Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2020–2021

33 328 Voorstel van wet van de leden Snels en Van Weyenberg houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid)

35 112 Voorstel van wet van de leden Snels en Van Weyenberg tot wijziging van het voorstel van wet van de leden Snels en Van Weyenberg houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid) (Wijzigingswet Woo)

Q[1]

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 7 mei 2021

1. Inleiding

*De leden van de **CDA**-fractie hebben niet zonder zorgen kennisgenomen van de voorstellen van de initiatiefnemers. Zij vragen de indieners en de Minister te reflecteren op de gedachten die leven bij deze leden.*

*De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel en de novelle. De leden onderschrijven de doelstellingen van het voorstel en benadrukken dat de voorgestelde maatregelen een essentiële verbetering van de openbaarheid van bestuur zullen brengen. De leden hebben enkele vragen voor de initiatiefnemers en de regering.*

*De leden van de fractie van **D66** nemen met belangstelling kennis van de wetsvoorstellen Woo. Zij stellen vast dat het een minder ingrijpend voorstel is geworden dan de initiatiefnemers oorspronkelijk beoogden. Zo is de registerplicht vervallen en de afgrenzing van welke documenten tot het domein van de wet behoren aangescherpt. Zij hebben nog enkele vragen. De leden van de **Fractie-Nanninga** hebben kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel en de novelle en hebben nog enige vragen aan de initiatiefnemers en de regering.*

*De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefvoorstel Wet open overheid en de novelle Wet open overheid (33 328 / 35 112). Zij onderschrijven het doel van een transparante en actief openbaarmakende overheid. Zij hebben nog enkele vragen.*

[1] Letter Q heeft alleen berekking op wetsvoorstel 33 328.

kst-33328-Q
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2021

*De leden van de **PVV**-fractie hebben kennisgenomen van de wetsvoorstellen en hebben een aantal vragen.*

*De leden van de fractie van de **SGP** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel Wet Open Overheid en de daarbij ontwikkelde novelle. De leden van deze fractie hebben een aantal vragen.*

*De leden van de fractie van de **PvdD** sluiten zich aan bij alle vragen die in het voorlopig verslag zijn gesteld.*

De initiatiefnemers danken de leden van de aan het woord zijnde fracties. De behandeling van de Woo in de Eerste Kamer vormt de afronding van een langdurig traject. De Woo is bedoeld als vervanging van de Wob. Deze vervanging was nodig, omdat de Wob inmiddels een rem is op de maatschappelijke ontwikkeling van meer openbaarheid van overheidsinformatie. De Woo beoogt deze stagnatie te doorbreken, door actieve openbaarheid voor te schrijven en andere eisen aan openbaarheid te stellen. De Woo borgt enerzijds het recht op overheidsinformatie en bevordert anderzijds dat bestuursorganen die openbaarheid in praktijk brengen. De Woo kan daarmee bijdragen aan een noodzakelijke cultuuromslag bij de overheid. De realisering van openbaarheid gaat in Nederland niet vanzelf. De totstandkoming van de Wob in de jaren zeventig van de vorige eeuw heeft jaren geduurd. Bekend is het verhaal dat oud-premier Biesheuvel eens verzuchtte dat hij op geen onderwerp zo veel ambtelijke tegenwerking had ondervonden als bij de totstandkoming van de Wob. Ook het debat over de Woo heeft lang geduurd. Heikel punt daarbij was het register, dat in de voorgestelde vorm niet goed uitvoerbaar bleek. Oorzaak daarvan is overigens niet het register zelf, maar de gebrekkige toestand van de overheidsinformatie en de risico's van grote ICT-investeringen. Die gebrekkige informatiehuishouding wordt nu algemeen als een probleem gezien, maar is toch eerst en vooral door de Woo op de agenda gezet. Het register is met de Wijzigingswet Woo vervangen; de met dat middel te bereiken doelstellingen, (vergroten van de toegankelijkheid van overheidsinformatie en een hulp bij het opstellen van verzoeken om in documenten neergelegde overheidsinformatie) worden nu op andere wijze gerealiseerd (een programma om de overheidsinformatie op orde te brengen en een contactfunctionaris die nagaat welke informatie beschikbaar is). Nu ligt er een wet die door de initiatiefnemers, het kabinet en de koepels van decentrale overheden uitvoerbaar en betaalbaar wordt geacht. Het kabinet heeft aangekondigd[2] hiervoor bij de voorjaarsnota de benodigde middelen voor ter beschikking te stellen. De Woo heeft in het debat over de kinderopvangtoeslag zijn schaduw vooruit geworpen. De overheid gaat nu eindelijk werk maken van de verbetering van de informatiehuishouding. Ook daar heeft het kabinet nu middelen voor ter beschikking gesteld. Daarnaast wordt opnieuw gekeken naar de openbaarheid van persoonlijke beleidsopvattingen, die nu ruimer openbaar gemaakt zullen worden. Het kabinet gaat daarbij anticiperen op de Woo, al is een deel van de openbaarmaking uitvloeisel van het informeren van de Kamer op grond van artikel 68 van de Grondwet. De initiatiefnemers zien uit naar het debat met uw Kamer. Hieronder zullen zij in de volgorde van het voorlopig verslag ingaan op de gestelde vragen.

[2] Zie de bijlage bij de Reactie op het rapport «Ongekend Onrecht» van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (Kamerstukken II, 2020/21, 35 510, nr. 4).

2. Algemeen

Het initiatiefwetsvoorstel Woo kent al een lange voorgeschiedenis. Er is in de tussenliggende jaren veel gebeurd. Niet in het minst in de afgelopen weken en maanden. Juist ook op het terrein van de gedachtevorming over het transparant functioneren van de overheid. Denk aan het rapport van de commissie-Van Dam over de Toeslagenaffaire en de kabinetsreactie hierop. Of aan het debat over de uitgelekte respectievelijk onder druk van de Tweede Kamer vrijgegeven papers van de verkenners en de aantekeningen van hun secretariaat aan het begin van het recente formatieproces. Dit brengt de leden van de ***CDA****-fractie tot de volgende vragen aan de initiatiefnemers en de regering. Is het nog wel dienstig de behandeling van de onderhavige voorstellen voort te zetten? Of bestaat niet meer behoefte aan een fundamentele herbezinning op de manier waarop de overheid – centraal en decentraal – op een bij de tijdgeest passende en efficiënte wijze transparantie betracht over haar doen en laten? Is het geen tijd voor «radicale hervormingen», waarover eerder bij de komende kabinetsformatie richtinggevende afspraken moeten worden gemaakt dan voor technische wijzigingen van de bestaande wetgeving? En moet het bij die hervormingen niet meer over de attitude en mentaliteit van overheidsdienaren – ambtelijk en bestuurlijk – gaan dan over toevoeging van nog meer regels en controlemechanismen? Of anders gezegd: hoe kunnen we slim investeren in een cultuur van vertrouwen in plaats van in een al maar uitdijend systeem van regels en controle, dat gebaseerd is op wantrouwen? Hoe denken de initiatiefnemers dat hun initiatiefvoorstel wezenlijk kan bijdragen aan de door de leden van de CDA-fractie zo gewenste mentaliteitsverandering?*

De verdere behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel en de novelle vinden plaats tegen de achtergrond van de grote actualiteit van bestuurscultuur en informatievoorziening tussen regering, parlement en burger, mede als gevolg van de Toeslagenaffaire. Hebben initiatiefnemers de laatste inzichten en ontwikkelingen voldoende kunnen incorporeren in het voorstel, zo vragen de leden van de ***D66****-fractie.*

De initiatiefnemers leiden uit de vragen van de leden van de CDA-fractie af dat ook zij behoefte hebben aan «radicale hervormingen». Dat doet de initiatiefnemers deugd. De initiatiefnemers hebben gestreefd naar een zo groot mogelijk draagvlak voor hun voorstellen. Zowel met toenmalig Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) Plasterk als met de huidige Minister van BZK Ollongren is gesproken over de inhoud van het wetsvoorstel. Daarbij is ook uitgebreid stilgestaan bij de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Uitvoerbaarheid is een belangrijk aspect. Dit werd recent ook nog bevestigd door de rapporten van de commissies Van Dam en Bosman. Ook bij de koepels van decentrale overheden is draagvlak gezocht en gevonden. Op de volgende punten heeft de Woo meerwaarde bij het verwezenlijken van de gewenste mentaliteitsverandering:

- Versterking van het recht op toegang tot overheidsinformatie ten opzichte van de Wob;
- Meer actieve openbaarheid en dus meer inzicht in de totstandkoming van overheidsbeleid;
- Versterking van de motiveringsplicht bij het weigeren van informatie;
- Bredere reikwijdte ten opzichte van de Woo door toepassing op Hoge Colleges van Staat;
- Zorgplichten over de kwaliteit van informatie;
- Dejuridisering door mogelijkheid van vragen over beschikbaarheid van informatie bij contactfunctionarissen;
- Vergroten van de mogelijkheid tot toegang tot informatie in individuele gevallen (informatie die op de verzoeker betrekking heeft, informatie

ten behoeve van wetenschappelijk of journalistiek onderzoek, of verstrekking van informatie om klemmende redenen);
- Meer inzicht in het beleid van bestuursorganen omtrent openbaarheid als gevolg van verantwoording door bestuursorganen in een openbaarheidsparagraaf;
- Aanpak van het achterstallig onderhoud van de informatiehuishouding met een marsroute naar de verbetering van de toegankelijkheid van overheidsinformatie door middel van een meerjarenplan informatiehuishouding en advisering daarover door het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding;
- Bemiddeling over klachten van journalisten en andere professionele gebruikers van overheidsinformatie door het Adviescollege.

Op de vraag van de leden van de D66-fractie of de laatste inzichten en ontwikkelingen voldoende in de Woo zijn geïncorporeerd, onderstrepen de initiatiefnemers op de eerste plaats dat het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport Ongekend onrecht ten aanzien van de informatievoorziening vooral gaat over de informatievoorziening aan de Staten-Generaal op grond van artikel 68 van de Grondwet. Er is wel een reflexwerking, omdat de aan de Staten-Generaal te verstrekken informatie in de regel ook actief openbaar gemaakt zal worden en deze informatie niet meer op grond van de Woo (of de Wob) als persoonlijke beleidsopvatting kan worden geweigerd. Deze reflexwerking zal ertoe bijdragen dat artikel 5.2, tweede lid, Woo, ruimer zal worden toegepast dan onder de Wob. Deze reflexwerking is ook terug te zien bij het nader gewijzigd amendement voor een nieuw artikel 5.2, derde lid, Woo van het lid Van der Molen op stuk nr. 27 bij de Wijzigingswet Woo. Met dat amendement wordt de ambtelijke advisering bij departementen, provincies en gemeenten opgesteld ten behoeve van de formele bestuurlijke besluitvorming in beginsel openbaar.

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat het voorliggende wetsvoorstel de door de leden van de CDA gewenste cultuur- en mentaliteitsverandering in beweging kan zetten, dan wel verder kan ondersteunen. Alleen al het debat over de Woo is een aanzet geweest voor een cultuurverandering, omdat veel bestuursorganen aan de slag zijn gegaan met de voorbereiding van de implementatie. Openbaarheid is daarmee een dieper gevoelde kernwaarde van het openbaar bestuur geworden dan het voorheen was. Voortzetting van het debat over de verdere verbetering van de bestuurscultuur en de rol van openbaarheid daarbij is een goede zaak. Dit debat kan naar het oordeel van de initiatiefnemers heel goed gevoerd worden als de Woo in werking is getreden.

De initiatiefnemers bepleiten daarom om de nu voorliggende voorstellen te aanvaarden en daarmee in de praktijk te gaan werken. De leden van de CDA-fractie vinden de initiatiefnemers aan hun zijde met hun wens over een cultuur- en mentaliteitsverandering. De initiatiefnemers zijn het graag met de aan het woord zijnde leden eens dat behoefte bestaat aan een fundamentele herbezinning op de manier waarop de overheid – centraal en decentraal – op een bij de tijdgeest passende en efficiënte wijze transparantie betracht over haar doen en laten. Voor wat betreft de daarvoor benodigde infrastructuur is het in de Woo opgenomen meerjarenplan bedoeld om die herbezinning te laten landen in een toekomstvisie en daarbij passende voorzieningen te ontwikkelen. Het rapport Ongekend onrecht heeft opnieuw laten zien dat de informatiehuishouding van de overheid nog onvoldoende op orde is. De voorzitter van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, de heer Van Dam, ging hier onlangs in een uitzending van het programma Buitenhof nog nader

op in.[3] Hij gaf daarbij aan dat vaker sprake is van onmacht dan van onwil. Met de bepalingen in hoofdstuk 6 en 7 van de Woo omtrent het meerjarenplan informatiehuishouding en de instelling van het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding, wordt een stevige basis gelegd voor de verbetering van de informatiehuishouding.
De initiatiefnemers wijzen de leden van de D66-fractie erop dat deze bepalingen bij de laatste nota van wijziging nog zijn aangescherpt.

De Woo is op dat punt niet het einde van het debat, dat zeker verder gevoerd moet worden, en dat met de kabinetsreactie op het rapport Ongekend onrecht een nieuwe fase is ingegaan. Dat debat is gediend bij de aanvaarding van de Woo en de heroverweging van het eigen beleid die dat voor ieder bestuursorgaan met zich brengt.

Het (actief) verstrekken van informatie is als gevolg van de recente Toeslagenaffaire en het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag Ongekend onrecht in een nieuw daglicht komen te staan, zo stellen de leden van de ***Fractie-Nanninga****. Het oorspronkelijke wetsvoorstel dateert echter al van ver voor de Toeslagenaffaire. Kunnen de initiatiefnemers reflecteren op hoe hun inmiddels langdurig lopende initiatiefwetsvoorstel Woo inclusief novelle zich verhoudt tot de Toeslagenaffaire, specifiek ten aanzien van het (actief) verstrekken van informatie door de overheid? Zijn de voorstellen Woo, mede gelet op de lessen uit de Toeslagenaffaire, volgens de initiatiefnemers dan eigenlijk wel ambitieus genoeg? Is er niet juist véél meer nodig? Zijn de initiatiefnemers van mening dat indien de Woo van kracht was geweest de afgelopen jaren, de Toeslagenaffaire in al haar hevigheid zich niet op deze wijze zou hebben voorgedaan? Op welke punten zien de initiatiefnemers de Woo een nieuwe «toeslagenaffaire», tenminste ten aanzien van het verstrekken van informatie door de overheid, voorkomen?*

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat de openbaarheidswetgeving niet meteen van invloed is op de wijze waarop de Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvangtoeslag heeft uitgevoerd. De discussie over de kinderopvangtoeslag heeft wel geleid tot een discussie tussen kabinet en Staten-Generaal over de wijze waarop het kabinet de Staten-Generaal heeft geïnformeerd in deze kwestie. Dat is een discussie over artikel 68 van de Grondwet. Als de Woo al zou zijn ingevoerd, en werk was gemaakt van het daarin voorgeschreven meerjarenplan ter verbetering van de informatiehuishouding, was het wellicht eenvoudiger geweest de informatie boven tafel te krijgen waar de Tweede Kamer om had gevraagd, en was misschien eerder duidelijkheid geschapen over de omvang van de kinderopvangtoeslagaffaire. Met de woorden «wellicht» en «misschien» bedoelen de initiatiefnemers aan te geven dat zij dat niet met zekerheid kunnen zeggen, en ook dat de invoering van de Woo niet garandeert dat in de toekomst een affaire als die bij de kinderopvangtoeslag niet meer zou kunnen voorkomen. Wel zal de Woo eraan bij dragen dat een betere controle op de democratische bestuursvoering mogelijk is; die helpt een dergelijke affaire te voorkomen of eerder te corrigeren.

De leden van de ***PvdD****-fractie wensen in het bijzonder de vraag van de Fractie-Nanninga te onderstrepen of het voorstel – mede in het licht van de gewijzigde opvattingen over openbaarheid op basis van de «lessen» die uit de Toeslagenaffaire kunnen worden getrokken – wel voldoende ambitieus is. Waarom is de zogeheten Rutte-doctrine niet verlaten, zo vragen deze leden.*

---

[3] Buitenhof, 4 april 2021.

De initiatiefnemers stellen vast dat de Woo niet alleen de uitdrukking is van hun ambities, maar ook de resultante vormt van het politieke debat in de Tweede Kamer over het wetsvoorstel. De initiatiefnemers hebben de zogeheten Rutte-doctrine (wat daar dan ook precies onder moet worden verstaan) nooit aangehangen en kunnen hem dan ook niet verlaten. De politieke werkelijkheid is door de kabinetsreactie op het rapport Ongekend onrecht in zoverre veranderd dat er een bredere consensus is ontstaan voor meer openbaarheid. Anderzijds is zichtbaar dat het kabinet bij die reactie op de komst van de Woo anticipeert. Het huidige politieke momentum kan op twee manieren worden gebruikt: aanvaarding van de Woo en de stappen die daarin worden gemaakt voor de toekomst vastleggen, en het debat voortzetten over wat nog meer gewenst is. De initiatiefnemers zijn van oordeel dat beide stappen noodzakelijk zijn. Het is afwachten of de lessen die naar aanleiding van het rapport Ongekend onrecht worden getrokken, beklijven. Het nu aanvaarden van de Woo kan in ieder geval bijdragen aan blijvende veranderingen, omdat alle bestuursorganen tot implementatie van de Woo zullen moeten overgaan en daarbij over openbaarheid moeten nadenken. De discussie over persoonlijke beleidsopvattingen in stukken die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad wordt daarmee opnieuw gevoerd en er moeten stappen worden gezet die verder gaan dan in de kabinetsreactie op het rapport Ongekend onrecht worden aangekondigd. Dat is belangrijke winst die met het aanvaarden van de Woo kan worden gerealiseerd.

In de wetsbehandeling tot nu toe en buiten het parlement is door de initiatiefnemers aangegeven dat dit voorstel een «compromis» betreft. Kunnen de initiatiefnemers helder aan de aan het woord zijnde leden uiteenzetten op welke punten dat «compromis» nodig was? Welke partijen stonden tegenover elkaar? Waar liepen hun belangen dan precies uiteen? En hoe zijn die uiteindelijk afgewogen en heeft dat geleid tot een compromis? Graag krijgen de leden van de ***Fractie-Nanninga*** *inzicht in de totstandkoming van «het compromis».*

Wetten worden in Nederland tot stand gebracht door regering en Staten-Generaal. In de regel dient de regering een wetsvoorstel in bij de Tweede Kamer dat na behandeling in de Tweede en Eerste Kamer, al dan niet na amendering, wordt aanvaard. Bij initiatiefwetten is de volgorde anders en dient de regering na aanvaarding in de Eerste Kamer het wetsvoorstel te bekrachtigen. In dat politieke proces is door de initiatiefnemers van de Woo overleg gevoerd, in 2013 met toenmalig Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Plasterk, bijgestaan door toenmalig Minister van Veiligheid en Justitie Opstelten, en later met huidig Minister van BZK Ollongren op basis van het regeerakkoord. In 2013 hebben de gesprekken met het toenmalig kabinet niet tot overeenstemming geleid en het toenmalige kabinet heeft zich dan ook niet achter de Woo geschaard. De onderdelen waarover geen overeenstemming werd bereikt waren: de vervroegde openbaarmaking van de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State, de mogelijkheid om bij amvb aanvullende regels te stellen over de openbaarheid van bepaalde informatie over onderdelen van de semipublieke sector en de actieve openbaarmaking van agenda's en besluiten van de ministerraad. De punten waarover overeenstemming was bereikt, zijn verwerkt in de versie van de Woo waarin ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is verwerkt.[4] In een later stadium ontstonden vanuit regeringszijde zorgen over de kosten. Het argument van de kosten was na aanvaarding van het oorspronkelijk wetsvoorstel door de Tweede Kamer aanleiding voor een onderzoeksopdracht van Minister Blok (die Minister Plasterk verving) aan ABDTOPConsult voor een quick scan. De grootste

[4] Kamerstukken II, 33328, nr, 9.

kostenpost werd in dat onderzoek toegerekend aan het register. Naar aanleiding van de quick scan is de behandeling in de Eerste Kamer aangehouden. Op basis van het regeerakkoord uit 2017 zijn nieuwe gesprekken gevoerd tussen de initiatiefnemers en het huidige kabinet, is gesproken met de koepels van decentrale overheden, is een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd die tot aanzienlijk lagere bedragen dan de quick scan komt en zijn uitvoeringstoetsen uitgevoerd, die zijn verwerkt in de bepalingen over actieve openbaarmaking. Dit totaal heeft uiteindelijk geleid tot de Wijzigingswet Woo waarvan het kabinet en de koepels aangeven dat deze uitvoerbaar en betaalbaar is. Het kabinet heeft in de kabinetsreactie op het rapport Ongekend onrecht voorzien in de dekking van de invoering van de Woo voor wat betreft de actieve openbaarmaking alsmede aanvullend voor de verbetering van de informatiehuishouding. Daarnaast wordt geïnvesteerd in het programma PLOOI, waarmee de actief openbaar te maken documenten worden ontsloten. Daarmee ontstaat op termijn een collectie van alle actief openbaar gemaakte documenten. De geschilpunten waarop de gesprekken met het vorige kabinet zijn gestrand, hebben in de gesprekken met het huidige kabinet geen doorslaggevende rol gespeeld.

Er is een aanzienlijk aantal belangenorganisaties negatief over dit wetsvoorstel, zo stellen deze leden. VVOJ, NVJ, Genootschap van Hoofdredacteuren, OSF en NDP willen veranderingen zien in het voorstel. Hoe kijken de initiatiefnemers tegen deze kritiek aan?

Journalisten spelen in een democratische rechtsstaat als de onze een belangrijke rol bij het controleren van de macht. Het is dan ook begrijpelijk dat zij graag zouden zien dat de openbaarheidswetgeving maximale transparantie regelt. De door de aan het woord zijnde leden genoemde organisaties betreuren daarom sommige aanpassingen die in de loop der jaren in het voorstel zijn aangebracht. De Open State Foundation was enthousiast over de wijzigingen die in de tweede nota van wijziging in de Wijzigingswet Woo zijn aangebracht, zoals de uitbreiding van de rol van het Adviescollege bij verzoeken om informatie van journalisten.[5] De uitgeverskoepel NDP Nieuwsmedia, het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren, de Nederlandse Vereniging van Journalisten, de Open State Foundation en de Vereniging van Onderzoeksjournalisten hebben in het licht van het feit dat met de Woo nieuwe stappen worden gezet naar meer openbaarheid en transparantie de Eerste Kamer geadviseerd in te stemmen met het voorliggend voorstel.[6] Van deze organisaties vraagt de Vereniging van Onderzoeksjournalisten zich in een brief aan de informateur af of er geen wetgeving mogelijk is die nog verder gaat.[7] Zoals hierboven al is aangegeven, lijkt het de initiatiefnemers verstandig om de stappen die met de Woo worden gezet nu te zetten. Het debat over openbaarheid moet zeker worden voortgezet, en aanvaarding van de Woo kan daar een positieve bijdrage aan leveren. Een voorstel om thans de Woo niet te aanvaarden om opnieuw te beginnen, dient niet de openbaarheid van overheidsinformatie, omdat daarmee de wettelijke prikkel verdwijnt om nu maatregelen te nemen.

---

[5] https://openstate.eu/nl/2021/01/de-wet-open-overheid-is-aangenomen/.

[6] https://www.villamedia.nl/artikel/belangenorganisaties-aan-eerste-kamer-red-minstens-deze-punten-in-nieuwe-woo.

[7] https://www.vvoj.org/2021/04/24/vvoj-pleit-voor-nieuwe-transparante-bestuursstijl-in-brief-aan-informateur/.

3. Recht op toegang

*De initiatiefnemers geven aan dat het toegankelijk maken van publieke informatie geen gunst is van de overheid, maar een recht van de burger. De leden van de **GroenLinks**-fractie onderschrijven dat het voorliggende voorstel hier meer invulling aan geeft dan de huidige Wet openbaarheid van bestuur. In het rapport van de Staatscommissie Grondwet uit 2010 wordt, in lijn met het advies van de eerdere commissie-Franken, echter voorgesteld om een zelfstandig grondrecht op toegang tot bij de overheid berustende informatie in de Grondwet op te nemen, in de volgende vorm: «Ieder heeft recht op toegang tot bestuurlijke documenten onder bij wet te stellen beperkingen.» Een van de argumenten die hiervoor aangehaald wordt, is ««het evenwicht in het stelsel van grondwettelijke informatierechten, in het bijzonder bij de belangenafweging van – botsende – openbaarheidsaanspraken en de grondrechten op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en op de bescherming van persoonsgegevens»»[8] Hoe duiden de initiatiefnemers dit voorstel van de Staatscommissie? Zijn de initiatiefnemers van mening dat dit een waardevolle toevoeging aan het juridisch kader zou zijn na invoering van het voorliggende voorstel? Zijn de initiatiefnemers van mening dat de proportionaliteitsafweging van verschillende rechten zoals benoemd door de Staatscommissie voldoende uitgewerkt is in het voorliggende voorstel? En zou een grondwettelijke status van het recht op toegang tot bestuurlijke documenten volgens de initiatiefnemers tot een andere uitkomst van de proportionaliteitsafweging leiden, met nog meer mogelijkheden voor toegang tot informatie? Hoe duidt de regering het advies voor deze grondwetswijziging, in het licht van het voorliggende voorstel?*

De initiatiefnemers hebben in artikel 1.1 een bepaling opgenomen die vergelijkbaar is met het voorstel van de Staatscommissie Grondwet dat de leden van de GroenLinks-fractie aanhalen. Opmerking verdient dat de commissie-Franken tevens voorstelde om in de Grondwet op te nemen dat de overheid zorg draagt voor de toegankelijkheid van bij de overheid berustende informatie.[9] Ook hieraan geeft de Woo invulling met artikel 2.4, artikel 3.3 en hoofdstuk 6. De initiatiefnemers zijn van oordeel dat de proportionaliteitsafweging, die in het bijzonder ingevuld wordt door de uitzonderingsgronden in de artikelen 5.1 en 5.2, in de Woo adequaat is (behoudens wellicht op het punt van de vertrouwelijke bedrijfsgegevens als gevolg van het aanvaarde amendement van de leden Snoeren en Bisschop, waarmee Nederland uit de pas loopt met andere landen). Borging van het recht op toegang tot overheidsinformatie in de Grondwet heeft toegevoegde waarde naast opname in de Woo. De Woo zou een adequate uitvoering geven aan een dergelijke Grondwetsbepaling. Opname van een dergelijke bepaling in de Grondwet zou niet leiden tot een andere proportionaliteitsafweging in de Woo, omdat de noodzaak van de bescherming van de belangen die aan de uitzonderingsgronden van de Woo ten grondslag liggen, niet verandert door opname van een recht op toegang tot informatie in de Grondwet. De commissie-Franken en de Staatscommissie Grondwet brengen dat tot uitdrukking met de zinsnede «onder bij wet te stellen beperkingen».

De initiatiefnemers geven aan dat met het voorliggende voorstel wordt voldaan aan het Verdrag van Tromsø. Nederland heeft dit verdrag nog niet ondertekend. Is de regering voornemens om, indien het voorliggende voorstel aangenomen wordt, het Verdrag van Tromsø wel te ondertekenen? Waarom wel of niet, zo vragen deze leden de regering.

---

[8] *Rapport Staatscommissie Grondwet*, 2010, p. 92.
[9] *Rapport Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, 2000*, p. 190.

*De leden van de **Fractie-Nanninga** wensen ter zake het volgende naar voren te brengen. Nederland was in 2009 initiatiefnemer van het Verdrag van Tromsø, waarin het algemeen recht op toegang tot officiële documenten van overheidsinstanties werd vastgelegd. Dit verdrag is tot op heden niet geratificeerd door Nederland. Dit terwijl er tot voor kort nog één land nodig was om ervoor te zorgen dat de verdragstekst ook daadwerkelijk rechtsgeldig zou worden. Notabene nadat Oekraïne zich als tiende land meldde voor ratificering, kon het Tromsø-verdrag op 1 december 2020 in gang worden gezet. Kunnen de initiatiefnemers aangeven hoe zij tegen het Verdrag van Tromsø aankijken in relatie tot de door hen ingediende voorstellen Woo? Welke belangrijke verschillen zien zij tussen het verdrag en hun voorstellen en kan per afwijking van het verdrag worden aangegeven waarom deze afwijking beter zou zijn dan wat in het verdrag staat? Hoe kijken de initiatiefnemers aan tegen het feit dat Nederland als initiatiefnemer dit verdrag uiteindelijk niet ondertekend heeft? En een land als Oekraïne wel? Wat zegt dit de initiatiefnemers? Kunnen de initiatiefnemers aangeven waarom zij in plaats van het voorliggende voorstel te doen, niet actief werk gemaakt hebben van het alsnog Nederland bewegen tot het ratificeren van en aansluiten bij het Tromsø-Verdrag? Toenmalig Minister Donner sprak in 2011 de volgende woorden in de Tweede Kamer ten aanzien van het verdrag van Tromsø: «Totdat een definitief besluit is genomen over ondertekening van het verdrag zullen geen voorstellen worden gedaan tot wijziging van de Wob die indruisen tegen de bepalingen in het verdrag van Tromsø.» Kunnen de initiatiefnemers beargumenteren hoe hun wetsvoorstellen Woo zich verhouden tot deze uitspraak? In beide wetsvoorstellen Woo is de categorie «jurisprudentie» niet te vinden. Een categorie die volgens het Verdrag van Tromsø wel verplicht is. Waarom ontbreekt dit? Kunnen de initiatiefnemers dat aan deze leden toelichten? Welk land zien de initiatiefnemers als gidsland als het gaat om een transparantie en een actief informatieverstrekkende overheid? En waarom?*

De initiatiefnemers zien het Verdrag van Tromsø als een belangrijke internationale borging van het belang van openbaarheid. Daarbij moet wel worden beseft dat dit verdrag vooral ziet op verzoeken om informatie. De scope van de Woo is breder en schrijft ook actieve openbaarmaking voor. Daarmee voegt de Woo een belangrijk element toe dat in het Verdrag van Tromsø ontbreekt. In de visie van de initiatiefnemers is ratificatie van het Verdrag van Tromsø geen startpunt, maar een stap die gezet kan worden als de eigen wetgeving in overeenstemming met dat verdrag is gebracht. De Woo beoogt op dat punt stappen te zetten. Ondertekening en ratificatie van het Verdrag van Tromsø is dan een vervolgstap. Hoewel Nederland op ambtelijk niveau was betrokken bij de voorbereiding van dat verdrag, is dat verdrag geen Nederlands initiatief. Politiek is het Verdrag van Tromsø in Nederland ook nooit omarmd. De initiatiefnemers zien de Woo als een stap voorwaarts maar zeker niet als eindpunt.
De leden van de fractie-Nanninga vroegen naar de verschillen tussen de Woo en het Verdrag van Tromsø. De Woo kent één uitzonderingsgrond die in het verdrag niet voorkomt. Voor de uitzondering wegens onevenredige benadeling (thans artikel 5.1, vijfde lid, Woo) bestaat geen equivalent in het Verdrag van Tromsø, zoals ook voor het huidige artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob geen equivalent in dat verdrag bestaat. In de nota naar aanleiding van het verslag bij de Woo[10] zijn de initiatiefnemers naar aanleiding van vragen van de fracties van de PvdA, de SP en het CDA op dit punt ingegaan.
Daarnaast gaat het Verdrag van Tromsø niet uit van absolute uitzonderingsgronden. Voor de uitzonderingsgronden «eenheid van de Kroon»,

[10] Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 12, p 11.

veiligheid van de Staat en de bescherming van bijzondere persoonsgegevens in artikel 5.1, eerste lid, onderdelen d en e, Woo kan worden verdedigd dat een belangenafweging in abstracto is gemaakt. Daarmee wordt voldaan aan de belangenafweging die het Verdrag van Tromsø voorschrijft. Als dat anders zou zijn, zou het Verdrag van Tromsø in strijd zijn met de Algemene verordening gegevensbescherming. Voor de vertrouwelijke bedrijfsgegevens, die met het ontraden amendement van de leden Snoeren en Bisschop alsnog onder de absolute uitzonderingsgronden is geschaard, is een afweging in abstracto niet mogelijk, omdat deze categorie daarvoor te divers is. Dat door de Tweede Kamer aanvaarde amendement wijkt af van het verdrag.

Verder is de redactie van de uitzonderingsgronden in het Verdrag van Tromsø algemener dan in de Woo. De indieners hebben ervoor gekozen om de uitzonderingsgronden van de Wob als uitgangspunt te nemen, uit oogpunt van continuïteit. Voor de formulering van de uitzonderingsgronden is niet alleen het Verdrag van Tromsø, maar ook het Verdrag van Aarhus (dat de openbaarheid van milieu-informatie regelt) van belang. Het Verdrag van Tromsø bevat twee uitzonderingsgronden die de Woo niet kent. Voor de eerste «the economic, monetary and exchange rate policies of the State» kan onder de Woo artikel 5.1, tweede lid, onderdeel i, betreffende het goed functioneren van de overheid, worden gebruikt. De tweede grond, «the equality of parties in court proceedings and the effective administration of justice», is in Nederland niet geregeld in de Woo (of de Wob) maar in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Wetboek van Strafvordering en de Algemene wet bestuursrecht. De betreffende bepalingen staan als uitzondering op de bijlage bij artikel 8.8 Woo. Aan deze uitzondering komt een groter gewicht toe als de Woo ook van toepassing zou zijn op de rechtspraak, hetgeen in het Verdrag van Tromsø een mogelijkheid is, maar niet verplicht wordt voorgeschreven. Een verplichting over de openbaarheid van jurisprudentie bevat het Verdrag van Tromsø niet. Overigens zijn rechterlijke uitspraken in Nederland openbaar en wordt het grootste deel (helaas niet alles) actief openbaar gemaakt op rechtspraak.nl. Hierop is de Woo niet van toepassing.
Tot slot de verhouding tussen de Woo en de aangehaalde uitspraak van toenmalig Minister Donner. Inhoudelijk zijn de initiatiefnemers van oordeel dat de Woo meer in overeenstemming is met het Verdrag van Tromsø dan de Wob. De initiatiefnemers handelen niet in strijd met het voornemen van Minister Donner van destijds. Overigens zijn de initiatiefnemers vanzelfsprekend niet gebonden aan een beleidsvoornemen van een Minister van anderhalf decennium geleden. Strikt genomen is zelfs het huidige kabinet dat niet.

4. Begripsbepalingen

*De leden van de fractie van de **PvdA** hebben allereerst een reeks vragen aan de initiatiefnemers naar de precieze betekenis van enkele begrippen in de voorstellen Woo. In artikel 2.1 ontbreekt het begrip «intern beraad», terwijl dit elders in de wet wel wordt gehanteerd. Hoewel dit begrip reeds in de Wob is opgenomen, zouden deze leden van de initiatiefnemers nog eens een precieze omschrijving ontvangen wat met «intern beraad» in de Woo wordt bedoeld.*

De leden van de PvdA-fractie stellen vragen over de begrippen «intern beraad» en «persoonlijke beleidsopvattingen». Onder «intern beraad» verstaan de initiatiefnemers hetzelfde als onder de Wob: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid. Dat betekent

dat de jurisprudentie van de Wob op dit punt zijn betekenis behoudt. Zo kan blijkens de jurisprudentie sprake zijn van intern beraad als derden ter advisering deelnemen, voor zover zij geen eigen belang hebben bij de aangelegenheid. Hebben de derden een eigen belang bij de aangelegenheid, dan komt aan het beraad het karakter van intern beraad te ontvallen.[11]

Alvorens in te gaan op de navolgende vragen van de leden van de PvdA-fractie over de persoonlijke beleidsopvattingen, willen de initiatiefnemers eerst enkele opmerkingen maken over de onderlinge verhouding tussen de eerste drie leden van artikel 5.2.
De initiatiefnemers gaan uit van een ruimere toepassing van artikel 5.2 Woo dan tot op heden aan artikel 11 Wob werd gegeven. In artikel 5.2, eerste lid, wordt als hoofdregel bepaald dat persoonlijke beleidsopvattingen uit stukken die zijn opgemaakt voor intern beraad, niet openbaar zijn. Daarbij wordt buiten twijfel gesteld wat geen persoonlijke beleidsopvattingen zijn: ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter. Ten opzichte van artikel 11, eerste lid, Wob is dit een aanscherping die onterechte aanmerking als persoonlijke beleidsopvatting tegengaat. In het tweede lid wordt openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen alsnog mogelijk gemaakt met het oog op een goede en democratische bestuursvoering. In dat geval moet de openbaarheid zwaarder wegen.
De Wob biedt nu al de mogelijkheid om persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd openbaar te maken. Van deze bevoegdheid wordt in de praktijk door bestuursorganen echter zeer terughoudend gebruik gemaakt. Daarom is wijziging van de bepaling over persoonlijke beleidsopvattingen noodzakelijk om bestuursorganen te dwingen meer transparantie te betrachten over de verschillende inhoudelijke overwegingen die een rol hebben gespeeld in de bestuurlijke besluitvorming. Bij amendement van het lid Van der Molen is in artikel 5.2 een derde lid ingevoegd, dat de in die bepaling genoemde bestuursorganen en ambtsdragers verplicht informatie te verstrekken over persoonlijke beleidsopvattingen uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.[12]

De kern is dat persoonlijke beleidsopvattingen (geanonimiseerd) openbaar worden wanneer het belang van een goede en democratische bestuursvoering daartoe aanleiding vormt. Hiervan is in ieder geval sprake bij formele bestuurlijke besluitvorming. Artikel 5.2 is daarmee geen absolute uitzonderingsgrond. Met de invoering van de Woo gaan de initiatiefnemers ervan uit dat bestuursorganen, ook als het nieuwe derde lid niet van toepassing is, vaker persoonlijke beleidsopvattingen openbaar maken dan onder de Wob het geval was (niet alleen bij de informatieverstrekking aan de Staten-Generaal waarop artikel 68 van de Grondwet van toepassing is). Onlangs heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nog vastgesteld dat de beslissing om over persoonlijke beleidsopvattingen al dan niet informatie te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm, als bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de Wob, een bevoegdheid is waarbij het bestuursorgaan beslisruimte heeft en een afweging van belangen vergt.[13] De Afdeling overwoog dat de Staatssecretaris (van I&W) zonder nadere motivering niet kon worden gevolgd in het standpunt dat het in dit geval niet in het belang is van een

[11] ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3497.
[12] Kamerstukken II 2020/21, 35 112, nr. 27.
[13] ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:399.

goede en democratische bestuursvoering dat de standpunten van ambtenaren, vervat in de geheime documenten, worden betrokken in de publieke discussie. Niet duidelijk was waarom ambtenaren in de toekomst zouden worden belemmerd bij het in openheid voeren van interne discussies en adviseren van bewindspersonen bij openbaarmaking van de inmiddels al relatief oude documenten, indien de namen van de toen betrokken ambtenaren daaruit worden weggelaten. Het argument dat een onderwerp gevoelig en actueel is, is volgens de Afdeling onvoldoende draagkrachtig. Daar kwam volgens de Afdeling bij dat de ouderdom van de documenten niet in de afweging was betrokken. De initiatiefnemers zijn van oordeel dat deze uitspraak vooruitlopend op de Woo ook onder de Wob voor bestuursorganen een leidraad zou moeten zijn.

Het begrip «persoonlijke beleidsopvattingen» is (in artikel 5.2, eerste lid Woo) wel omschreven. Het gaat daarbij om «ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter». Betekent het woord «ambtelijk» hier dat adviezen, visies, standpunten en overwegingen van externen die aanwezig zijn bij het intern beraad of door het intern beraad gevraagde externe adviezen daar niet onder vallen? Zo ja, waarom niet? Zo nee, wat is hier dan de betekenis van de term «ambtelijk»?

Het karakter van intern beraad brengt als hoofdregel met zich dat hierbij geen buitenstaanders zijn betrokken. Dat kan anders zijn als het bestuursorgaan zich door externe deskundigen zonder een eigen belang bij het onderwerp (aanvullend) laat adviseren. Deze externe advisering zal naar zijn aard vaak technisch en feitelijk zijn en is dan geen persoonlijke beleidsopvatting. Dergelijke advisering kan als ambtelijk in de zin van artikel 5.2, eerste lid, worden aangemerkt, omdat het karakter van die advisering ondersteunend is aan de besluitvorming en het willekeurig is of die advisering afkomstig is van iemand die bij het bestuursorgaan in dienst is of van een incidenteel aanwezige externe deskundige. Het betekent wel dat persoonlijke beleidsopvattingen van de externe deskundige op grond van artikel 5.2, tweede en derde lid, alsnog (geanonimiseerd) openbaar kunnen worden.

In artikel 5.2., tweede lid Woo wordt gesproken van «bestuursvoering». Hoewel dit begrip eveneens uit de Wob is overgenomen, vragen deze leden wat hiermee in de Woo precies wordt bedoeld en wat het verschil is met «beleidsvoering» en «besluitvorming»;

De initiatiefnemers wijzen erop dat de term afkomstig is uit het opschrift van de Wob, waar staat dat het met het oog op een goede en democratische bestuursvoering wenselijk is gebleken de regelen met betrekking tot de openheid en openbaarheid van bestuur aan te passen en deze zoveel mogelijk in de wet op te nemen. De initiatiefnemers verstaan de term zo dat daarmee wordt gedoeld op het «bestuur» als te onderscheiden van wetgeving en rechtspraak, anders gezegd: datgene wat bestuursorganen zoal doen. Beleidsvoering en besluitvorming zijn hier een onderdeel van. Openbaarheid draagt bij aan de kwaliteit en het democratisch gehalte van die bestuursvoering.

In artikel 5.2, derde lid Woo komt het begrip «formele bestuurlijke besluitvorming» voor. In de toelichting op het amendement dat leidde tot het derde lid wordt het begrip weliswaar omschreven, maar wat betekent de term «bestuurlijke» hierin precies en waarin onderscheidt «bestuurlijke besluitvorming» zich van «politieke besluitvorming» of van «besluitvorming» tout court? En waarin verschilt «formele bestuurlijke besluit-

vorming» van de in lid 2 genoemde «bestuursvoering»? Valt besluitvorming door de Tweede Kamer, de Verenigde Vergadering van de Staten-Generaal, de Raad voor de rechtspraak, de Nationale ombudsman, de Algemene Rekenkamer of de Raad van State (niet zijnde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State) ook onder het begrip «bestuurlijke besluitvorming»?

In hetzelfde artikel 5.2, derde lid worden ook de gedeputeerde en de wethouder genoemd. In de toelichting op het amendement dat ten grondslag ligt aan het derde lid wordt weliswaar gesteld dat het hier een opsomming van de betrokken bestuursorganen betreft, maar waarom worden de wethouder en de gedeputeerde daarin opgenomen, terwijl zij geen bestuursorganen zijn volgens artikel 125 Gw en zij ook niet worden genoemd in artikel 2.2 Woo?

De vraag naar de betekenis van de term «formele bestuurlijke besluitvorming» is van groot belang, want deze term begrenst de omvang van de verplichting van artikel 5.2, derde lid, Woo. Het amendement is een verfijning van het eerste en tweede lid. Dit wordt tot uitdrukking gebracht met de term «onverminderd». Het betreft de verplichte toepassing van het tweede lid voor de Minister, commissaris van de Koning, gedeputeerde staten, gedeputeerde, college van burgemeester en wethouders, burgemeester of wethouder in de voorgeschreven gevallen. Het begrip formele bestuurlijke besluitvorming heeft blijkens de toelichting bij het amendement betrekking op alle besluiten die de genoemde bestuursorganen nemen die verband houden met hun publieke taak, zowel in de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering als de evaluatie van beleid. Hieruit volgt dat de term «besluiten» eerder een bestuurlijke betekenis heeft dan de juridische betekenis van artikel 1:3 Awb. De term «formele bestuurlijke besluitvorming» moet worden begrepen in samenhang met de daarna genoemde bestuursorganen en ambtsdragers. Deze organen hebben gemeen dat op die organen een zekere mate van democratische controle wordt uitgeoefend. De indiener van het amendement waarmee het derde lid aan artikel 5.2 is toegevoegd, heeft niet gemotiveerd waarom waterschappen niet zijn opgenomen. Het (gewijzigde) amendement is ingediend nadat het kabinet bij de kabinetsreactie op het rapport «Ongekend onrecht» had bekendgemaakt dat het kabinet in de toekomst 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 zal maken. Dat is een voorbeeld van formele bestuurlijke besluitvorming. De term «formele bestuurlijke besluitvorming» in artikel 5.3, derde lid, is echter breder en ziet ook op besluitvorming van individuele Ministers en (leden van) gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders. Van een formeel bestuurlijk besluit is naar het oordeel van de initiatiefnemers sprake als een in artikel 5.2, derde lid, Woo genoemd bestuursorgaan of ambtsdrager beslist op een voorgelegde keuze die verband houdt met de publieke taak van de ambtsdrager of het college. De term «politieke besluitvorming» zou in dat verband kunnen worden gebruikt voor besluiten van Staten-Generaal, provinciale staten of de gemeenteraad. Hierop is dan artikel 5.2, derde lid, Woo niet van toepassing.
Dat verklaart ook de toepasselijkheid van de bepaling op een gedeputeerde en een wethouder, nu dit geen bestuursorganen zijn die uit eigen naam Awb-besluiten nemen. Een gedeputeerde is onderdeel van het college gedeputeerde staten. Een wethouder is onderdeel van het bestuursorgaan college van burgemeester en wethouders. Zij nemen alleen besluiten als onderdeel van dat college of in mandaat namens dat college. Aangenomen mag worden dat ook de in mandaat namens genoemde bestuursorganen genomen besluiten vallen onder deze

bepaling. De keuze van de in deze bepaling genoemde bestuursorganen is in de toelichting bij het amendement niet beargumenteerd. Denkbaar is dat interne advisering zal zijn gericht aan de portefeuillehoudende gedeputeerde of wethouder. Daarmee is dergelijke advisering binnen het bereik van artikel 5.2, derde lid, Woo gebracht.
Het kunnen voeren van intern beraad wordt in beginsel voldoende gewaarborgd door de informatie over persoonlijke beleidsopvattingen te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. Slechts als het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad, kan openbaarmaking van de persoonlijke beleidsopvattingen achterwege blijven. Dit element is aan het amendement toegevoegd na een voorstel daartoe van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.[14] Zij dacht daarbij aan situaties waarin belangen van derden een rol spelen, denk aan een ambtelijke waardering van een onderhandelingssituatie met lokale partners. Een andere denkbare situatie waarin een gemotiveerde weigering aan de orde kan zijn, is volgens de Minister het voorkomen dat een ambtenaar persoonlijk kan worden beschadigd door openbaarmaking. Op documenten die op grond van artikel 5.2, derde lid, niet kunnen worden geweigerd, kunnen eventueel wel een of meer uitzonderingsgronden uit artikel 5.1 van toepassing zijn. Overigens betekent de toepasselijkheid van artikel 5.2, derde lid, op persoonlijke beleidsopvattingen niet dat deze verplicht actief openbaar moeten worden gemaakt. Actieve openbaarmaking is wel mogelijk, zoals ook het kabinet heeft aangekondigd, maar die vindt in termen van de Woo dan plaats op grond van artikel 3.1.

Besluitvorming door de Tweede en Eerste Kamer, de verenigde vergadering van de Staten-Generaal, de Raad voor de rechtspraak, de Nationale ombudsman, de Algemene Rekenkamer of de Raad van State (niet zijnde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) valt niet onder het begrip «formele bestuurlijke besluitvorming», reeds omdat deze organen niet in artikel 5.2, derde lid, Woo worden genoemd. Voor het overige is de Woo op bij deze organen berustende documenten van toepassing, inclusief de uitzonderingsgronden van artikel 5.1 en 5.2.

5. Reikwijdte van de Woo

Uit het wetsvoorstel blijkt dat organisaties zoals de VNG, het IPO etc. niet vallen onder de reikwijdte van de Woo, zo stellen de leden van de ***Fractie-Nanninga*** *vast. Kunnen de initiatiefnemers motiveren wat de reden is om dergelijke organisaties niet te betrekken in de reikwijdte van de Woo? Zijn de initiatiefnemers met deze leden van mening dat het uitbreiden van de reikwijdte van de Woo tot veel meer organisaties met vergelijkbare taken een verbetering zou zijn? Deze leden ontvangen graag een gemotiveerd antwoord. Hoe kijken de initiatiefnemers aan tegen uitbreiding van de reikwijdte van de Woo tot alle met publieke middelen gefinancierde organen en instellingen? Zou radicale verbreding van de reikwijdte niet veel vernieuwender zijn en passen bij een veranderende en transparantere overheid die dienstbaar is aan de samenleving?*

Zoals ook in de memorie van toelichting bij de Wijzigingswet Woo is aangegeven, zijn er voldoende argumenten om de Woo van toepassing te laten zijn op koepelorganisaties als VNG en IPO. Een dergelijke toepassing vergt een aparte wettelijke bepaling, omdat dergelijke organisaties zijn vormgegeven als privaatrechtelijke vereniging en niet met openbaar gezag zijn bekleed, als gevolg waarvan het geen bestuursorganen zijn en de Woo dus niet automatisch op hen van toepassing is. De initiatief-

[14] Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kamerstukken II 2020/21, 35 112, nr. 25.

nemers hebben alles afwegende afgezien van een dergelijke expliciete bepaling, omdat de participatie door de koepels in de voorbereiding van overheidsbesluiten geschiedt in de vorm van reeds openbare adviezen. Ook berust veel openbare informatie waarover de koepelorganisaties beschikken, juist gelet op hun platformfunctie en hun rol als belangenbehartiger, ook bij de decentrale bestuursorganen zelf. De hoeveelheid openbare informatie zal door de uitbreiding van de reikwijdte niet noemenswaardig toenemen. De uitbreiding van de reikwijdte heeft voor de koepels echter wel grote organisatorische consequenties. Zij moeten besluiten gaan nemen, waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. Deze consequenties staan niet in verhouding tot de geringe toename van de openbaarheid door de koepels onder de werking van de Woo te brengen.
De openbaarheid van informatie bij semipublieke instellingen, met een publieke bekostiging of een publieke taak, is een ander verhaal. In de versie van de Woo die in 2012 voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State was voorgelegd, was een bijlage opgenomen die was ontleend aan de Wet normering topinkomens, waardoor die semipublieke instellingen zelf op verzoeken om informatie moesten beslissen en voor die beslissing werden aangemerkt als bestuursorgaan. In verband met de grote administratieve lasten die dat voor bijvoorbeeld scholen of ziekenhuizen zou kunnen betekenen, is dat stelsel later vervangen door de mogelijkheid om bij amvb gericht openbaar te maken gegevens aan te wijzen die de semipublieke instelling aan een aan te wijzen bestuursorgaan (bijvoorbeeld een Minister) verstrekt. Dat aangewezen bestuursorgaan beslist dan over de openbaarmaking van die gegevens. Dit stelsel is met een door de initiatiefnemers ontraden aangenomen amendement van de SGP uit het wetsvoorstel geschrapt.[15]

Kunnen de initiatiefnemers voorts reflecteren op de keuze om een documentenregister (zoals Noorwegen en Zweden dit ook kennen) uit het wetsvoorstel te halen, zo vragen deze leden.

De initiatiefnemers hebben zich door het kabinet laten overtuigen dat dit register bij de huidige staat van de informatiehuishouding bij de overheid in Nederland niet tot de mogelijkheden behoort. Het register voldeed niet aan de criteria uitvoerbaar en betaalbaar uit het regeerakkoord. In plaats van het register zijn in hoofdstuk 6 bepalingen opgenomen die moeten leiden tot verbetering van de informatiehuishouding bij de overheid en regelt artikel 4.7 de verplichte aanwijzing van contactfunctionarissen die behulpzaam moeten zijn bij het geven van informatie die anders uit het register zou kunnen worden gehaald. In artikel 6.2 is uitdrukkelijk bepaald dat moet worden toegewerkt naar een systeem dat qua resultaat hetzelfde werkt als het register. De initiatiefnemers wijzen erop dat het register een middel is om het doen van verzoeken om informatie te vereenvoudigen. Dat doel kan ook op andere wijzen worden bereikt en in artikel 6.2, derde lid, Woo is opgenomen dat in het meerjarenplan aan de realisering van dat doel moet worden gewerkt.

*De leden van de **PVV-fractie** vragen de initiatiefnemers en de Minister aan te geven in hoeverre dit voorstel betrekking heeft op documenten van bestuurlijke overlegtafels, zoals klimaattafels, regionale overlegtafels asielopvang, het veiligheidsberaad, etcetra.*

De Woo is van toepassing op alle documenten die zich bij de overheid bevinden die naar hun aard verband houden met de publieke taak. Voor zover bestuursorganen deelnemen aan dergelijke overlegtafels en daarover documenten over bestaan, kan een verzoek over dergelijke

[15] Kamerstukken II 2020/21, 35 112, nr. 23.

documenten worden ingediend. Dat verzoek zal dan, met inachtneming van de uitzonderingsgronden van artikel 5.1, moeten worden beoordeeld.

6. Actieve openbaarmaking

*Artikel 3.1 Woo gaat uit van openbaarmaking uit eigen beweging. Dit hoeft niet als dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is. Is dat niet juist het grote probleem van de toekomst, namelijk dat er discussie zal ontstaan zodra op basis van deze overweging besloten wordt om niet tot openbaarmaking over te gaan, zo vragen de leden van de **SGP**-fractie.*

Dit klemt te meer daar wordt gesteld dat het bestuursorgaan bij een gedeeltelijke niet-openbaarmaking hiervan mededeling doet gelijktijdig met de openbaarmaking. Zal dit geen extra onduidelijkheid teweegbrengen?

De initiatiefnemers zien artikel 3.1 als equivalent van artikel 8 Wob, waarbij de door de leden van de SGP-fractie veronderstelde problemen zich ook niet voordeden. Het is eerder zo dat te weinig gebruik werd gemaakt van artikel 8 Wob. Om die reden is ervoor gekozen om voor de documenten, genoemd in artikel 3.3 een verplichting tot actieve openbaarmaking op te nemen. Een eventueel geschil over het niet actief openbaar maken, kan zich voordoen als een burger alsnog om die informatie verzoekt. Als die informatie op grond van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo niet kan worden verstrekt, wordt dat verzoek afgewezen en was ook terecht besloten om niet actief openbaar te maken. Die weigering kan uiteindelijk door de rechter worden getoetst. Daarnaast kunnen gemeenteraad en provinciale staten hun college van B&W of gedeputeerde staten aanspreken op een gebrek aan actieve openbaarmaking dan wel hun college uitnodigen het beleid inzake actieve openbaarmaking te intensiveren. Als met enige regelmaat om bepaalde informatie wordt verzocht, kan het voor een bestuursorgaan doelmatiger zijn over te gaan tot actieve openbaarmaking.

Ook wordt een lange lijst van documenten genoemd die uit eigen beweging openbaar moeten worden gemaakt, zoals bijvoorbeeld agenda's en besluitenlijsten van vergaderingen van de ministerraad, gedeputeerde staten, colleges van burgemeester en wethouders en dagelijkse besturen van waterschappen en dagelijkse besturen van openbare lichamen als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Hoe verhoudt zich dit tot de vertrouwelijkheid die soms nodig is in de diverse colleges?

De initiatiefnemers hebben bewust niet in de Woo opgenomen dat notulen van de genoemde vergaderingen actief openbaar moeten worden gemaakt. Bovendien kent de Woo de mogelijkheid om, als met betrekking tot een agendapunt of een besluit een van de uitzonderingsgronden van toepassing is, dat punt niet openbaar te maken. Daarnaast kan bij de formulering verstandig worden omgegaan met vertrouwelijkheden. Bij de agendering van een benoeming kan bijvoorbeeld worden volstaan met «benoeming functie X» in plaats van «keuze tussen kandidaat 1 of kandidaat 2». Overigens is het kabinet met ingang van 16 april 2021 overgegaan tot openbaarmaking van agenda en besluitenlijst. Daarmee anticipeert het kabinet wat betreft de ministerraadsagenda op de Woo.

7. Openbaarmaking op verzoek

*Bestaat er inzicht bij de initiatiefnemers en de regering over het aantal fte dat jaarlijks (peiljaar 2020) bij de rijksoverheid belast is met het beantwoorden van Wob-verzoeken (flexkrachten inbegrepen), zo vragen de leden van de **D66**-fractie. Is er een significante ontwikkeling in verzoeken over de afgelopen vijf jaar te zien? Acht de regering de voorliggende voorstellen ontlastend voor die inspanning of zullen ze juist additionele inspanningen oproepen?*
*Nederland kent een van de langste behandel- en beslistermijnen in heel Europa als het gaat om openbaarmaking van stukken, zo menen de leden van de **Fractie-Nanninga** te kunnen vaststellen. In 2020 rapporteerde RTL-nieuws dat ministeries in 68 procent van de Wob-verzoeken de eigen regels overtrad. Kunnen de initiatiefnemers en/of de Minister de actuele stand van zaken geven ten aanzien van Wob-verzoeken in Nederland (niet alleen van de rijksoverheid, maar ook van lokale overheden, provincies etc.)? Om hoeveel verzoeken gaat het, wat is de gemiddelde doorlooptijd van het reageren op dergelijke verzoeken en hoe vaak worden de termijnen overschreden? Kunnen de initiatiefnemers aangeven hoe de huidige termijnen volgens de Wob en de voorgestelde termijnen in de Woo zich verhouden tot de termijnen die in de rest van de EU worden gehanteerd? Deze leden stellen een antwoord in tabelvorm (uitgesplitst naar land) op prijs zodat zij een goede vergelijking kunnen maken. Kunnen de initiatiefnemers aangeven welk ambitieniveau Nederland uitstraalt, wanneer de termijnen genoemd in de Woo worden vergeleken met andere landen in Europa? Is Nederland nu volgens de initiatiefnemers met de Woo qua behandeltermijnen dan zeer ambitieus, gematigd ambitieus, of amper ambitieus? Deze leden ontvangen graag een gemotiveerd antwoord. Ook vernemen zij graag waarom gedurende de behandeling van beide wetsvoorstellen Woo de inperking van de beslistermijnen uit het oorspronkelijke wetsvoorstel is komen te vervallen.*

De initiatiefnemers beschikken niet over de door de leden van de fractie-Nanninga gevraagde gegevens. Uit de *Evaluatie afschaffing dwangsomregeling Wob*[16] blijkt dat het aantal overschrijdingen van de beslistermijn licht toeneemt. Als de oorzaak van het niet halen van een wettelijke termijn mede is gelegen in de omvang van het verzoek, hebben de initiatiefnemers daarvoor begrip, maar zij hebben ook de indruk dat andere factoren een rol spelen, zoals andere prioriteitstelling of uitstel tot een geschikter moment van openbaarmaking.

8. Uitzonderingen

*Artikel 5.1 van onderhavig wetsvoorstel bevat uitzonderingsgronden op basis waarvan het openbaar maken van informatie op grond van de Woo achterwege blijft. Door de gedeeltelijke samenhang van het wetsvoorstel op dit punt met de Aanwijzingen voor de externe contacten van rijksambtenaren[17] hebben de leden van de **GroenLinks**-fractie nog enkele vervolgvragen aan de regering naar aanleiding van de antwoorden van de regering in reactie op de vragen hierover vanuit de commissie.[18]*

De regering schrijft in haar antwoorden dat de eenheid van het regeringsbeleid onder omstandigheden onder het belang van de staat worden beschouwd. De regering specificeert dit niet nader, waardoor er in de optiek van deze leden veel interpretatieruimte ontstaat. Onder welke omstandigheden zou dit in de optiek van de regering het geval kunnen

---

[16] Kamerstukken II 2019/20, 32 802, nr. 48.
[17] Kamerstukken I 2020/21, 34 430, W.
[18] Kamerstukken I 2020/21, 34 430, AA.

zijn? Kan de regering in haar antwoorden exhaustief zijn zodat in de toekomst exact duidelijk is wanneer dit belang wél en wanneer dit belang niet overlappend is. Ook vernemen deze leden graag van de regering wie deze afweging maakt.

De regering schrijft ook dat het kan zijn dat zaken die pijnlijk zijn voor de Minister, niet de doorslag mogen geven om informatie vrij te geven. Zegt de regering hiermee dat dit dus wel mag meespelen? Begrijpen de leden het goed dat de regering hier ruimte neemt inzake pijnlijke informatie voor een bewindspersoon? Welk proces van informatiedeling van onderliggende departementale nota's bestaat er momenteel? Kan de regering hierbij specifiek ingaan op de leesbaarheid, leeswijzers en duiding van de informatie? Hoe vaak komt het voor dat ambtenaren naar het Huis voor Klokkenluiders zijn gestapt? Hoe vaak is het voorgekomen dat ambtenaren naar integriteitscoördinatoren en vertrouwenspersonen zijn gestapt? Acht de regering dat er sprake is van voldoende veiligheid?

*De leden van de fractie van de **PvdA** hebben een aantal vragen over de onderlinge verhouding van de bepalingen in artikel 5.2 Woo over de persoonlijke beleidsopvattingen. Lid 1 en lid 2 corresponderen in belangrijke mate met lid 1 en lid 2 van artikel 11 Wob. Artikel 5.2, lid 1 Woo bevat een imperatieve bepaling (er wordt geen informatie verstrekt). Lid 2 zegt dat daarvan door het bestuursorgaan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering kan worden afgeweken door over persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerde informatie te verstrekken. Was het niet beter geweest, zo vragen deze leden dat lid 2 (net als lid 4) was begonnen met de frase: «In afwijking van het eerste lid»? Of zijn de initiatiefnemers van mening dat lid 2 geen afwijking is van de imperatieve bepaling in lid 1 van artikel 5.2 Woo? Het nieuwe lid 3 begint met de woorden «Onverminderd het eerste en tweede lid». Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 3.35) houdt de term «onverminderd» in: «onverkort van toepassing zijn». Ook in dit geval vragen deze leden de initiatiefnemers of het niet beter was geweest lid 3 te laten beginnen met «In afwijking van het eerste lid», in plaats van met «Onverminderd»?*

De initiatiefnemers hebben gekozen voor het overnemen van artikel 11, tweede lid, Wob, in artikel 5.2, tweede lid, Woo en hebben daarom geen redactionele wijzigingen overwogen. De toevoeging «In afwijking van het eerste lid» zou wellicht het gebruik van het tweede lid kunnen bevorderen, maar lijkt de initiatiefnemers niet essentieel om het tweede lid te kunnen toepassen. In het vierde lid is dat anders, nu daar een van het eerste lid afwijkend beslissingskader wordt voorgeschreven. De initiatiefnemers lezen de term «onverminderd» in het derde lid als een verfijning van de voorgaande leden voor bepaalde bestuursorganen en ambtsdragers, maar zijn het met de aan het woord zijnde leden eens dat bij toepassing van dit derde lid, het resultaat tegenovergesteld is aan hetgeen het eerste lid voorschrijft.

Een volgende categorie vragen van de leden van de PvdA-fractie zien op een vergelijking van de gewijzigde opvatting van de regering over de reikwijdte van artikel 68 Gw over de informatieplicht jegens de Staten-Generaal met het voorliggende wetsvoorstel. In de brief van de Minister-President van 15 januari 2021 in reactie op het POK-rapport Ongekend onrecht staat op pagina 17: «Het kabinet wil 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.» In artikel 5.1. Woo over de uitzonderingsgronden staat in lid 2,

onder i dat het openbaar maken van informatie achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen «het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen». Betekent dit dat verzoeken om informatie op basis van de Woo in meer gevallen kunnen worden geweigerd met een beroep op het belang van de staat dan een verzoek door het parlement om informatie, zo vragen de leden van de PvdA-fractie de regering en de initiatiefnemers. Zien de initiatiefnemers en de regering een verschil in de bescherming van deelnemers van intern beraad tussen voorliggend wetsvoorstel en het voornemen van de regering, zoals beschreven in de genoemde brief van 15 januari 2021? Zo ja, welk en hoe beoordelen initiatiefnemers en regering dit verschil? Zo nee, waarom niet?

De initiatiefnemers zijn het nooit eens geweest met de hantering van het criterium persoonlijke beleidsopvattingen bij de verstrekking van informatie door de regering aan de Staten-Generaal. Bij de controle van de regering door de Staten-Generaal is het aan de Staten-Generaal om te bepalen wat zij voor die controle nodig hebben. Het argument «belang van de Staat» als grond voor weigering van dat verzoek, ziet niet op de verdediging van de regering inzake die controle, maar op de schade voor de Staat, in de zin van het collectieve belang van regering en Staten-Generaal, die het gevolg zou zijn van verstrekking aan de Staten-Generaal. Het inmiddels ingetrokken beroep van de regering op het niet verstrekken van persoonlijke beleidsopvattingen, omdat de Minister deze niet voor zijn verantwoording kan nemen, was daarom onzuiver. De bescherming van de persoonlijke beleidsopvatting dient in de Wob ter bescherming van de ambtenaar, niet tot bescherming van het bestuursorgaan dat al dan niet van de persoonlijke beleidsopvatting gebruik maakt. Die bescherming kan vaak al geschieden door anonimisering van die beleidsopvatting. Dit inzicht is inmiddels breder geaccepteerd en is door het kabinet betrokken bij het standpunt over de informatievoorziening aan de Staten-Generaal. Voor een effectieve controle door de Staten-Generaal is het nodig te weten wat de Minister wist en wat hij met de aan hem gegeven adviezen heeft gedaan. Hij is niet verantwoordelijk voor de inhoud van die adviezen, wel voor zijn keuze om een advies wel of niet op te volgen. Het is dat aspect dat in het kader van artikel 68 van de Grondwet relevant is.

Het is in de visie van de initiatiefnemers inderdaad zo dat op grond van de Woo meer informatie kan worden geweigerd dan op grond van artikel 68 van de Grondwet. Informatie die op grond van de Woo wordt geweigerd kan nog steeds vertrouwelijk aan de Staten-Generaal worden verstrekt. De grond in artikel 5.1, tweede lid, onderdeel i, Woo gaat niet over het belang van de Staat, maar over het goed kunnen functioneren van individuele bestuursorganen bij de uitvoering van hun taak. Die grond kan soms tijdelijk aan de orde zijn, tot een besluitvormingstraject is afgerond, of blijvend om als bestuursorgaan goed te kunnen blijven functioneren. In de memorie van toelichting bij de Wijzigingswet is hier uitgebreid, met voorbeelden, op ingegaan.

Daarnaast hebben de leden van de PvdA-fractie een aantal vragen aan de initiatiefnemers en de regering over artikel 5.4 Woo, dat gaat over de kabinetsformatie. Daarin wordt gesteld dat in afwijking van de artikelen 5.1 en 5.2 de informatie die berust bij de formateur of de informateur niet openbaar is totdat de formatie is afgerond. Geldt dit ook, zo vragen zij, voor de informatie die berust bij een «verkenner» aan het begin van het formatieproces? Wat behoort tot die informatie? Behoren tot die informatie ook gespreksverslagen en inventariserende voorbereidingsnotities die verkenners bij hun werk gebruiken? Zijn de initiatiefnemers en de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat periode met

«verkenners» voorafgaande aan de (in)formatie integraal onderdeel is van het proces van de kabinetsformatie?

Uiteindelijk is de beantwoording van die vraag aan de Tweede Kamer als geheel, maar de initiatiefnemers zijn van oordeel dat de verkenning tot de formatie moet worden gerekend, voor zover de verkenner wordt aangewezen door de Tweede Kamer.

Houdt de stellende bepaling in artikel 5.4 Woo dat de informatie die berust bij of gezonden is aan de (in)formateur niet openbaar is totdat de formatie is afgerond, ook in dat de Tweede Kamer die informatie niet vóór de afronding van de formatie ontvangt, ook al zou zij er om verzoeken? Artikel 68 Gw ziet immers niet op een informatieplicht van verkenners en (in)formateurs aan (de leden van) de Kamer. Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe verhoudt zich dat tot de praktijk van de verkenning in de periode 25 maart – 2 april 2021?

De Woo is niet van toepassing op de verhouding Tweede Kamer en verkenner. De verkenner is door de Tweede Kamer aangesteld en in die relatie kan de Kamer aan de verkenner om informatie vragen. Artikel 5.4 Woo staat daaraan niet in de weg.

*De leden van de **PVV-fractie** lezen in artikel 5.2 van het voorstel de mogelijkheid voor uitzonderingen op de openbaarheid vanwege persoonlijke beleidsopvattingen. Kunnen zowel de initiatiefnemers als de regering aangeven hoe dit zich verhoudt tot de kabinetsuitspraak naar aanleiding van de Toeslagenaffaire dat stukken niet meer zouden worden achtergehouden vanwege persoonlijke beleidsopvattingen?*

In aanvulling op hetgeen de initiatiefnemers hierboven op dit punt al naar voren hebben gebracht, wijzen zij erop dat de uitspraken van het kabinet betrekking hebben op een andere inrichting van de informatievoorziening aan de Kamer. De Woo heeft hierop geen betrekking. De bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen kan onder de Woo in het algemeen nog steeds aan de orde zijn. Uit de hierboven genoemde jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het nieuwe artikel 5.2, derde lid, zullen wel meer (geanonimiseerde) persoonlijke beleidsopvattingen openbaar worden gemaakt.

Ook vragen de aan het woord zijnde leden of de initiatiefnemers en de Minister kunnen aangeven hoe dit wetsvoorstel zich in de praktijk verhoudt tot de toepassing van artikel 68 Gw.

In beginsel staat dit wetsvoorstel los van de toepassing van artikel 68 van de Grondwet. Artikel 68 gaat over het recht op informatie van de Staten-Generaal, terwijl de Woo gaat over het recht op informatie van burgers. Net als bij de Wob kan informatie die op grond van de Woo openbaar is, niet worden geweigerd in het kader van artikel 68 van de Grondwet. Wel is geregeld dat de Kamers van de Staten-Generaal vertrouwelijk door de regering verstrekte informatie niet zelf openbaar kunnen maken, maar een verzoek daartoe moeten doorsturen naar de Minister die die informatie heeft verstrekt.

*Zijn de initiatiefnemers het met de leden van de fractie van de **SGP** eens dat de onafhankelijke positie van ambtenaren onder druk komt te staan als openbaarmaking van stukken vrijwel geautomatiseerd wordt? Hoe kan worden voorkomen dat er een schijnwereld ontstaat, namelijk door zoveel mogelijk informatie mondeling te delen, waarbij verslaglegging wordt gemanipuleerd of zelfs achterwege blijft?*

De initiatiefnemers zijn het op dit punt niet eens met de leden van de SGP-fractie. Stukken met persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren worden vaker, maar niet automatisch, openbaar. Daar gaat een belangenafweging aan vooraf. Het is voor sommige ambtenaren misschien wennen, en wellicht ook voor bewindspersonen die een ambtelijk advies niet opvolgen. Maar dat hoeft de onafhankelijkheid van ambtenaren niet in de weg te staan. De initiatiefnemers zouden het sterk ontraden als wordt overgegaan tot het niet of summier vastleggen van afspraken uit angst voor openbaarheid. Dit kan schade veroorzaken, zeker als degenen die bij die afspraken zijn betrokken in de loop der tijd worden vervangen door anderen.

Er zijn ook uitzonderingen geformuleerd. Een lange lijst van situaties waarin geen openbaarmaking hoeft te volgen. Zien de initiatiefnemers dit als een limitatieve opsomming? En zien zij ook de risico's die dit met zich meebrengt, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

De initiatiefnemers gaan ervanuit dat hier wordt gedoeld op de uitzonderingen van de verplichting tot actieve openbaarmaking van beschikkingen in artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, Woo. Zij zien dit inderdaad als een limitatieve opsomming. Deze lijst met uitzonderingen is tot stand gekomen in nauw overleg met de departementen die in hun uitvoeringstoetsen met deze lijst hebben gewerkt en deze hebben aangevuld. De lijst is ook afgestemd met VNG, IPO en UvW. De lijst is zo gekozen dat geen verplichting tot actieve openbaarmaking geldt als dat zou betekenen dat iedere individuele beschikking individueel moet worden getoetst. Daarnaast blijven de uitzonderingsgronden van artikel 5.1 Woo van toepassing die in bijzondere gevallen nog steeds een grond kunnen zijn om (actieve) openbaarmaking achterwege te laten.

In het licht van de huidige situatie rond de formatie hebben de leden van de SGP-fractie nog de volgende vraag. In het wetsvoorstel staat dat in afwijking van de artikelen 5.1 en 5.2 informatie die berust bij de formateur of de informateur, dan wel informatie die door een bestuursorgaan aan de formateur of de informateur is gezonden niet openbaar is totdat de formatie is afgerond. Zien de initiatiefnemers dit ook voor het proces rond de verkenning? En zo ja, wat had er dan moeten gebeuren in de situatie rond de eerste verkenningsronde, waarbij de Tweede Kamer juist volledige openheid vroeg?

De bepaling van de Woo ziet op verzoeken om informatie van burgers. Die worden op grond van artikel 5.4 Woo geweigerd. De Tweede Kamer heeft als opdrachtgever van de verkenner een andere positie en is vrij te bepalen welke informatie openbaar moet zijn als (een meerderheid van) de Kamer dat wil.

9. Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding

*De leden van de **Fractie-Nanninga** vragen waarom er door de initiatiefnemers voor gekozen is om geen informatiecommissaris in de wet op te nemen, die berispend wettelijk kan optreden tegen treuzelende bestuursorganen.*

Het zijn niet de initiatiefnemers die hiervoor hebben gekozen maar een meerderheid van de Tweede Kamer, die de informatiecommissaris uit het wetsvoorstel heeft geamendeerd. Een handreiking van de initiatiefnemers om de inwerkingtreding van de bepalingen over de informatiecommissaris uit te stellen, werd onvoldoende bevonden.

In Nederland is het voorts zo – in tegenstelling tot in veel andere Europese landen – dat de archiefinspectie geen handhavingsbevoegdheden heeft. Ook in de initiatiefwetsvoorstellen Woo is hierover niets opgenomen. Deze leden horen graag waarom hier niet voor gekozen is en hoe de initiatiefnemers hier tegenaan kijken. Zou een archiefinspectie met handhavingsbevoegdheden niet een duidelijke verbetering opleveren qua informatiebeheer ten opzichte van de huidige situatie?

De archiefinspectie, die tegenwoordig Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE) heet, is een onderdeel van het Ministerie van OCW. De IOE houdt toezicht op de naleving van de Archiefwet door overheidsorganen van de centrale overheid. De initiatiefnemers kunnen zich voorstellen dat rapporten van de IOE een van de bronnen vormen voor het beoordelen van de effecten van de meerjarenplannen voor verbetering van de digitale informatiehuishouding op grond van de Woo, onder meer voor het Adviescollege. De IOE is niet toegerust om te beoordelen of bestuursorganen op een juiste wijze informatie openbaar maken. Een dergelijk oordeel is een vorm van interbestuurlijk toezicht dat naar zijn aard beter zou passen bij een ander orgaan dat meer op afstand staat van de ministeries en overige bestuursorganen. Een informatiecommissaris zou aan dat criterium hebben voldaan. Ook het thans in het wetsvoorstel opgenomen Adviescollege voldoet aan dat criterium. Het Adviescollege zal gevraagd en ongevraagd adviseren over het verbeteren van de openbaarheid en de informatiehuishouding.

10. Kosten

De leden van de D66-fractie vragen de initiatiefnemers het begrip «kosteneffectief» dat onder andere in het Advies van de Raad van State en de reactie daarop wordt vermeld, nader toe te lichten?

De reden dat de behandeling van de Woo in de Eerste Kamer stagneerde, was gelegen in de conclusie van ABDTOPConsult bij de quick scans dat de invoering van de Woo miljarden euro's zou kosten. In het overleg tussen kabinet en initiatiefnemers is bezien wat de belangrijkste kostenposten waren. Een belangrijke factor was het register, maar ook bleek de quick scan enkele onjuiste aannames te bevatten. De maatschappelijke kosten-batenanalyse die vervolgens is uitgevoerd op basis van het onderhandelingsresultaat tussen kabinet en initiatiefnemers liet een realistischer kostenbeeld zien. De uitvoeringstoetsen door de departementen hebben dat beeld weer enigszins naar boven bijgesteld, maar nog steeds een factor 100 lager dan ABDTOPConsult destijds raamde. Inmiddels heeft het kabinet geoordeeld dat de Woo uitvoerbaar en betaalbaar is en toegezegd dat bij de voorjaarsnota 2021 in de noodzakelijke dekking zal worden voorzien. Met deze toezegging is het laatste beletsel voor de invoering van de Woo weggenomen. Daarbovenop heeft het kabinet middelen voor de verbetering van de informatiehuishouding toegezegd.

De initiatiefnemers hopen met deze memorie van antwoord de vragen van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning adequaat te hebben beantwoord.

Snels
Van Weyenberg