien waarom niet direct gevraagd is maar die mogelijk wel relevant is. Het uitgangspunt van de Aanwijzingen is immers dat feitelijke informatie verstrekt wordt. De ambtenaar dient uiteraard wel oog te houden voor wettelijke geheimhoudingsplichten. Ook hoort het bij het ambtelijk vakmanschap dat ambtenaren in zo'n situatie zelf een inschatting maken of zij de informatie kunnen verstrekken of dat dit aan de bewindspersoon is.

Aanwijzing 6 is in tegenstelling tot veel andere aanwijzingen kort geformuleerd. Is er voor u een scenario denkbaar waarbij een ambtenaar actief of deels actief, na bijvoorbeeld eerder contact en wanneer bepaalde informatie bij het eerste contact nog niet bekend was, contact opneemt met een Kamerlid?

Zoals de toelichting bij de Aanwijzing stelt, dient het initiatief voor contact met Kamerleden niet bij ambtenaren te liggen. Een ambtenaar zal daarom niet uit eigen beweging contact kunnen opnemen met Kamerleden. Wel kan hij altijd contact zoeken met de minister om informatie via de minister met Kamerleden te delen. Ook kan de minister de ambtenaar in zo'n geval toestemming verlenen om zelf contact op te nemen met het Kamerlid.

Aanwijzing 7 voorziet in diverse uitzonderingen voor het aanleveren van informatie aan een enquêtecommissie. Op welk document en welke passages is dit gebaseerd? Hoe beoordeelt u de slagkracht van de informatiepositie van een enquêtecommissie? Zou ook hier niet een meer onafhankelijke toets moeten worden geïmplementeerd om zo prudent mogelijk te zijn in het niet aanleveren van informatie voor een enquêtecommissie?

Aanwijzing 7 vloeit voort uit de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe 2008) (zie ook de toelichting). Het oordeel over de slagkracht of de informatiepositie van een enquêtecommissie laat ik aan de commissies of de Kamer zelf. Door diverse enquêtecommissies is hierover in het verleden ook een oordeel geveld en/of zijn hierover aanbevelingen gedaan. De tijdelijke commissie evaluatie Wet op de parlementaire enquête 2008 heeft naar aanleiding van diverse aanbevelingen voorstellen gedaan tot uitwerking daarvan. Dit heeft begin 2019 geleid tot aanpassing van de Wpe 2008. Zo zijn de modaliteiten van de informatievorderingen bij een enquête verankerd in de regelgeving en is de wet aangevuld met een bepaling dat een beroep op een wettelijke verschoningsgrond deugdelijk moet worden gemotiveerd. Dit stelt een commissie in staat een eigen weging te maken van het beroep op de verschoningsgrond (zie de artt. 19-24a Wpe 2008). Zoals in de kabinetsreactie op het rapport van de POK is gezegd, gaat het kabinet graag met het parlement in gesprek over op welke wijze advisering van de Kamers over de weigering van informatie zou kunnen worden vormgegeven.

Een initiatiefnemer van een wetsvoorstel is voor de informatie volledig afhankelijk van de minister. Acht u dit opportuun? Hoe kijkt u aan tegen een tussenpersoon, vergelijkbaar met een parlementair medewerker? Zou deze nieuwe functie hier een rol in kunnen spelen om de onafhankelijkheid en informatiepositie van initiatiefnemers te versterken?

De constatering van de leden dat een initiatiefnemer van een wetsvoorstel volledig afhankelijk is van de minister deel ik niet. Voor het aanhangig maken van een initiatiefwetsvoorstel in de Tweede Kamer en de voorbereiding daarvan is in het Draaiboek voor de regelgeving onder de nrs. 130 en 131 een werkwijze

voorgeschreven.¹⁰ Daaruit blijkt dat initiatiefnemers voor advies en ondersteuning gebruik kunnen maken van Bureau Wetgeving van de Griffie van de Tweede Kamer, één of meer externe deskundigen, de partij en de fractie of ambtenaren van één of meer departementen. Uiteindelijk is het aan de initiatiefnemer om te beoordelen of departementale ondersteuning is gewenst. Uit deze afspraken die zijn gemaakt met de Tweede Kamer blijkt mijns inziens duidelijk dat de rol van de minister bij de voorbereiding van initiatiefwetgeving beperkt is tot het faciliteren van ambtelijke bijstand in het geval de initiatiefnemer dat wenst. Op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 7.23) wordt bijstand zo veel mogelijk verleend. Indien bijstand wordt verleend door één of meer departementen wordt zo veel mogelijk een personele scheiding gemaakt tussen enerzijds advisering van het Kamerlid en advisering van de bewindspersoon. Gelet op deze procedure, lijkt mij de betrokkenheid van een tussenpersoon zoals gesuggereerd geen toegevoegde waarde te hebben.

In de toelichting van aanwijzing 11 staat dat elk ministerie een eigen voorziening heeft voor de behartiging van de communicatiefunctie. Betekent dit dat er per ministerie een apart beleid en werkwijze geldt voor het beantwoorden van Wob-verzoeken? Of is er sprake van een centraal geregleerde richtlijn? Welke ambtenaren beantwoorden een Wob-verzoek? Welke ambtenaren lakken passages zwart? Is de afdeling communicatie hierbij betrokken? In de toelichting staat dat media zich in principe bij de communicatieafdeling melden met Wob-verzoeken en als dat niet gebeurt, dan wordt de afdeling communicatie actief geïnformeerd. Waarom is hiervoor gekozen? Bent u het met deze leden eens dat er vanuit de afdeling communicatie eerder en meer wordt zwart gelakt dan bij andere afdelingen? Zo, nee waarom niet? Zo ja, begrijpt u de zorg van deze leden dat er in praktijk wat betreft het gemiddeld aantal zwartgelakte zinnen weinig zal veranderen? Bent u het met deze leden eens dat er juist op dit vlak meer checks and balances moeten worden ingebouwd? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke verbetering is te overwegen? Veel zaken worden zwartgelakt uit privacyoverwegingen. Wie maakt die afweging en toetst of dit terecht is gedaan? Op basis van welke gronden worden nog meer zaken zwartgelakt? En ook hier vragen deze leden wie die afweging maakt en wie toetst of dit terecht is gedaan. Aanwijzing 11 ziet op functionele contacten tussen de afdeling voorlichting van het ministerie en de media. De verwijzing in de toelichting bij Aanwijzing 11 naar de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is om onderscheid te maken tussen verzoeken om informatie openbaar te maken en verzoeken om een interview of andere schriftelijke of mondelinge contacten. Wil een journalist dat bepaalde documenten openbaar worden gemaakt dan kan daartoe een Wob-verzoek worden ingediend. Wenst de journalist op een andere wijze informatie te verkrijgen – bijvoorbeeld door middel van een interview – dan is het bepaalde in Aanwijzing 11 van toepassing. Aanwijzing 11 heeft dus geen betrekking op de wijze van afhandelen van Wob-verzoeken van de media bij de ministeries. Wel kan ik u hierbij in algemene zin informeren over de wijze waarop Wob-verzoeken worden behandeld bij mijn ministerie. Elk ministerie heeft de behandeling van Wob-verzoeken op een eigen wijze ingericht. Wel is er een algemene Wob-instructie uitgevaardigd door het Secretarissen-Generaal Overleg (SGO). Deze instructie is een intern, praktisch kader ten behoeve van de vele behandelaars van Wob-verzoeken op diverse plaatsen binnen de Rijksdienst, dat richting geeft voor een eenduidige en efficiënte werkwijze.¹¹ Voor het ministerie van BZK geldt dat de desbetreffende beleidsambtenaar waar het dossier onder berust waar met

¹⁰ Kamerstukken II 2004/05, 30095, nr. 5, p. 11.

¹¹ Instructie ten behoeve van de uitvoering van de Wet openbaarheid van bestuur van 21 december 2016. De instructie is geen beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het geeft behandelaars van Wob-verzoeken binnen de rijksdienst handvatten om efficiënt te kunnen werken, geïnspireerd op de beste praktijkvoorbeelden. Door deze samen te brengen en rijksbreed te ontsluiten en toe te passen kan op een meer stelselmatige wijze de afdoening van Wob-verzoeken optimaal worden ingericht.

een Wob-verzoek om wordt gevraagd, het verzoek in behandeling neemt en toetst aan de bepalingen van de Wob. Hierbij wordt de beleidsambtenaar geadviseerd door de juridische directie. Naast de toets of de persoonlijke levenssfeer aan openbaarmaking in de weg staat wordt daarbij bijvoorbeeld ook gekeken naar de vraag of het desbetreffende stuk bedrijfsgevoelige informatie bevat die niet openbaar mag worden gemaakt. In artikel 10 en 11 van de Wob staan daarnaast nog andere uitzonderingsgronden. Indien een Wob-verzoeker het niet eens is met deze beoordeling kan men in bezwaar of zich wenden tot de rechter. De directie communicatie van het ministerie van BZK wordt betrokken in het geval van een Wob-verzoek waarbij publiciteit wordt verwacht of in het geval een verzoek gedaan wordt door een journalist. De directie is niet verantwoordelijk voor de besluitvorming over het al dan niet weglakken van passages. Bij andere departementen kan dit anders geregeld zijn. Voor het ministerie van BZK geldt dat de SG of bij diens afwezigheid of ontstentenis de plaatsvervangend SG is aangewezen als gemachtigd ambtenaar om te beslissen over verzoeken om informatie.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren