

28 362 Reikwijdte van artikel 68 Grondwet

Nr. 36 Brief van de Minister-President, minister van Algemene Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2021

De Kamer heeft het demissionair kabinet gevraagd om een reactie naar aanleiding van de berichtgeving van RTL Nieuws (Handelingen II 2020/21, nr. 71, Regeling van Werkzaamheden).¹

Alvorens op het verzoek in te gaan wil het kabinet herhalen: wat de ouders is overkomen, had nooit mogen gebeuren. Het kabinet blijft zich maximaal inzetten om recht te doen aan de gedupeerde ouders en het herstel van hun schade en vertrouwen door het uitvoeren van de in de kabinetsreactie aangekondigde maatregelen.

Berichtgeving inzake ministerraadsbesluitvorming

Het in beeld krijgen van de diepte en breedte van de problematiek van de kinderopvangtoeslag heeft veel te lang geduurd. Het rapport van de parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag laat ook zien dat de informatiehuishouding en informatievoorziening gebrekkig was en dat daardoor het probleem verergerde, maar vanaf het moment dat de omvang van de problemen in 2019 duidelijk begon te worden, heeft het kabinet zich ingespannen om te komen tot een oplossing voor de gedupeerde ouders.

In de berichtgeving wordt de suggestie gewekt dat het kabinet de Kamer om politieke redenen niet volledig heeft geïnformeerd. Dit is niet juist. Bij het uitvoeren van de motie van het lid Omtzigt c.s. (Kamerstuk 35 302, nr. 21) heeft het kabinet twee elementen in ogenschouw genomen: ten eerste de politieke verantwoordelijkheid voor het handelen van individuele ambtenaren en ten tweede het op dat moment, reeds lang geldende beleid om documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, in beginsel niet te verstrekken aan de Tweede Kamer.

Ik licht dit nader toe. De motie van het lid Omtzigt c.s. (Kamerstuk 35 302, nr. 21) verzocht de regering een volledig feitenrelaas te verschaffen met onder andere wie wanneer welk besluit in CAF-gerelateerde zaken genomen heeft en op basis van welke informatie, en welke handelingen onrechtmatig waren. Naar aanleiding van de motie is in de ministerraad een tweetal elementen besproken. Allereerst dat bij de uitvoering van de motie niet in detail zou worden ingegaan op het handelen van individuele ambtenaren. Hierbij speelt het principiële punt dat het handelen van ambtenaren geen zelfstandig onderwerp van het politieke debat zou moeten worden gemaakt. Bewindspersonen zijn immers politiek verantwoordelijk en kunnen ter verantwoording worden geroepen door de Tweede Kamer en verantwoording afleggen in het openbaar, terwijl ambtenaren zich niet kunnen uitspreken. Daar komt bij dat de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen op dat moment tot de conclusie was gekomen dat de problematiek niet werd veroorzaakt door individuen met kwaad in de zin, maar structurele oorzaken kent.

¹ <https://www.rtlnieuws/nederland/artikel/5226484/mark-rutte-toeslagenaffaire-ministerraad-tweede-kamer-pieter>

Ten tweede was het in 2019 stand beleid, conform de brieven van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 21 januari 2002, 25 april 2016 en 18 november 2019 (Kamerstuk 28 362, nrs. 2, 8 en 23), dat documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, in beginsel niet werden verstrekt aan de Tweede Kamer. Aan het belang van de bescherming van het in vertrouwelijkheid kunnen adviseren van bewindspersonen werd toen een doorslaggevend gewicht toegekend. Er werd in die tijd onderscheid gemaakt tussen het verstrekken van documenten enerzijds en het verstrekken van informatie of inlichtingen anderzijds, met het uitgangspunt dat inlichtingen worden verstrekt door middel van een brief of een nota. Dit is ook op verschillende momenten met de Kamer besproken, bijvoorbeeld in het debat op 11 februari 2020 (Kamerstuk 28 362, nr. 30).²

Het kabinet heeft de Kamer over dit alles geïnformeerd, ook over de twee hierboven genoemde afwegingen, onder meer bij de appreciatie bij het indienen van de motie op 4 november 2019 (Kamerstuk 35 302, nr. 68), en in de brieven van de toenmalige staatssecretaris van Financiën van 14, 22 en 29 november 2019 (Kamerstuk 31 066, nrs. 544, 546, 549 en 550). In afwachting van het al lopende onderzoek van de Audit Dienst Rijk (ADR) naar de vraag wanneer de politieke en ambtelijke top wist van het onrechtmatig handelen en andere problemen, zijn zoveel mogelijk inlichtingen verstrekt, zonder daarbij in detail in te gaan op het handelen van individuele ambtenaren. Dit is ook aan de orde gekomen in de plenaire debatten met de Kamer over de kinderopvangtoeslag van 4 december 2019 (Handelingen II 2019/20, nr. 32, items 3 en 6) en over het versterken van de besturing van de Belastingdienst van 21 januari 2020 (Handelingen II 2019/20, nr. 43, item 26). In de kabinetsreactie van 15 november 2019 op het interim-rapport van Adviescommissie Uitvoering Toeslagen is aangesloten bij de analyse en reconstructie van de commissie naar de gang van zaken bij CAF 11. Tevens is op 15 november 2019 een omvangrijk Wob-verzoek met de Kamer gedeeld (Kamerstuk 31 066, nr. 536). In de Kamerbrief van 22 november 2019 is een nadere toelichting gegeven op de verstrekte documenten en in deze toelichting is ook beschreven wat niet is verstrekt. Op 29 november 2019 is een Kamerbrief gestuurd met een uitgebreidere toelichting op de invulling van de reconstructie en conclusies over de handelswijze CAF breed en CAF 11, inclusief verantwoording voor de gemaakte keuzes. Als bijlage bij die brief is een grafische tijdlijn aan de Kamer verstrekt. Op 12 maart 2020 is het voornoemde onderzoek van de ADR met de conclusies ten aanzien van de vraag wanneer de politieke en ambtelijke top wist van het onrechtmatig handelen en andere problemen naar de Kamer gestuurd. Op 28 april 2020 is de onderliggende tijdlijn aan de Kamer gezonden.

Mede in het licht van de voortgaande maatschappelijke discussie heeft het kabinet in reactie op rapport van de parlementaire ondervragingscommissie van afgelopen januari 2021 (Kamerstuk 35 510, nr. 4) gekozen voor een radicaal ruimere informatievoorziening aan de Kamer, onder meer door bij elk stuk dat aan het parlement wordt gestuurd, de onderliggende departementale nota's die de bewindspersonen hebben gebruikt voor de besluitvorming, actief openbaar te zullen gaan maken. In die interne ambtelijke stukken zullen persoonlijke beleidsopvattingen niet langer worden weggelaten, waarbij uiteraard wel wordt getoetst aan het belang van de staat. Het kabinet werkt dit op dit moment verder uit. Daarbij heeft het kabinet opgeroepen om in dialoog met de Kamer te bespreken hoe de ruimte voor kritische of afwijkende advisering en de veiligheid van ambtenaren geborgd kunnen blijven.

De beraadslagingen in de ministerraad

² Overigens heeft het verstrekken van inlichtingen door middel van een brief of een nota ook nu nog de voorkeur van het kabinet.

De ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en heeft de grondwettelijke opdracht de eenheid van dat beleid te bevorderen.

Draagvlak voor het regeringsbeleid is van essentieel belang, en dat impliceert ook met enige regelmaat het bespreken van standpunten van individuele Kamerleden, bijvoorbeeld in het kader van de uitvoering van moties en bij politiek gevoelige debatten. Zoals u in de openbare agenda van de ministerraad kunt zien is een vast onderdeel van de agenda “belangrijke zaken die in de EK en TK aan de orde zijn gekomen of op korte termijn zullen komen”. Hierbij kan inhoudelijk en collegiaal gereflecteerd dan wel vooruitgeblikt worden op gevoerde en toekomstige debatten. Dergelijke reflecties kunnen ook het karakter hebben van een persoonlijke terugblik op deze debatten.

Ministerraadnotulen

De Kamer heeft eveneens verzocht om toezending van de ministerraadnotulen.

Van de besprekingen in de ministerraad worden notulen gemaakt, die een weergave bevatten van de standpuntbepalingen, argumenten en conclusie (het besluit). Het betreft geen stenografisch verslag. De notulen worden door de ministerraad vastgesteld. De bewindspersonen krijgen de notulen rechtstreeks toegestuurd. Ambtenaren mogen in voorkomende gevallen het voor hen relevante gedeelte van de notulen inzien bij het secretariaat van de minister. In sommige gevallen hebben de beraadslagingen een zo bijzonder vertrouwelijk karakter dat persoonlijke notulen (ook wel P-notulen) worden gemaakt. Deze worden alleen aan de ministers gestuurd en aan staatssecretarissen die het agendapunt hebben bijgewoond. Ambtenaren kunnen deze niet inzien.

De parlementaire ondervragingscommissie heeft kennis kunnen nemen van alle notulen die de commissie heeft gevorderd.³ De aan de gehele commissie ter beschikking gestelde notulen bevatten, behoudens de namen van bewindspersonen, de volledige weergave van de beraadslagingen, inclusief de zogenaamde persoonlijke notulen (P-notulen). De voorzitter en ondervoorzitter van de commissie hebben inzage gehad in de niet-geanonimiseerde notulen, waarmee is zeker gesteld dat de commissie heeft kunnen controleren dat de geanonimiseerde notulen overeenkomen met de niet-geanonimiseerde notulen.

Het kabinet benadrukt dat het vertrouwelijk beraadslagen in de ministerraad voor de bestuurbaarheid van Nederland op de lange termijn van cruciaal belang is, vanwege de functie van de ministerraad binnen het gehele staatsbestel. De beraadslagingen van de ministerraad vormen binnen dit bestel het schakelpunt tussen de individuele ministeriële verantwoordelijkheid en de collectieve verantwoordelijkheid van het kabinet als geheel.⁴ Voor het ordentelijk verloop van besluitvormingsprocessen en voor de kwaliteit van besluiten is het van groot belang dat alle relevante invalshoeken in de beslotenheid van de ministerraad aan de orde kunnen komen. Ten aanzien van de notulen van de ministerraad geldt dat openbaarmaking daarvan tot gevolg zou hebben dat meningen van individuele bewindspersonen naar buiten komen, waardoor de eenheid van het regeringsbeleid in gevaar zou komen. Om deze redenen worden de notulen standaard voorzien van de rubricering staatsgeheim, zeer geheim.

Het eindrapport van de ondervragingscommissie is voor het kabinet aanleiding geweest de meest vergaande politieke consequentie te trekken door het aanbieden van zijn ontslag. Daarmee is het kabinet sedertdien demissionair en heeft het een beperkt politiek mandaat. Het kabinet heeft de opdracht om datgene te doen wat in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk is. Dit impliceert in ieder geval dat het demissionaire kabinet al hetgeen nodig is voor de bestrijding van de coronacrisis, de grootste crisis sinds de Tweede Wereldoorlog, moet kunnen doen. Er is daarom juist nu belang bij

³ Gezien het grote maatschappelijke belang is besloten geen beroep te doen op de verschoningsgrond van artikel 20 van de Wet op de parlementaire enquête 2008

⁴ Zie ook de brief van de Minister van BZK inzake het verzoek commissie Financiën om uiteenzetting over procedure tot het openbaar maken van notulen van ministeriële commissies, Kamerstuk 28 362, nr. 34

bestuurlijke slagkracht voor het demissionaire kabinet op basis van vertrouwen. Het kabinet stelt bovendien vast dat deze informatie reeds met de parlementaire ondervragingscommissie is gedeeld en het kabinet als gezegd naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek van de ondervragingscommissie zijn ontslag heeft aangeboden.

In het licht van dit samenstel van factoren zet het kabinet de zeer uitzonderlijke stap door ten aanzien van de eerder door de parlementaire ondervragingscommissie gevorderde notulen eenmalig af te wijken van de regel dat notulen niet openbaar worden gemaakt.

In deze unieke situatie heeft het kabinet unaniem besloten tot openbaarmaking van alle notulen die aan de parlementaire ondervragingscommissie zijn verstrekt. Het kabinet verstrekt daarbij zowel de geanonimiseerde als de niet-geanonimiseerde notulen, inclusief de P-notulen⁵.

Het kabinet keurt ten eerste af dat er, naar het zich nu laat aanzien, mogelijk sprake is geweest van het delen van als staatsgeheim, zeer geheim, gerubriceerde stukken met een nieuwsmidium en doet daarvan aangifte.

Tot slot

De nu ontstane situatie geeft eens te meer het belang aan om te werken aan een goede informatierelatie, die uitgaat van wederzijds vertrouwen, wederkerigheid en respect voor de eigen verantwoordelijkheden die de Tweede Kamer en het kabinet hebben binnen ons constitutionele bestel.

namens het hele kabinet,
De Minister-President,
minister van Algemene Zaken,

M. Rutte

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl