

Vergaderjaar 2020–2021

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)

Nr. 12

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 september 2020

De initiatiefnemers danken de leden van de fracties van VVD, CDA, D66, ChristenUnie, GroenLinks en SP voor hun inbreng en hun constructieve bijdrage aan het debat. De door deze leden gestelde vragen worden hieronder in de volgorde van het verslag beantwoord. De tekst van het verslag wordt hiertoe cursief weergegeven. Om doublures te voorkomen, zal een enkele keer worden verwezen naar een eerder antwoord.

Inhoudsopgave	blz.
Algemeen deel	1
1. Inleiding	1
2. Inhoud van het voorstel	5
2.1. Verplichte actieve openbaarheid blijft het uitgangspunt	11
2.2. Vervallen registerplicht	11
2.3. Digitale informatiehuishouding op orde brengen	13
3. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving	15
4. Gevolgen	17
4.1. Kosten en baten	17
4.2. Uitvoerbaarheid	18
4.3. Cultuurverandering	20
5. Overgangsrecht en inwerkingtreding	21
6. Uitgebrachte adviezen	22
7. Evaluatie	22
Artikelsgewijs deel	23

Algemeen deel

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het 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. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt het wetsvoorstel inzake de open overheid, dat in de Eerste Kamer aanhangig is, gewijzigd. Het betreft een zogenaamde novelle. Naast het verhelderen van onduidelijkheden in de Wet open overheid (Woo) en het aanbrengen van een enkele technische verbeteringen, worden een paar inhoudelijke wijzigingen voorgesteld. De leden van de VVD-fractie willen de initiatiefnemers graag een aantal vragen stellen over het onderhavige wijzigingswetsvoorstel. Zij permitteren het zich ook vragen te stellen over artikelen die met de novelle niet worden gewijzigd. Maar alvorens dat te doen, merken zij het volgende op. De leden van de VVD-fractie zijn een voorstander van openbaarheid van bestuur. Daarover geen misverstand. Openheid past immers bij een transparante overheid die verantwoording wil afleggen. Maar om diverse redenen hebben de leden van de VVD-fractie tegen het wetsvoorstel inzake de open overheid gestemd. Het ging met name om de volgende redenen: de uitbreiding van de reikwijdte van de Woo ten opzichte van de huidige Wet openbaarheid van bestuur (Wob) (o.a. de mogelijke uitbreiding naar de semipublieke sector); het informatieregister; het invoeren van de relatieve weigeringsgrond in het geval van bedrijfs- en fabricagegegevens en de regeling inzake persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren.

De initiatiefnemers hebben met de besturen van de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) over de Woo gesproken. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het bestuur van de VNG blij is met het bereikte resultaat en kan instemmen met de wijzigingswet, dat het UvW haar steun heeft uitgesproken en dat het bestuur van het IPO constateert dat met het wijzigingsvoorstel tegemoet wordt gekomen aan de voornaamste bezwaren van de provincies tegen het oorspronkelijke wetsvoorstel. Maar uit de bij de Kamer ingediende reactie van deze koepelorganisaties op de novelle blijkt dat zij op hoofdlijnen positief zijn over de Wijzigingswet, maar dat zij ook stellen dat zij hun reactie op de inhoud altijd hebben gekoppeld aan een reële compensatie van de kosten die de decentrale overheden moeten maken door invoering van dit wetsvoorstel. De instellingen brengen naar voren dat er tot op heden nog geen duidelijkheid is over de financiële compensatie voor de decentrale overheden in verband met de kosten voor de uitvoering van de verplichtingen die uit het wetsvoorstel voortvloeien. Alleen onder de voorwaarden dat er inhoudelijk en financieel garanties zijn zodat het wetsvoorstel voor decentrale overheden uitvoerbaar is, kunnen zij instemmen met het wetsvoorstel, staat in de gezamenlijke reactie van de VNG, het IPO en de UvW. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers in te gaan op deze reactie. Zullen er opnieuw gesprekken met deze organisaties plaatshebben, al dan niet met betrokkenheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Wat is de inzet van de initiatiefnemers daarbij? Zijn de initiatiefnemers bereid de Kamer te informeren over de uitkomsten van die gesprekken? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de initiatiefnemers.

De initiatiefnemers hebben de positieve inzet van de koepels bij de voorbereiding van deze novelle gewaardeerd. Reeds in juni 2018 zijn in gezamenlijk overleg tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, vertegenwoordigers van de besturen van de koepels en de initiatiefnemers afspraken gemaakt over de inhoud van dit wetsvoorstel en de noodzaak van financiële compensatie voor de decentrale overheden. In dat overleg is afgesproken dat de Financiële-verhoudingswet daarbij het uitgangspunt is en dat de Minister en de koepels over de hoogte van de compensatie nader overleg zullen voeren.

In het najaar van 2018 is een maatschappelijke kosten-batenanalyse opgesteld in begin 2019 nadere uitvoeringstoetsen om een beeld te krijgen van de kosten die de (implementatie van de) Woo met zich meebrengt. De gesprekken tussen de Minister en de koepels over een reëel bedrag aan uitvoeringskosten in het geval van compensatie hebben vervolgens geleid tot de bedragen die de Minister noemt in haar brief van 29 juni 2020.¹

Met het oog op de novelle hebben de initiatiefnemers met name gekeken naar de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en de financiële middelen die straks nodig zijn voor het uitvoeren van de wet. Waarom is er niet, om een zo breed mogelijk draagvlak voor het onderhavige onderwerp te verwerven, gekeken naar andere onderdelen van het wetsvoorstel? Denk aan de bij het oorspronkelijke wetsvoorstel ingediende, maar verworpen, amendementen over persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren, de reikwijdte van het wetsvoorstel en de regeling ten aanzien van bedrijfs- en fabricagegegevens (relatieve weigeringsgrond) (TK 33 328, nrs. 23, 24 en 33). De met deze amendementen gedane voorstellen zijn voor de leden van de VVD-fractie nog steeds belangrijk. Hebben de initiatiefnemers overwogen om ook op deze onderdelen wijzigingsvoorstellen te doen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke?

De initiatiefnemers hebben ervoor gekozen om niet terug te komen op de uitkomst van het debat in de Tweede Kamer over de Woo in 2016, hoewel zij die uitkomst op onderdelen liever anders hadden gezien. Zo hebben zij het amendement ontraden waarbij de informatiecommissaris uit het voorstel is verwijderd. Desondanks is het amendement aangenomen. De initiatiefnemers hebben zich hierbij neergelegd, omdat zij, gelet op de duur van de behandeling van de Woo sinds 2012, er de voorkeur aangeven om met deze novelle geen reeds gevoerde discussies te herhalen. Zij stellen dezelfde lijn voor inzake de niet-aanvaarde amendementen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van het wetsvoorstel Wet open overheid (Woo), dat aanhangig is in de Eerste Kamer. Deze leden hebben over het voorliggende voorstel een aantal vragen.

Deze leden herinneren de initiatiefnemers aan de recente discussie over de reikwijdte van artikel 68 Grondwet in relatie tot de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), die werd afgerond met een plenair debat op 20 februari jl. Zij vragen de initiatiefnemers op welke wijze het voorliggende wetsvoorstel specifiek de informatiepositie van de Tweede Kamer versterkt.

Het wetsvoorstel richt zich, net als de Wob, op burgers en niet specifiek op de informatiepositie van de Staten-Generaal. Artikel 68 van de Grondwet heeft geen delegatiebepaling en deze wet kan daarom aan artikel 68 van de Grondwet niet toe- of afdoen. Dit wetsvoorstel is naar het oordeel van de initiatiefnemers ook niet de juiste plaats om de informatiepositie van de Staten-Generaal te versterken. Artikel 68 van de Grondwet dient primair om de controle van de regering door de Staten-Generaal te borgen. Daarom moeten de Staten-Generaal in beginsel alle informatie krijgen waar zij om vragen. Dit heeft de Tweede Kamer ook uitgesproken in de motie-Omtzigt c.s.² Verstrekking door de regering van de gevraagde informatie aan de Staten-Generaal betekent niet per se dat de informatie daarmee openbaar wordt. De regering kan informatie vertrouwelijk

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 10.

² Kamerstukken II 2019/20, 28 362, nr. 25.

verstrekken en de Staten-Generaal respecteert dat doorgaans. In de Woo is dat geborgd door te bepalen dat de Tweede of Eerste Kamer bij een verzoek om informatie geen informatie openbaar maken die de regering vertrouwelijk heeft verstrekt, maar in plaats daarvan het verzoek doorstuurt aan de verantwoordelijke Minister zodat de regering zelf kan afwegen of de gevraagde informatie openbaar kan worden gemaakt (artikel 4.2, derde lid, Woo). Zo wordt voorkomen dat de Tweede of Eerste Kamer in bezwaar of (hoger) beroep moet verdedigen dat de regering de betreffende informatie vertrouwelijk heeft verstrekt.

Bij een verzoek om informatie op grond van de Woo (en de Wob) is openbaarheid voor eenieder wel de doelstelling. Een dergelijke openbaarheid vergt een andere afweging dan aan de orde is bij de vraag of door de Staten-Generaal gevraagde informatie door de regering al dan niet vertrouwelijk moet worden verstrekt. Overigens zorgt het feit dat door de Woo meer informatie verplicht openbaar en op een goede manier doorzoekbaar wordt gemaakt ervoor dat ook de Staten-Generaal over die openbare informatie kan beschikken, zo nodig via het Centraal Informatiepunt van de Kamer, en minder vaak de regering om informatie hoeft te vragen.

De initiatiefnemers stellen al in de inleiding, dat de kosten van het register vervallen, nu het wordt vervangen door het meerjarenplan. Welke kosten zijn verbonden aan het meerjarenplan, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Het meerjarenplan dient om de informatiehuishouding bij de centrale en decentrale overheid duurzaam toegankelijk te maken. Algemeen wordt erkend dat de informatiehuishouding van het Rijk een al langer bestaand probleem is, recentelijk nog in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de ministeriële verantwoordelijkheid.³ De kosten voor het aanpakken van dat probleem kunnen daarom niet aan de Woo worden toegerekend. Immers, ook zonder de Woo zouden deze kosten – op termijn – gemaakt moeten worden om aan andere wettelijke verplichtingen (zoals de Archiefwet) te voldoen. De initiatiefnemers hebben geen zicht op de kosten van plannen die nog moeten worden opgesteld. De kosten zijn afhankelijk van wat in die plannen wordt opgenomen aan ambitie en tempo. Het meerjarenplan voor Rijk en decentrale overheden wordt door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (in overeenstemming met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) aan de Staten-Generaal gezonden. De Minister heeft tot nu toe twee keer een meerjarenplan aan de Kamer gezonden, die alleen nog betrekking hadden op het Rijk.⁴ De initiatiefnemers kunnen zich voorstellen dat in toekomstige meerjarenplannen het ambitieniveau afhankelijk is van de beschikbare middelen. Naarmate er meer middelen beschikbaar worden gesteld, zal de informatiehuishouding eerder op orde zijn. Overigens verwachten de initiatiefnemers dat de realisering van de nog op te stellen meerjarenplannen niet alleen van financiële middelen afhankelijk is, maar bijvoorbeeld ook van de wijze waarop centrale en decentrale overheden samenwerken en van elkaar leren,⁵ en de wijze waarop innovatieve technieken kunnen worden ontwikkeld en gedeeld. Ze hopen dat in de volgende versie van het meerjarenplan concrete doelen en middelen worden beschreven, met een kortetermijn- en een langetermijnperspectief.

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 78.

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35 112, nr. 4 en bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 26 643, nr. 683.

⁵ De initiatiefnemers denken aan initiatieven die bijvoorbeeld de provincie Zuid-Holland, de gemeente Utrecht en de VNG (Proeftuinen bij Realisatie) al zijn gestart.

De initiatiefnemers verheugen zich over de steun van de besturen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) voor het voorliggende wetsvoorstel. Wel tekenen de initiatiefnemers hierbij aan, dat de vertegenwoordigers van de medeoverheden van de Minister van BZK op grond van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) ondersteuning verwachten bij de uitvoeringskosten. Bedoelen de initiatiefnemers met «ondersteuning bij de invoeringskosten» reële compensatie van de kosten die de decentrale overheden moeten maken door invoering van dit wetsvoorstel, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Zo ja, wat is de financiële omvang van de bedoelde compensatie? Onderkennen de initiatiefnemers, dat medeoverheden geen nieuwe taak kan worden opgelegd zonder dat er overeenstemming is over de kosten die daarmee gemoeid zijn?

In het genoemde overleg tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, vertegenwoordigers van de besturen van VNG, IPO en UvW en de initiatiefnemers in 2018 is de noodzaak van «reële compensatie» uitdrukkelijk besproken. De Minister zal hierover afspraken maken met de koepels, met inachtneming van de Financiële-verhoudingswet. De initiatiefnemers hechten, net als de medeoverheden, veel waarde aan de uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet en gaan er daarom vanuit dat adequate compensatie wordt overeengekomen.

De leden van de D66-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van de Wijzigingswet Woo en willen de initiatiefnemers nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met veel interesse kennis genomen van het aangepaste voorstel van wet dat door de initiatiefnemers nu aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd. De aan het woord zijnde leden zijn blij dat nu (eindelijk) verder gesproken kan worden in de Kamer over de, in de ogen van de aan het woord zijnde leden, belangrijke hervorming van het wettelijke stelsel voor openbaarheid van overheidsinformatie. Het zal de initiatiefnemers en de Minister niet verbazen dat de leden van de fractie van GroenLinks voorstander zijn van het voorgestelde wetsvoorstel. Toch hebben deze leden enkele vragen die zij graag aan de initiatiefnemers voorleggen.

De leden van de fractie van de SP danken de initiatiefnemers voor de aanpassing aan de Woo en hebben hierover nog een enkele vraag. De leden van de fractie van de SP delen met de initiatiefnemers het belang dat overheidsinformatie goed toegankelijk moet zijn en zoveel mogelijk openbaar moet zijn. Zij danken de initiatiefnemers dan ook voor het werk dat zij hiervoor doen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben onder dankzegging kennisgenomen van het 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. De leden van de ChristenUnie-fractie spreken hun waardering uit voor de inzet van initiatiefnemers te komen om tot een gedragen voorstel te komen dat ook door de verschillende bestuurslagen (VNG, IPO, UvW) inhoudelijk positief kan worden beoordeeld.

2. Inhoud van het voorstel

Voorgesteld wordt, zo lezen de leden van de VVD-fractie, het informatieregister te vervangen door een meerjarenplan digitale informatiehuishouding, waarmee het Rijk en de decentrale overheden hun digitale

informatiehuishouding duurzaam toegankelijk gaan maken. De vraag die zich hierbij evenwel voordoet is in hoeverre de ICT-systemen en de andere benodigde voorzieningen daarvoor toereikend zullen zijn. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers daar op in te gaan.

De initiatiefnemers stellen vast dat, als de huidige ICT-systemen en andere voorzieningen toereikend zouden zijn, de informatiehuishouding bij de overheid al wel eerder op orde zou zijn geweest. Tot nu toe heeft de digitalisering op bepaalde vlakken geleid tot een verslechtering van de informatiehuishouding. Zeker in de periode waarin de eerste stappen naar digitalisering zijn gezet, is veel informatie verloren gegaan. De professionele archiefmedewerkers uit het papieren tijdperk zijn op veel plaatsen wegbezuinigd en iedere ambtenaar moet nu zelf zorgen dat documenten op de goede manier worden opgeslagen. Dat gebeurt onvoldoende uniform, als het überhaupt al gebeurt. Er zullen systemen moeten worden ontwikkeld waarbij bijvoorbeeld e-mails over een bepaald onderwerp automatisch in het betreffende dossier terecht komen en systemen waarbij bij het opstellen van documenten zoals beschikkingen reeds onderscheid wordt gemaakt tussen het openbaar te maken deel en de onderdelen die wegens de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet openbaar gemaakt wordt. De verplichting uit de Woo om bepaalde documenten actief openbaar te maken, treedt niet meteen in werking, juist om die systemen voor actieve openbaarmaking te kunnen ontwikkelen. De initiatiefnemers verwachten dat in toekomstige meerjarenplannen uitgebreid aandacht wordt besteed aan de invulling van bovenstaande punten. Het meerjarenplan maakt nu melding van een project om e-mails centraal op te slaan en een project voor het bewaren van oude versies van internetsites. Dergelijke conservatoire maatregelen, gericht op achterstallig onderhoud en waarvoor het initiatief al was genomen voordat in de Woo sprake was van een meerjarenplan, zijn belangrijk, maar daarnaast is het ook van belang dat dergelijke informatie vervolgens toegankelijk wordt gemaakt. Een ander voorbeeld is dat in de uitvoeringstoetsen vaak wordt uitgegaan van het lakken van actief openbaar te maken documenten. De initiatiefnemers kunnen zich voorstellen dat dit bij grote aantallen een dure exercitie is. Zij gaan er echter van uit dat, wanneer bij een beschikking of een oordeel naar aanleiding van een klacht persoonsgegevens vooraf als zodanig worden gemarkeerd, de openbaar te maken versie eenvoudig geautomatiseerd kan worden gegenereerd, waardoor lakken niet nodig is. Bij de rechtspraak gebeurt dat al. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zou hier ook de regie kunnen nemen, door bijvoorbeeld voor de openbaar te maken oordelen bij klachten een module aan te bieden, zodat niet alle bestuursorganen hiervoor zelf het wiel hoeven uit te vinden. De implementatiekosten zouden hier naar het oordeel van de initiatiefnemers bovendien mee kunnen worden verlaagd. Dit soort ontwikkelingen kunnen in een volgende versie van het meerjarenplan een prominente plek krijgen.

Overigens kunnen de leden van de VVD-fractie zich niet aan de indruk onttrekken dat, mochten het oorspronkelijke wetsvoorstel en de novelle aanvaard worden en in werking treden, er sprake is van ingewikkelde wetgeving en daardoor ingewikkelde uitvoering. Ook de Raad van State spreekt van «complexe» wetgeving. Daar komt bij: de gefaseerde invoering van de verplichte actieve openbaarheid, wat tot onduidelijkheden kan leiden, de overgangsregeling voor De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en het instellen van het Tijdelijk adviescollege informatiehuishouding. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers in te gaan op die complexiteit.

De initiatiefnemers merken ten eerste op dat zij het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering hebben aangepast, waardoor het voorstel op de door de Afdeling genoemde punten is verduidelijkt. Op een ander punt verschillen zij van mening met de Afdeling advisering. Met name de suggestie om de opsomming van verplicht actief openbaar te maken documenten te schrappen, is niet overgenomen, omdat actieve openbaarmaking op grond van artikel 8 Wob de afgelopen jaren niet in alle gevallen wenselijk is, is de lijst met uitzonderingen voor het openbaar maken van beschikkingen in artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, aangescherpt en verfijnd. Die bepaling oogt daarmee ingewikkeld, maar biedt juist handvaten voor de uitvoering. Daarbij moet worden bedacht dat geen enkel bestuursorgaan alle in artikel 3.3 Woo genoemde documenten onder zich heeft en zich alleen hoeft te bekommeren op die onderdelen die op het betreffende bestuursorgaan van toepassing zijn.

De gefaseerde invoering is de uitkomst van overleg met de Minister en de koepels. Voor de implementatie van de actieve openbaarheid is tijd nodig. De gedachte is dat, wanneer het Rijk bepaalde documenten actief openbaar gaat maken en de decentrale overheden nog iets meer tijd nodig hebben voor de actieve openbaarmaking van die betreffende documenten, de decentrale overheden die extra tijd wordt gegund. Dat is een tijdelijke situatie, die partijen nodig hebben voor de implementatie. De initiatiefnemers hebben er alle vertrouwen in dat overheden elkaar hierbij kunnen helpen. Zoals eerder al gememoreerd zijn er al decentrale overheden actief aan de slag, waarvan andere bestuursorganen kunnen leren.

De overgangsregeling voor DNB en de AFM is een tegemoetkoming aan DNB en AFM die de uitvoering door andere bestuursorganen niet raakt. Ook de instelling van het Tijdelijk adviescollege informatiehuishouding, dat de Minister adviseert, heeft geen invloed op de complexiteit van de Woo voor de verschillende bestuursorganen.

Ook de Algemene Rekenkamer (ARK), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), De Nederlandsche Bank (DNB) en de Nederlandse Publieke Omroep (NPO) komen onder de wet te vallen. Welke documenten moeten deze instellingen actief openbaar maken? De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers daarbij ook de overgangsregeling voor deze organisaties te betrekken. Wat is het verschil tussen het oorspronkelijke wetsvoorstel en deze novelle als het gaat om de openbaarmaking van documenten door deze instellingen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de initiatiefnemers.

Voor de beantwoording van deze vraag zijn de initiatiefnemers afgegaan op de uitvoeringstoetsen die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 29 juni 2020 aan de Tweede Kamer heeft gezonden. In de uitvoeringstoetsen is alleen rekening gehouden met kosten die thans nog niet worden gemaakt, zodat actieve openbaarmaking die thans op grond van een andere wettelijke verplichting of op grond van vast beleid al plaatsvindt, in de uitvoeringstoetsen niet tot extra kosten hebben geleid. Immers, ook zonder de Woo zouden deze kosten worden gemaakt. De Woo kent bovendien een overgangsbepaling op grond waarvan documenten die al bestaan op het tijdstip dat de verplichting tot openbaarmaking in werking treedt, niet verplicht actief openbaar gemaakt hoeven worden.

De ARK geeft geen aantallen actief openbaar te maken documenten, maar begroot de kosten voor actieve openbaarmaking op € 500.000 incidenteel en € 150.000 structureel.⁶ De initiatiefnemers lijkt deze schatting aan de hoge kant. De initiatiefnemers verwachten dat, gelet op het voorgestelde artikel 3.3, tweede lid, Woo, voor de ARK geen nieuwe actieve openbaarmakingsplicht ontstaat, behoudens de verplichting om verzoeken om informatie actief openbaar te maken. De meest arbeidsintensieve categorieën, te weten beschikkingen en oordelen over klachten, spelen niet bij de ARK, omdat de ARK geen bestuursorgaan is in de zin van de Awb. De rapporten die de ARK uitbrengt, maakt zij al actief openbaar.

AFM voert in de uitvoeringstoets alleen kosten op voor de actieve openbaarmaking van verzoeken om informatie. Het gaat daarbij om 80 verzoeken om informatie per jaar.⁷ Voor andere categorieën die voor AFM zouden kunnen gelden, zoals beschikkingen, adviezen, jaarplannen, onderzoeken en oordelen over klachten, worden geen aantallen en kosten opgegeven, hetgeen erop duidt dat deze al actief openbaar gemaakt worden. In de uitvoeringstoets van DNB zijn bij actieve openbaarmaking alleen kosten opgenomen voor het openbaar maken van 150 verzoeken om informatie op grond van de Woo. Overigens kan op grond van het overgangsrecht voor AFM en DNB actieve openbaarmaking achterwege blijven van documenten die op grond van het Besluit bestuursorganen WNo en Wob tot drie jaar na inwerkingtreding van de Woo. In de uitvoeringstoetsen is met dit overgangsrecht nog geen rekening gehouden. Voor zover de gefaseerde invoering van de actieve openbaarmaking langer duurt dan drie jaar, heeft het overgangsrecht geen betekenis meer voor de actieve openbaarmaking.

Uit de uitvoeringstoets van OCW blijkt dat de NPO aan jaarlijks openbaar te maken documenten heeft opgegeven: 4 algemeen verbindende voorschriften, 5 adviezen, 4 jaarplannen, 8 informatieverzoeken, 2 convenanten, 2 onderzoeken, 18 beschikkingen en 2 oordelen over klachten.⁸

De novelle bevat geen specifieke wijzigingen voor de actieve openbaarmaking door ARK, DNB, AFM of NPO, anders dan de hiervoor genoemde overgangsregeling voor AFM en DNB. Wel zijn de verduidelijkingen van artikel 3.3, eerste en tweede lid, ook van toepassing op deze instellingen.

In verband met de uitvoerbaarheid van de Wet open overheid hebben de leden van de CDA-fractie ook enkele vragen over de reikwijdte van de wet. Zij constateren dat het wetsvoorstel een grotere reikwijdte heeft dan de Wob. Het wetsvoorstel betreft niet alleen bestuursorganen (gemeenten, provincies, waterschappen, Rijk), maar op grond van artikel 2.3 kan de reikwijdte worden uitgebreid tot alle rechtspersonen die van overheden een financiering van € 100.000 of meer ontvangen, zoals scholen, musea en ziekenhuizen. Wat de financiering betreft, maakt het wetsvoorstel geen onderscheid tussen subsidie, opdrachtverlening of aanneemsom. Hoe verhoudt deze vorm van openbaarheid zich tot andere informatieverplichtingen zoals aan raden van toezicht, ledenraden, ondernemingsraden, medezeggenschapsorganen en inlichtingen aan subsidieverstrekkers en rekenkamers, zo vragen deze leden. Waarom hebben de initiatiefnemers er niet voor gekozen om de reikwijdte van de wet te beperken tot bestuursorganen en gesubsidieerde instellingen die onder controle van democratisch gekozen organen staan of behoren te staan?

⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 10, p. 50 (ongenummerd).

⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 10, p. 45 (ongenummerd).

⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 10, p. 265 (ongenummerd).

De oorspronkelijke initiatiefneemster wilde aanvankelijk de Woo onverkort van toepassing laten zijn op de semipublieke sector, vanuit de gedachte dat uit de taak of bekostiging van de semipublieke sector verplichtingen ten aanzien van openbaarheid voortvloeien. Bij de verwerking van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de Woo is dat beginsel op een andere wijze vormgegeven. Gekozen is voor een constructie waarbij de Woo slechts van toepassing is op bij amvb aan te wijzen semipublieke instellingen. De semipublieke sector wordt bovendien niet langer zelf belast met de uitvoering, maar een bij amvb aan te wijzen bestuursorgaan en dan ook alleen maar voor bij die amvb aan te wijzen informatie. De informatie die kan worden aangewezen, is beperkt tot de in artikel 2.3, tweede lid, genoemde informatie, kort gezegd informatie met een publiek karakter. Een belangrijke overweging bij deze constructie was dat de administratieve lasten voor de semipublieke sector ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel aanzienlijk worden beperkt. In de reactie op het advies van de Afdeling advisering motiveerden de toenmalige initiatiefnemers de handhaving van een bepaling over de semipublieke sector als volgt:

Naarmate het belang van de maatschappelijke taak die zij verrichten groter is, zal de uitvoering van die taak door wetgeving worden bepaald en is die wetgeving een – naar het oordeel van de indiener – onvermijdelijke en niet-omstreden inbreuk op de autonomie van de instelling. Daarom worden dergelijke naar de vorm private instellingen ook tot de semipublieke sector gerekend. Daarom is het gerechtvaardigd om dergelijke semipublieke instellingen anders te behandelen dan andere, zuiver privaatrechtelijke, instellingen.⁹

De initiatiefnemers staan nog steeds achter dat uitgangspunt en hebben hierop geen wijzigingen aangebracht in deze Wijzigingswet Woo. Zij wijzen erop dat – wanneer voor de toepassing van artikel 2.3 wordt gekozen – bij het vaststellen van een amvb kan worden afgewogen welke documenten een semipublieke instelling aan het bestuursorgaan moet overleggen. Daarmee kunnen de lasten beperkt blijven in relatie tot het met de eventuele amvb te bereiken doel.

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers nader in te gaan op de positie van de Nederlandse Publieke Omroep (NPO), die een uitzonderingspositie heeft in de Wob. Klopt het dat de werkzaamheden van NPO als bestuursorgaan (in de zin van artikel 1:1, eerste lid Awb) onder de reikwijdte van de Wob zijn gebracht voor zover die werkzaamheden te maken hebben met programmacoördinatie en zendtijdindeling?

De leden van de fractie van D66 vernemen van de initiatiefnemers graag welke wijziging zij precies beogen met hun voorstel ten aanzien van de behandeling van de NPO. De aan het woord zijnde leden hechten namelijk groot belang aan de (journalistieke) onafhankelijkheid van de publieke omroep. Binnen de kaders van adequate verantwoording is daarvoor ook een zekere mate van distantie nodig om de persvrijheid te beschermen. Deze leden vernemen graag hoe initiatiefnemers hiernaar kijken en of zij inderdaad met hun voorstel een wijziging van de behandeling van de NPO in de status quo onder de Wob beogen of dat dit een onbedoeld neven-effect zou kunnen zijn van hun voorstel.

In antwoord op de vragen van de fracties van CDA en D66 over de NPO merken de initiatiefnemers het volgende op. De initiatiefnemers waren ervan uitgegaan dat er binnen het Wob-regime geen uitzonderingen bestonden voor de NPO, nu in het Besluit bestuursorganen WNo en Wob

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 7, p. 15.

alleen de NOS op grond van de Mediawet is uitgezonderd en deze uitzondering materieel is uitgewerkt sinds de Mediawet is vervangen door de Mediawet 2008 en de NPO niet in dat besluit wordt genoemd. Op 2 september 2020 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak echter twee uitspraken gedaan waarin de NPO wordt aangemerkt als rechtsopvolger van de NOS. Als gevolg hiervan moet blijken deze uitspraken in het Besluit bestuursorganen WNo en Wob voor NOS «NPO» worden gelezen en voor Mediawet «Mediawet 2008».¹⁰ In het Besluit bestuursorganen WNo en Wob is ten aanzien van de NOS (lees: NPO) bepaald dat zij is uitgezonderd van toepassing van de Wob, behalve voor zover het gaat om werkzaamheden die voortvloeien uit of verband houden met de coördinatie van programma's of het indelen van zendtijd. Voor die werkzaamheden geldt dat de Wob op de NPO van toepassing is, voor zover de NPO een bestuursorgaan is: «met openbaar gezag bekleed» in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onderdeel b, van de Awb. Onder «met openbaar gezag bekleed» wordt verstaan een op de wet steunende bevoegdheid om de rechtspositie van de bestuurde eenzijdig vast te stellen. Simpler gezegd: een privaatrechtelijke rechtspersoon zoals een stichting is bestuursorgaan voor zover zij bevoegd is besluiten te nemen in de zin van de Awb. Voor de NPO is in de Mediawet 2008 die bevoegdheid in elk geval aan te wijzen waar het gaat om het vaststellen van bindende regelingen die nodig zijn voor de uitvoering van de taken van de NPO (artikel 2.10 van de Mediawet 2008) en bij de coördinatie en ordening van de aanbodkanalen (afdeling 2.2.5 van de Mediawet 2008). Waar geen sprake is van openbaar gezag, kan de NPO niet worden aangemerkt als bestuursorgaan en is reeds om die reden de Wob of de Woo niet van toepassing. De NPO verzorgt zelf geen media-aanbod maar is het sturings- en samenwerkingsorgaan voor de landelijke media-instellingen. De werkzaamheden van de NPO – ook daar waar sprake is van de uitoefening van openbaar gezag – raken om deze reden niet aan de journalistieke onafhankelijkheid van de publieke omroepen en de persvrijheid. Als gezegd valt de NPO al onder de Wob voor haar werkzaamheden ten aanzien van de coördinatie van programma's of het indelen van zendtijd. Dan gaat het om bindende regelingen over deze taak en om besluiten in het kader van afdeling 2.5.5 van de Mediawet 2008. Op dat punt brengt de Woo geen verandering. Uitgezonderd onder de Wob zijn overige werkzaamheden van de NPO die het uitoefenen van openbaar gezag inhouden. Die werkzaamheden komen wel onder het regime van de Woo. Het gaat dan met name om bindende regelingen over andere taken dan coördinatie en ordening van zendtijd. Op documenten die betrekking hebben op deze werkzaamheden is dus niet de Wob maar straks wel de Woo van toepassing. De initiatiefnemers zijn van oordeel dat documenten die betrekking hebben op de werkzaamheden voor deze overige regelingen in beginsel openbaar zouden moeten worden. Waar dat niet mogelijk is, bestaan met de toepassing van de artikelen 5.1 en 5.2 voldoende mogelijkheden om na een belangenafweging gemotiveerd te besluiten sommige documenten (deels) niet openbaar te maken. De artikelen 5.1 en 5.2 gelden zowel voor openbaarmaking op verzoek als uit eigen beweging. Uit het voorgaande volgt overigens dat de verzoeken die aan de orde waren in de twee zaken waarop de Afdeling op 2 september 2020 heeft beslist, onder de Woo zouden worden geweigerd (niet-ontvankelijk worden verklaard), omdat NPO in die twee zaken niet handelt als bestuursorgaan en de Woo om die reden niet van toepassing zou zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat op 2 juli het wetsvoorstel versterking democratische legitimatie gemeenschappelijke regelingen is ingediend. In artikel 3.3 is geen aandacht voor gemeenschappelijke regelingen. Hoe denken de initiatiefnemers over een

¹⁰ ECLI:NL:RVS:2020:2109 en ECLI:NL:RVS:2020:2108.

aanvulling met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen? En delen zij de mening dat, zeker na de decentralisaties waarbij diverse (grote) taken vaak via gemeenschappelijke regelingen worden uitgevoerd, de informatie die in en bij gemeenschappelijke regelingen omgaat goed toegankelijk zou moeten zijn?

De initiatiefnemers hebben in artikel 3.3, tweede lid, onderdelen c en d, de actieve openbaarheid geregeld voor de gekozen volksvertegenwoordiging en de door de volksvertegenwoordiging gecontroleerde besturen. Gemeenschappelijke regelingen zijn daarbij niet in beeld geweest. Overigens zal veel van deze informatie via de gemeenteraden of provinciale staten openbaar worden, omdat die stukken daar vaak worden geagendeerd ter voorbereiding van een zienswijze of om een oordeel te vormen over het door organen van de gemeenschappelijke regeling gevoerde bestuur.

2.1. Verplichte actieve openbaarheid blijft het uitgangspunt

De leden van de D66-fractie zijn verheugd dat voor een centrale ontsluiting van documenten gekozen kan worden. Doelen initiatiefnemers hier ook op het centraal beschikbaar maken van documenten van decentrale overheden? Vragenstellers zien daar namelijk grote meerwaarde in. Bijvoorbeeld bij onderzoeksrapporten als op verschillende plekken dezelfde vraag speelt en een centraal register ontbreekt.

De initiatiefnemers zijn het met de leden van de fractie van D66 eens dat centrale ontsluiting van de verplicht actief openbaar te maken documenten mogelijk wordt gemaakt. Er zijn daarbij twee smaken: de openbaar te maken documenten worden door een bestuursorgaan op de eigen website gezet en de centrale ontsluiting legt hiermee een verbinding, of de documenten worden vanuit de systemen van het bestuursorgaan ge-upload naar de centrale voorziening. Op die manier ontstaat de mogelijkheid om documenten met één zoekvraag bij verschillende bestuursorganen te vinden.

In het kader van het ontbreken van een centraal register vragen deze leden ook of initiatiefnemers het enplan dat hiervoor in de plaats komt even effectief en doeltreffend achten als het aanvankelijke register?

De initiatiefnemers achten het ontbreken van een register vanuit het burgerperspectief een groot verlies. Hoewel een dergelijk register in andere landen bestaat, is dit bij de huidige stand van de informatiehuishouding in Nederland kennelijk niet tegen redelijke kosten te realiseren. Het meerjarenplan zal zeker op de korte termijn minder effectief en doeltreffend zijn dan een register. De initiatiefnemers hebben in de gesprekken met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de hoop uitgesproken dat de informatiehuishouding in de toekomst zodanig is ingericht dat een register als oorspronkelijk bedoeld tot de mogelijkheden behoort. Het register zou als langetermijndoelstelling uitstekend passen in het meerjarenplan.

2.2. Vervallen registerplicht

De initiatiefnemers stellen, zo lezen de leden van de CDA-fractie, dat systematische ontsluiting van voor burgers relevante informatie bijdraagt aan inzicht in de bestuursvoering en daarmee onmisbaar is voor democratische participatie en controle van het bestuur. Delen de initiatiefnemers de opvatting van de leden van de CDA-fractie, dat systematische ontsluiting verder gaat dan openbaarmaking op zich? De leden van de CDA-fractie vragen hoe in een overvloed van informatie

betrouwbare informatie toegankelijk blijft en hoe de initiatiefnemers de toegankelijkheid en de inzichtelijkheid van overheidsinformatie willen bevorderen. In de nota naar aanleiding van het verslag over het wetsvoorstel open overheid (TK 33 328, nr. 12, blz. 5) antwoordden de initiatiefnemers dat het elektronisch informatieregister een belangrijke plaats zou innemen, waar het gaat om het toegankelijk en inzichtelijk maken en houden van overheidsinformatie. Op welke wijze willen de initiatiefnemers vindbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie bevorderen, nu het bedoelde register uit het voorliggende wetsvoorstel is geschrapt?

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat ontsluiting in de betekenis van duurzaam digitaal toegankelijk maken (artikel 6.1 Woo) aan het gebruik van informatie vooraf gaat. Openbaarmaking is een van de mogelijke vormen van gebruik. Voor iedere openbaarmaking is ontsluiting nodig, maar niet iedere ontsluiting leidt tot openbaarmaking. De initiatiefnemers pleiten niet voor systematische ontsluiting voor eenieder, maar het nemen van beslissingen over openbaarmaking is (evenals het informeren van de Staten-Generaal of het voorbereiden van nieuw beleid) slechts mogelijk als alle relevante informatie eenvoudig beschikbaar is. Nu het register op dit moment niet tot de mogelijkheden behoort, verwachten de initiatiefnemers dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het meerjarenplan stevig inzet op de vergroting van de toegankelijkheid van overheidsinformatie. De betrouwbaarheid van de overheidsinformatie staat hier naar het oordeel van de initiatiefnemers los van. Een waarborg voor de betrouwbaarheid in de zin van authenticiteit kan worden gevonden door openbaarmaking via een officiële overheidswebsite. Daarnaast is in artikel 2.4 Woo in het tweede lid een zorgplicht opgenomen die het bestuursorgaan opdraagt dat op grond van de Woo verstrekte informatie actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is. Deze bepaling is ontleend aan artikel 2, tweede lid, van de Wob. Aanvullend op de Wob is in artikel 2.4, vijfde lid, Woo de verplichting opgenomen dat, indien een bestuursorgaan kennis draagt van een onjuistheid in een openbaar te maken document, het van die onjuistheid mededeling doet. In artikel 2.4, vierde lid, is in dat verband nog bepaald dat een bestuursorgaan niet verantwoordelijk is voor de juistheid van door derden opgestelde informatie. Hieruit volgt dat een onjuistheid in een bij een bestuursorgaan berustend document geen grond is voor het niet openbaar maken van dat document.

De Afdeling advisering van de Raad van State constateert dat de toegankelijkheid van de informatie over het wetsvoorstel open overheid zelf te wensen overlaat. Terecht hebben de initiatiefnemers aan het voorliggende wetsvoorstel een «geconsolideerde artikelsgewijze toelichting bij de Wet open overheid zoals gewijzigd door de verwerking van de Wijzigingswet Woo (concept 5 juni 2020)» toegevoegd. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie blijkt uit dit voorbeeld, dat openbaarmaking als zodanig nog geen vindbare, toegankelijke en betrouwbare informatie oplevert. Hoe beoordelen de initiatiefnemers dit?

De initiatiefnemers hebben de indruk dat de leden van de fractie van het CDA hier twee betekenissen van het woord «toegankelijk» hanteren. Bij het toegankelijk maken van overheidsinformatie wordt bedoeld dat die documenten vindbaar zijn en kunnen worden gebruikt. Dat is met de Kamerstukken van de Woo en deze novelle het geval. Deze documenten zijn goed vindbaar, toegankelijk en betrouwbaar. De Afdeling advisering doelde in haar advies op het feit dat de Woo nu in twee parlementaire behandelingen tot stand komt, waardoor er twee «parlementaire geschiedenissen» zijn. Die opmerking hebben de initiatiefnemers ter harte

genomen, hetgeen heeft geresulteerd in de geconsolideerde artikelsgewijze toelichting.

De initiatiefnemers stellen voor dat bestuursorganen een functionaris aanstellen die burgers informeert over de beschikbaarheid van informatie. De leden van de CDA-fractie onderschrijven de bedoeling van de contactfunctionaris, die op laagdrempelige en klantvriendelijke wijze, bijvoorbeeld telefonisch of via e-mail, vragen beantwoordt en wellicht ook document verstrekt in gevallen die zich daartoe lenen. Met de initiatiefnemers onderkennen deze leden het grote belang van persoonlijk contact met de overheid, in gevallen waarin digitaal contact niet mogelijk of niet gewenst is.

Met de initiatiefnemers zijn de leden van de SP-fractie van mening dat een noodzakelijke cultuurverandering niet zonder wet tot stand zal komen. De leden van de fractie van de SP lezen dat, omdat een register niet haalbaar is op dit moment, de initiatiefnemers voorstellen dat overheden een informatiefunctionaris moeten aanstellen om mensen te helpen en informatie makkelijker te ontsluiten. De genoemde leden betwijfelen of een verplichting voor het aanstellen van zo'n functionaris voor elk bestuursorgaan even zinvol is, bijvoorbeeld om dat er niet altijd evenveel beroep gedaan zal worden op zo'n functionaris. Kunnen de initiatiefnemers hier nader op in gaan?

De initiatiefnemers danken de leden van de CDA-fractie voor hun steun op het punt van de contactfunctionarissen. De initiatiefnemers zijn met de leden van de SP-fractie van mening dat niet in alle gevallen een fulltime contactfunctionaris hoeft te worden benoemd. De functie kan ook worden vervuld door personen die al een frontoffice-functie hebben. Dan komen de vragen over informatie bij een bestuursorgaan binnen op dezelfde plek als andere vragen en klachten en kan de vraag intern worden uitgezet en vervolgens beantwoord. Veel bestuursorganen hebben al een loket waar dergelijke vragen telefonisch of elektronisch kunnen worden gesteld. De voorgestelde verplichting houdt in dat, als zo'n loket al bestaat, duidelijk wordt aangegeven dat bij dat loket ook vragen kunnen worden gesteld over de beschikbaarheid van documenten en dat daar hulp kan worden verkregen bij een verzoek om documenten. Indien bij de betreffende documenten geen uitzonderingsgronden of derdenbelangen spelen, kunnen de documenten meteen worden verstrekt, zonder dat een formeel besluit hoeft te worden genomen. Deze mogelijkheid bestaat ook onder de Wob bij mondelinge verzoeken. Blijkt dat de betreffende documenten niet zomaar kunnen worden verstrekt, dan zal wel een formele beoordeling met een (schriftelijk) besluit moeten volgen. Dat doet niet de contactfunctionaris, maar degene die nu al de Wob-verzoeken doet.

2.3. Digitale informatiehuishouding op orde brengen

De leden van de CDA-fractie onderschrijven met de initiatiefnemers nut, noodzaak en urgentie van maatregelen ten behoeve van het duurzaam toegankelijk maken van de digitale documenten. De initiatiefnemers constateren dat de Erfgoedinspectie – tegenwoordig Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed – herhaaldelijk heeft geconstateerd dat de digitaal vastgelegde informatie bij de overheid onvoldoende kan worden ontsloten en duurzaam toegankelijk worden gemaakt.

De initiatiefnemers verwachten dat het volledig realiseren van de doelstelling bij Rijk en decentrale overheden ten minste acht jaar gaat duren. De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers deze verwachting nader te onderbouwen.

De initiatiefnemers denken dat er voor het op orde brengen van de informatiehuishouding een andere manier van werken moet komen. Documentmanagementsystemen en zaaksystemen dienen zo te worden ingericht dat bij elkaar horende documenten aan elkaar gekoppeld worden. Bij het opstellen van documenten zal meer rekening moeten worden gehouden met de uiteindelijke bestemming. Onderdelen die niet openbaar moeten worden, kunnen daarin worden gemarkeerd. Veel werkprocessen zullen daartoe opnieuw moeten worden ingericht. De initiatiefnemers denken dat hiermee begonnen moet worden bij de documenten waarvan de Woo actieve openbaarmaking voorschrijft (artikel 3.3, eerste en tweede lid, Woo). Daarmee kan ervaring worden opgedaan, op basis waarvan ook andere processen opnieuw vorm kan worden gegeven. Voor deze hele operatie zijn nieuwe technieken nodig, die deels nog moeten worden ontwikkeld. Dat vraagt pilots, kennisuitwisseling en samenwerking. Acht jaar is daarvoor een voorzichtige schatting. Afhankelijk van het in het meerjarenplan gekozen tempo en de beschikbare middelen kunnen het er ook meer of minder zijn. Van belang is te beseffen dat hier meerdere kabinetsperiodes mee gemeoid zullen zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers de begrippen «duurzaam» en «voldoende» nader te operationaliseren waar zij voorstellen om hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel te laten vervallen en het Tijdelijk adviescollege op te heffen, «wanneer wordt vastgesteld dat de doelstellingen van hoofdstuk 6 duurzaam zijn gerealiseerd en de digitale informatie voldoende toegankelijk is».

Het is aan het begin van het proces niet aan de initiatiefnemers om de uitkomst van het op orde brengen van de overheidsinformatie in objectieve termen te omschrijven, omdat het niet mogelijk is om de stand der techniek van dat moment te beschrijven. Zij verwachten dat uit de adviezen van het Tijdelijk adviescollege of bijvoorbeeld de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed zal blijken dat een punt is bereikt waarvan kan worden gezegd dat sprake is van een voldoende duurzaam toegankelijke informatiehuishouding. Uit het voorgestelde artikel 10.2f Woo volgt dat de Staten-Generaal in de gelegenheid wordt gesteld zich uit te spreken over het oordeel dat de informatiehuishouding voldoende duurzaam toegankelijk is.

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen erop dat de Staatssecretaris van BZK op 26 mei 2020 een nieuwe versie van het meerjarenplan uit artikel 6.2 van de Woo als bijlage bij de digitale agenda naar de Kamer heeft gezonden (bijlage bij TK 26 643, nr. 683). De leden van de GroenLinks-fractie hebben hierover enkele vragen. Zij constateren dat dit kennelijk een nieuwe versie is van het meerjarenplan dat was bijgevoegd bij de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 2 januari 2019. Waarom is dat plan alleen voor het Rijk? Delen de initiatiefnemers de opvatting dat dit plan voor alle bestuursorganen zou moeten gelden en vinden zij ook dat het meerjarenplan concreter zou moeten worden gemaakt door concrete doelstellingen te laten bevatten?

De initiatiefnemers merken op dat het meerjarenplan een document is dat nog in ontwikkeling is. Zij hopen met de leden van de fractie van GroenLinks dat toekomstige meerjarenplannen concreter zullen zijn over de te bereiken doelen en de wijze waarop deze gerealiseerd gaan worden. Als gezegd denken zij dan aan een beschrijving van concrete doelen en middelen, met een kortetermijn- en een langetermijnperspectief. Als concrete doelen zijn al genoemd de noodzaak om e-mailberichten aan de zaaksystemen per onderwerp te koppelen en het ontwikkelen van werkvormen waarbij vooraf, bij het opstellen van een document, wordt

bepaald welk deel openbaar is en welk deel niet (openbaarheid by design).

Met openbaarheid by design zal moeten worden begonnen bij de grote uit de Woo voortvloeiende opdracht: de verplichte actieve openbaarmaking (artikel 3.3, eerste en tweede lid, Woo). Dat is een omvangrijke klus, vandaar dat deze Wijzigingswet voorziet in de mogelijkheid tot gefaseerde inwerkingtreding. In volgende meerjarenplannen zou die fasering nader moeten worden ingevuld en worden aangegeven hoe er naar het voldoen aan de wettelijke opdracht toegewerkt gaat worden.

Naast concrete doelen is het goed dat in het meerjarenplan ook vergezichten worden geschetst. Waar werken we naar toe? Wat willen we bereiken? Een reeds genoemd mogelijk langetermijnperspectief is het aanvankelijk in de Woo opgenomen register. Wellicht komt er ooit een tijd dat zo'n register wel uitvoerbaar en betaalbaar is.

Uit het plan moet gaan blijken hoe de Minister haar verantwoordelijkheid neemt en hoe met de andere departementen en de koepels van decentrale overheden wordt samengewerkt. Zoals al in de memorie van toelichting is opgemerkt, geeft de VNG aan dat zij zich al intensief voorbereidt op de invoering van de Woo. Deze inspanningen zullen opgenomen moeten worden in het meerjarenplan. Uit artikel 6.2 Woo volgt dat er één meerjarenplan voor de hele overheid moet komen, niet aparte plannen voor de verschillende bestuurslagen. Input voor de meerjarenplannen zijn onder meer de adviezen van het Tijdelijk adviescollege.

3. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

De leden van de CDA-fractie merken op dat Afdeling advisering van de Raad van State constateert, dat de keuze om in de Woo een uitputtende lijst op te nemen van documenten die een bestuursorgaan in ieder geval actief openbaar moet maken een wezenlijk andere is dan die in de Wob. De Afdeling: «Hiermee worden de kosten van uitvoering wellicht lager, maar vanuit het perspectief van zowel de burger als dat van het bestuursorgaan dat moet bepalen of een document al dan niet actief openbaar gemaakt moet worden, is deze keuze problematisch. De Afdeling betwijfelt of deze complexiteit verminderd kan worden zonder de fundamentele keuze voor het opnemen van een uitputtende lijst los te laten. Indien dit echter niet gebeurt, rijst de vraag of het uitgangspunt van de Woo – te weten een wet die leidt tot meer openbaarheid en minder problemen voor burgers die informatie zoeken – op het punt van de actieve openbaarmaking wel bereikt kan worden». De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers op dit punt van het advies van de Raad van State nader in te gaan.

De initiatiefnemers hebben in hun reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State deze vraag van de Afdeling positief beantwoord. De lijst van verplicht actief openbaar te maken documenten is zo gekozen dat in het algemeen geen uitzonderingsgronden spelen of, bij beschikkingen en oordelen over klachten, dat alleen persoonsgegevens moeten worden verwijderd. Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling en de input uit de uitvoeringstoetsen is de categorie beschikkingen die zijn uitgezonderd van de actieve openbaarmaking nader verfijnd. De verfijning is door de departementen ook verwerkt in hun uitvoeringstoetsen. Deze verfijning is een belangrijke factor geweest in het oordeel van het kabinet dat de Woo, zoals gewijzigd met deze Wijzigingswet, uitvoerbaar is. Beschikkingen waarvan op voorhand vaststaat dat deze in verband met de uitzonderingsgronden uit artikel 5.1 niet openbaar kunnen worden gemaakt, of in een enkel geval omdat de kosten

niet opwegen tegen het belang van openbaarheid, zijn uitgezonderd van actieve openbaarmaking. Dit levert de betreffende bestuursorganen juist duidelijkheid. De vraag of een beschikking openbaargemaakt moet worden, moet door het bestuursorgaan overigens niet worden gesteld als de beschikking is geslagen, maar eenmalig bij het inrichten van het werkproces om die categorie beschikkingen tot stand te brengen. De openbaarmaking is dan een automatisme dat in het proces ook met de aanvrager kan worden besproken.

De leden van de D66-fractie hebben een vraag over de proportionaliteit van de eis dat vanaf een ondergrens van € 100.000 alle (relevante) documenten van een organisatie die door de overheid wordt gefinancierd of gesubsidieerd onder de Wet open overheid komen te vallen. Zij vragen de initiatiefnemers nader in te gaan op de vraag waarom zij deze verplichting proportioneel vinden, en welke gevolgen zij verwachten, bijvoorbeeld ten aanzien van het aannemen van overheidsopdrachten, van deze consequentie.

De initiatiefnemers merken op dat de Woo niet bepaalt dat instellingen die voor € 100.000 of meer worden bekostigd, onder de Woo komen te vallen. Artikel 2.3 scheidt de bevoegdheid om bij amvb voor bepaalde semipublieke instellingen te bepalen dat deze aangewezen instellingen nader te bepalen documenten (dus niet alle bij die semipublieke instellingen berustende documenten) aan een bij die amvb te bepalen bestuursorgaan moet overleggen. Dat aangewezen bestuursorgaan beslist dan over de openbaarheid van de betreffende documenten. De grens van € 100.000 is vooral een begrenzing van de instellingen die kunnen worden aangewezen. De initiatiefnemers sluiten niet uit dat er gronden kunnen zijn om in een bepaalde amvb een hogere grens te hanteren. Anders gezegd, de door de aan het woord zijnde leden gevraagde proportionaliteit is een element dat moet worden meegewogen bij het opstellen van een eventuele amvb. Invloed van een aanwijzing in een amvb ten aanzien van het aannemen van overheidsopdrachten verwachten de initiatiefnemers niet. Immers, als het een opdracht betreft aan een semipublieke instelling, en de regering het van belang acht dat informatie aangaande die opdracht onder het regime van de Woo valt, zal de eventuele toepassing van een amvb gelden voor alle semipublieke instellingen die voor die opdracht in aanmerking komen. Als ook andere dan semipublieke instellingen kunnen meedingen naar een opdracht, is dat overigens een aanwijzing dat het niet gaat om een semipublieke activiteit en zal artikel 2.3 Woo geen ruimte bieden of aanleiding geven om documenten met betrekking tot die activiteit op te nemen in een amvb.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Raad van State problemen voorziet met de keuze voor een uitputtende lijst van documenten die een bestuursorgaan actief openbaar moet maken. Genoemde leden vragen initiatiefnemers nader te onderbouwen waarom de keuze is gemaakt voor een uitputtende lijst. Verder vragen zij initiatiefnemers nader te onderbouwen waarom een dergelijke lijst niet tot onduidelijkheid leidt bij zowel aanvragende en leverende partijen.

De initiatiefnemers hebben gekozen voor een lijst van verplicht actief openbaar te maken documenten, omdat artikel 8 Wob in de praktijk nauwelijks leidt tot actieve openbaarmaking. Die in artikel 3.3 Woo opgenomen lijst is in zoverre niet uitputtend dat bestuursorganen op grond van artikel 3.1 Woo ook andere documenten actief openbaar kunnen maken. Artikel 3.1 Woo komt overeen met artikel 8 Wob en artikel 3.3 Woo vormt daarbij een verplichte ondergrens. Zoals hierboven is aangegeven in antwoord op de vragen van de leden van de fractie van het CDA, zijn de initiatiefnemers van oordeel dat zij door artikel 3.3 Woo aan

te passen, de uitvoerbaarheid van het voorstel verder hebben verbeterd en verduidelijkt.

4. Gevolgen

4.1. Kosten en baten

In deze paragraaf vragen de leden van de VVD-fractie aandacht voor de kosten van de invoering van de Wet open overheid. Er zijn niet alleen kosten voor de decentrale overheden, maar ook voor de landelijke overheid. Zij vragen de initiatiefnemers in te gaan op de te verwachten kosten voor de landelijke overheid.

De initiatiefnemers moeten bij de beantwoording van de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de kosten voor het Rijk afgaan op de opgave van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Uit deze opgave blijkt dat uit de door de verschillende departementen opgestelde uitvoeringstoetsen de incidentele kosten voor het Rijk (inclusief de zelfstandige bestuursorganen) ca. € 60 mln bedragen en de structurele kosten ca. € 48 mln per jaar.¹¹ De bij de brief van de Minister gevoegde uitvoeringstoetsen tellen op tot deze bedragen. De aantallen actief openbaar te maken documenten zijn in de uitvoeringstoetsen hoger dan in de MKBA. De initiatiefnemers gaan ervan uit dat deze aantallen een nauwkeuriger beeld geven dan de MKBA.

Maar ook is niet uitgesloten dat de kosten voor het bedrijfsleven zullen toenemen, omdat zij mogelijk juridische procedures moeten voeren om hun bedrijfsgeheimen daadwerkelijk geheim te houden. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers daar op in te gaan.

De initiatiefnemers zijn van mening dat de wijzigingen in de Woo ten opzichte van de Wob geen aanleiding geven voor de conclusie dat het bedrijfsleven meer kosten moet maken. Thans geldt in de Wob als geen sprake is van milieu-informatie een absolute uitzonderingsgrond voor vertrouwelijke bedrijfsgegevens. Overige concurrentiegevoelige gegevens worden niet openbaar gemaakt als dat leidt tot onevenredige benadeling van het betreffende bedrijf. Bij een absolute uitzonderingsgrond moet de vertrouwelijkheid worden aangetoond, hetgeen net zo belastend is als een belangenafweging. Voor milieu-informatie geldt dat bij vertrouwelijke bedrijfsgegevens een belangenafweging moet worden gemaakt. Niet is gebleken dat onder de Wob bij die belangenafweging de belangen van het bedrijfsleven zodanig zullen worden veronachtzaamd dat het bedrijfsleven vaker moet procederen dan bij een absolute uitzonderingsgrond. Voor overige concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens die als milieu-informatie moeten worden aangemerkt, bestaat onder de Wob geen uitzonderingsgrond en kunnen die dus niet worden geweigerd. In de Woo is een relatieve uitzonderingsgrond opgenomen voor alle vertrouwelijke en concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens. Daarmee is het onderscheid tussen bedrijfsgegevens die als milieu-informatie worden aangemerkt en andere bedrijfsgegevens vervallen. De initiatiefnemers zijn van mening dat in een belangenafweging voldoende ruimte bestaat om de belangen van het bedrijfsleven te beschermen.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de ramingen van de incidentele en structurele kosten voor het Rijk en de medeoverheden sterk uiteenlopen. Hoe beoordelen de initiatiefnemers de financiële onderbouwing van het voorliggende wetsvoorstel met de gegeven cijfers, zo vragen deze leden.

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 10.

De medeoverheden hebben de kwantificering van de uitvoeringstoetsen voor zover bekend nog niet openbaar gemaakt. De onderlinge vergelijkbaarheid van de uitvoeringstoetsen bij het Rijk vinden de initiatiefnemers problematisch, omdat de verschillende departementen, gelet op de uiteenlopende uitkomsten, niet dezelfde uitgangspunten lijken te hebben gehanteerd. De initiatiefnemers hebben in deze Wijzigingswet bij de verfijning van de lijst met actief openbaar te maken documenten oog gehad voor de reductie van kosten. Deze reductie komt ten goede aan zowel het Rijk als de medeoverheden.

De leden van de D66-fractie lezen dat de uit de uitvoeringstoetsen voortvloeiende kosten voor de decentrale overheden nog niet bekend zijn. Wanneer komen de uitvoeringstoetsen voor de decentrale overheden beschikbaar? Tevens hebben zij berichten ontvangen van VNG, UvW en IPO dat de bedragen in de memorie van toelichting niet zouden kloppen, maar zij lezen in de brief (te weten: Gemeenten: structureel € 42,1 mln. per jaar en incidenteel € 121,9 mln., evenals € 3 mln. subsidie voor implementatiesteun. Provincies: structureel € 5,4 mln. per jaar en incidenteel € 7,9 mln., evenals € 938.000 voor implementatiesteun. Waterschappen: structureel € 3,6 mln. per jaar en incidenteel € 6,6 mln., evenals € 375.000 voor implementatiesteun) desalniettemin ongeveer dezelfde bedragen als op pagina 12 van de Memorie (te weten incidenteel ca. € 140 mln. en structureel ca. € 51 mln.). Kunnen initiatiefnemers hier opheldering over verschaffen?

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn zich er van bewust dat er zorgen leven bij VNG, IPO en UvW over de kosten die deze wijziging met zich meebrengt. Op basis van de inbreng van de medeoverheden menen de leden van de ChristenUnie-fractie te concluderen dat het voorstel nog niet op draagvlak kan rekenen vanwege het tot op heden ontbreken van compensatie op basis van de Financiële-verhoudingswet. Genoemde leden vragen de initiatiefnemers derhalve ook in te gaan op de inbreng die vanuit VNG, IPO en UvW is geleverd. Hierbij benadrukken deze leden dat zij, juist vanwege de financiële problemen die gemeenten ervaren, begrip hebben voor de zorgen die vanuit onder meer de VNG zijn geuit over de consequenties van de wet. In hun inbreng geven genoemde organen ook aan dat de in de memorie van toelichting geraamde meerkosten voor medeoverheden niet juist zijn. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de initiatiefnemers ook op dit punt nader uitleg te geven.

In reactie op de vragen van de leden van de fracties van D66 en ChristenUnie merken de initiatiefnemers op dat de bedragen in de memorie van toelichting zijn ontleend aan de brief van de Minister. De bedragen zijn in de brief van de Minister iets anders afgerond dan in de door de aan het woord zijnde leden bedoelde inbreng van de medeoverheden. De initiatiefnemers gaan ervan uit dat deze bedragen het resultaat zijn van de gesprekken tussen de koepels van medeoverheden en het ministerie. De initiatiefnemers gaan er verder vanuit dat deze gesprekken zullen leiden tot een compensatie in lijn met de Financiële-verhoudingswet. De medeoverheden hebben hun uitvoeringstoetsen nog niet openbaar gemaakt.

4.2. Uitvoerbaarheid

De initiatiefnemers stellen, zo lezen de leden van de CDA-fractie, dat het kabinet de Wet open overheid op basis van de uitvoeringstoetsen uitvoerbaar acht. Hoe verhoudt deze stelling zich tot de mededeling van de Minister van BZK, dat een definitieve kabinetsappreciatie nog volgt (zie TK 35 112, nr. 10, blz. 2), zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De initiatiefnemers baseren hun stelling op dezelfde brief die de leden van de CDA-fractie aanhalen. In deze brief schrijft de Minister: «Uit de uitvoeringstoetsen van het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen en de op basis daarvan aangebrachte aanpassingen in het voorstel, blijkt dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is.». De initiatiefnemers maken uit de brief op dat het kabinet nog andere factoren wil meewegen dan de uitvoerbaarheid.

De initiatiefnemers maken melding van het feit dat de resultaten van de uitvoeringstoetsen bij het Rijk door de Minister van BZK aan de Kamer worden gezonden. De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit, dat de initiatiefnemers doelen op de brief van de Minister van BZK van 29 juni 2020 (TK 35 112, nr. 10). Deze leden vragen de initiatiefnemers hoe zij de wijze van openbaarmaking van de resultaten van de uitvoeringstoetsen beoordelen, namelijk door verwijzing naar de website www.tweedekamer.nl en de toevoeging: «Een USB met alle bijlagen is raadpleegbaar via het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.» Deze leden constateren dat de bijlagen op de website van de Tweede Kamer niet te vinden zijn. Deze leden vragen de initiatiefnemers of openbaarmaking op deze wijze in overeenstemming is met de letter en de geest van de voorgestelde Wet open overheid.

Actieve openbaarmaking door middel van een USB-stick voldoet niet aan de letter van de Woo. Inmiddels zijn de uitvoeringstoetsen in een pdf-document samengevoegd dat beschikbaar is als bijlage bij de brief van de Minister op de website van de Tweede Kamer en op officieelbekendmakingen.nl. Gelet op de omvang van het document is tijd nodig geweest om de toetsen voor publicatie gereed te maken. De initiatiefnemers zijn blij dat dit pdf-document doorzoekbaar is. Op rijksoverheid.nl worden documenten gepubliceerd die openbaar zijn gemaakt naar aanleiding van een Wob-verzoek. Die documenten zijn vaak niet doorzoekbaar en kunnen daardoor ook niet door een zoekmachine worden gevonden. Anderzijds hadden de initiatiefnemers zich kunnen voorstellen dat het geheel was voorzien van een inhoudsopgave en dat de pagina's waren genummerd. Ook is de lettergrootte op sommige pagina's redelijk klein.

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen er op dat op 16 juni 2020 de Minister van BZK de Evaluatie afschaffing dwangsomregeling Wob aan de Kamer heeft gezonden. Deze evaluatie betreft de artikelen 15, 15a en 15b van de Wob, die de toenmalige Minister van BZK uit het wetsvoorstel Woo heeft overgeschreven. Het betreft dus ook een evaluatie van de artikelen 8.2, 8.3 en 8.4, van de Woo. De evaluatie geeft aan dat na het afschaffen van de dwangsom in de Wob de behandeltermijnen onder de Wob zijn toegenomen, al staat volgens de evaluatie niet vast dat het afschaffen van de dwangsom die toename veroorzaakt. Kunnen de initiatiefnemers op dit rapport reageren, nu de Minister dat bij brief van 16 juni jl. al heeft gedaan? Hebben de initiatiefnemers, zo vragen de aan het woord zijnde leden, nog suggesties om de verlenging van de beslistermijn tegen te gaan?

De evaluatie is inmiddels ook gepubliceerd als Kamerstuk.¹² De artikelen 15 en 15b Wob zijn inderdaad ontleend aan het wetsvoorstel van de Woo. Artikel 15a is aan de Wob toegevoegd door middel van een amendement dat bij de behandeling van de Woo eveneens door een amendement als artikel 8.3 aan de Woo is toegevoegd.

¹² Kamerstukken II 2019/20, 32 802, nr. 48.

Uit de evaluatie blijkt dat het doel, het beëindigen van het misbruik van de Wob, is gerealiseerd. De initiatiefnemers willen naar aanleiding van de evaluatie twee opmerkingen maken. De eerste opmerking betreft de geconstateerde feitelijke verlenging van de beslistermijn. Niet vaststaat dat deze verlenging kan worden toegerekend aan het afschaffen van de dwangsomregeling. Wel vaststaat dat met het afschaffen van de dwangsomregeling een prikkel wegvalt om tijdig te beslissen. In het oorspronkelijk voorstel van de Woo werd dat gecompenseerd door het verkorten van de termijn waarbinnen moet worden beslist op een verzoek naar de termijn die gold voordat de dwangsomregeling werd ingevoerd. In de Wob is gekozen voor handhaving van de formele beslistermijn die is ingevoerd bij de invoering van de dwangsomregeling. In de Woo is nadien bij amendement de formele beslistermijn eveneens verlengd. De initiatiefnemers willen, zoals eerder in deze nota op vragen van de leden van de VVD-fractie is aangegeven, niet terugkomen op het debat over de beslistermijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het positief dat, er uitzonderingsgronden zijn opgenomen voor gevallen waarin de termijn van twee weken niet haalbaar en/of wenselijk is, bijvoorbeeld in verband met onderzoek naar belang en van derden.

De initiatiefnemers danken de leden van de ChristenUnie-fractie voor hun ondersteunende woorden.

4.3. Cultuurverandering

Met de leden van de CDA-fractie constateren de initiatiefnemers dat cultuurverandering niet bij wet kan worden afgedwongen. Deze leden vragen de initiatiefnemers in hoeverre Rijk en medeoverheden zich herkennen in de beelden van «vrees voor openbaarheid» en «weerstand tegen verzoeken om informatie».

De door de leden van de CDA-fractie geciteerde woorden komen voor rekening van de initiatiefnemers. De initiatiefnemers zijn overigens van oordeel, zoals zij ook in de memorie van toelichting aangaven, dat een nieuwe wet wel kan bijdragen aan een klimaat dat leidt tot cultuurverandering.

Men zou kunnen zeggen dat voor zover Rijk en medeoverheden zich niet in de beelden herkennen, dat een deel is van het probleem. In het advies over ministeriële verantwoordelijkheid schrijft de Afdeling advisering van de Raad van State «De overheid blijkt daardoor vaak niet of maar moeizaam te voldoen aan de sterkere roep om openbaarheid vanuit de samenleving en vanuit het parlement» en «Als zaken die misgaan in de uitvoering worden onderzocht en gesignaleerd door de bevoegde toezichthouder of inspectie, is er niet steeds vanzelfsprekend de ruimte om deze in objectiviteit en in de openbaarheid aan bewindslieden te rapporteren».¹³ Maar ook binnen de overheid zijn er geluiden waaruit blijkt dat de noodzaak van meer openbaarheid wordt onderschreven. De initiatiefnemers wijzen in dat verband op de brief van 28 maart 2017 van de secretarissen-generaal aan de informateur van het huidige kabinet. In die brief wordt gesteld dat de overheid vertrouwen kan verdienen met meer actieve openbaarheid.¹⁴

¹³ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 78, p. 34 en 40.

¹⁴ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/2017SGO-brief.html>

Op 15 juni jl. heeft de Raad van State een advies uitgebracht over ministeriële verantwoordelijkheid waarin ook wordt ingegaan op de toegankelijkheid van de overheidsinformatie. Kunnen de initiatiefnemers ingaan op de samenhang tussen dat advies en het nieuwe hoofdstuk 6 van de Woo? Kunnen de initiatiefnemers hierbij ook de column «Openbaarheid als kernwaarde» betrekken van Joop van den Berg die op de site van parlement.com op 3 juli 2020 is verschenen? ¹⁵

Hoofdstuk 6 van de Woo legt de overheid de verplichting op maatregelen te treffen ten behoeve van het duurzaam toegankelijk maken van de digitale documenten die zij onder zich heeft. Zoals al eerder in deze nota is aangegeven, dient aan de informatiehuishouding van de overheid het nodige te worden verbeterd. De Afdeling advisering van de Raad van State wijst hierop en meent dat daardoor de Staten-Generaal niet altijd tijdig worden geïnformeerd, waardoor de ministeriële verantwoordelijkheid niet goed kan functioneren. De initiatiefnemers zien de noodzaak van hoofdstuk 6 Woo breder. Een goede en toegankelijke informatiehuishouding is essentieel voor alle overheidstaken, niet alleen voor het informeren van de Staten-Generaal. Bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van nieuw beleid is kennis van het verleden van groot belang. Ook in het kader van actieve en passieve openbaarmaking is een toegankelijke informatiehuishouding essentieel. Veel van de uitvoeringslasten bij Wob-verzoeken zijn terug te voeren tot de wijze waarop de relevante documenten zijn opgeslagen. De voorgeschreven actieve openbaarheid is niet goed mogelijk als bij het vervaardigen van documenten niet al op die openbaarmaking wordt geanticipeerd. Van den Berg gaat in zijn column slechts zijdelings in op de Wob en niet op de Woo. Deze nota is niet de plaats om in te gaan op aspecten van het advies van de Raad van State die niet op dit wetsvoorstel zien. Ongetwijfeld zal het kabinet komen met een reactie op dat advies. Dat is het juiste moment om over dat advies verder te spreken.

5. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Voor de leden van de VVD-fractie blijft de voorgestelde regeling met betrekking tot de bedrijfs- en fabricagegegevens een punt van aandacht en grote zorg. Het weigeren van deze gegevens is thans een absolute weigeringsgrond, maar wordt straks een relatieve weigeringsgrond. Er moet dan een belangenafweging plaatsvinden. Los van de door hun gestelde algemene vraag in paragraaf één, vragen de leden van de VVD-fractie de initiatiefnemers of zij bereid zijn de voorgestelde regeling ten aanzien van de bedrijfs- en fabricagegegevens te heroverwegen en het wetsvoorstel in die zin te veranderen, dat de huidige regeling (absolute weigeringsgrond in het geval van bedrijfs- en fabricagegegevens) gehandhaafd blijft. Zo neen, waarom niet?

De initiatiefnemers zien hiervoor geen aanleiding. Voor de onderbouwing verwijzen zij naar de beantwoording van de vraag van de leden van de VVD-fractie over de mogelijke kosten die voor het bedrijfsleven uit de Woo zouden kunnen voortvloeien.

De leden van de D66-fractie lezen dat de Woo met betrekking tot de actieve openbaarmaking eerbiedigende werking heeft. Maar initiatiefnemers stellen ook dat veel van de vereisten van de Woo al volgen uit art. 8 Wob. Die vereisten blijven bestaan. Hoe moeten vragenstellers een en ander met elkaar rijmen?

¹⁵ <https://www.parlement.com/9353000/1/j9vvknrezmh4csi/vl9y9t19yyyt>

Artikel 8 Wob bepaalt dat bestuursorganen uit eigen beweging informatie openbaar maken. Die bepaling is in de Woo opgenomen in artikel 3.1. Omdat bestuursorganen tot nu toe weinig invulling geven aan artikel 8 Wob, is naast artikel 3.1 in de Woo artikel 3.3 opgenomen dat een lijst documenten bevat die verplicht actief openbaar moeten worden gemaakt. Met de eerbiedigende werking wordt beoogd geen verplichte actieve openbaarmaking in het leven te roepen voor documenten «uit het verleden». Een bestuursorgaan kan wel besluiten dergelijke reeds bestaande documenten actief of op verzoek openbaar maken, maar de Woo verplicht daar niet toe.

6. Uitgebrachte adviezen

De leden van de CDA-fractie vragen waarom alleen de Europese Centrale Bank (ECB) advies heeft uitgebracht over de wetsvoorstellen Woo en Wijzigingswet Woo.

Voor zover het wetsvoorstel betrekking heeft op DNB, dient op grond van artikel 127, vierde lid, en artikel 282, vijfde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 2, eerste lid, derde gedachte-streepje, van Beschikking 98/415/EG over het wetsvoorstel advies te worden gevraagd aan de Europese Centrale Bank (ECB). De initiatiefnemers hebben, door tussenkomst van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, om een dergelijk advies gevraagd, teneinde aan deze verplichting te voldoen.

Waar de initiatiefnemers inhoudelijk nader tot de medeoverheden zijn gekomen, hebben de leden van de ChristenUnie-fractie ook kennisgenomen van de bezorgde inbreng van VNO-NCW/MKB-Nederland. Genoemde leden vragen of er, bij voorliggende wijziging, ook met vertegenwoordigers van deze organisaties gesproken is. Tevens vragen zij nader in te gaan op de oproep om private partijen uit te zonderen dan wel bedrijfsgevoelige informatie per definitie niet onder het bereik van de wet te laten vallen.

In de aanloop van de behandeling van het oorspronkelijk wetsvoorstel is overleg gevoerd met VNO-NCW/MKB-Nederland. Naar aanleiding van het regeerakkoord is opnieuw contact geweest met VNO-NCW/MKB-Nederland, maar dit heeft niet geleid tot aanpassing van deze bepalingen. Hiervoor is in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie al uiteengezet dat voor een belangrijk deel ook onder de Wob voor bedrijfsgegevens een belangenafweging nodig is. In de Woo worden de bepalingen over vertrouwelijke en concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens geharmoniseerd, zodat geen verschil bestaat tussen gevallen waarbij sprake is van milieu-informatie en gevallen waarbij dat niet zo is. De initiatiefnemers hebben er alle vertrouwen in dat met deze belangenafweging de belangen van het bedrijfsleven voldoende worden beschermd.

7. Evaluatie

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de in artikel 8.9 Woo bedoelde evaluatie zich verhoudt tot de adviezen van het Tijdelijk adviescollege informatiehuishouding.

De taken van het Tijdelijk adviescollege zijn beperkt tot adviseren over het meerjarenplan en de (digitale) informatiehuishouding (hoofdstuk 6 Woo). De evaluatie ziet op de doeltreffendheid en de effecten van de gehele wet, alsmede op de vraag of aanleiding bestaat om alsnog een informatie-commissaris in te stellen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de initiatiefnemers nader te onderbouwen waarom toch weer is besloten terug te keren naar een evaluatietermijn van vijf jaar, waar deze aanvankelijk was ingekort tot drie jaar naar aanleiding van de inbreng van het lid Segers. Zij wijzen ook in dit verband op de zorgen die er bestaan over de uitvoeringslasten voor medeoverheden.

De initiatiefnemers stellen voor de evaluatietermijn weer te verlengen, wegens de met het kabinet en de koepels overeengekomen gefaseerde invoering van de actieve openbaarmaking. Naar verwachting is de actieve openbaarmaking na drie jaar nog niet geheel ingevoerd voor alle bestuurslagen. Een evaluatie zou dan, bij gebrek aan een te evalueren praktijk, nog niet zinvol zijn.

Artikelsgewijs deel

Artikel I

Onderdeel C (artikel 2.1 Woo)

De leden van de D66-fractie hebben een vraag over het «naar zijn aard verband houden met de publieke taak». Een document moet «naar zijn aard verband houden met de publieke taak». Dat sluit dus uit dat documenten die «geheel privaat zijn», zoals CNV in haar reactie schrijft, zijn uitgesloten. Kunnen de initiatiefnemers deze vrees wegnemen?

Het door de leden van de D66-fractie aangehaalde citaat uit de reactie van CNV-overheid en publieke diensten is afkomstig uit een gedeelte dat betrekking heeft op de toepassing van artikel 5.3 Woo. Over deze reactie hebben meerdere fracties vragen gesteld, die de initiatiefnemers hieronder gezamenlijk zullen beantwoorden. De vraag van de leden van de D66-fractie zal bij die beantwoording worden betrokken.

Onderdeel H (artikel 2.2, eerste lid Woo)

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de Wet open overheid niet van toepassing is op de bestuursorganen van de drie openbare lichamen van Caribisch Nederland en de Rijksvertegenwoordiger.

In Caribisch Nederland geldt op dit moment de Wet openbaarheid van bestuur BES. De Wob is in Caribisch Nederland niet van toepassing. De initiatiefnemers hebben hierin geen verandering willen brengen. Bij de aanvang van het wetgevingstraject van de Woo is deze keuze mede gemaakt op grond van het destijds geldende uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid.

Onderdeel N (artikel 5.3 Woo)

De leden van de VVD-fractie merken het volgende op. Artikel 5.2 heeft betrekking op persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren en functionarissen. Artikel 5.3 heeft betrekking op informatie ouder dan vijf jaar. Ook bij artikel 5.3 kan het gaan om persoonlijke beleidsopvattingen van een ambtenaar dan wel andere medewerkers. Is de in artikel 5.3 voorgestelde regeling die gaat over informatie ouder dan vijf jaar gelijk aan de regeling in artikel 5.2 waar het persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren en functionarissen betreft?

De leden van de CDA-fractie merken op dat artikel 5.3 van het wetsvoorstel regelt dat de uitzonderingsgronden voor het openbaar maken van informatie en de bescherming van het intern beraad na vijf

jaar geen toepassing meer vinden, tenzij het bestuursorgaan motiveert dat die gronden ondanks het tijdsverloop nog steeds zwaarder wegen. De initiatiefnemers stellen, dat in geval van persoonlijke beleidsopvattingen slechts in een enkel geval na vijf jaar niet zal kunnen worden overgegaan tot openbaarmaking (zie geconsolideerde toelichting, blz. 59). De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers te reageren op de veelgehoorde kritiek dat ambtenaren én alle andere medewerkers in semipublieke organisaties en gesubsidieerde instellingen hierdoor in figuurlijke zin monddood gemaakt worden. Is het een juiste aanname, dat aantekeningen van leraren, verpleegkundigen, bibliotheekmedewerkers, museummedewerkers, zelfs als die geheel privaat zijn, (met toepassing van artikel 2.3) onder de strekking van deze wet vallen? Delen de initiatiefnemers de vrees, dat niemand nog iets zal durven te noteren, zelfs niet in WhatsApp? Waarom kiezen de initiatiefnemers er niet voor om de openbaarmaking te preciseren tot de in artikel 5.2, eerste lid genoemde feiten, prognoses, beleidsalternatieven en de gevolgen daarvan, zo vragen deze leden.

De leden van de fracties van de VVD en het CDA, alsmede de leden van D66 en de ChristenUnie elders in het verslag, hebben vragen gesteld naar aanleiding van de reactie die is ingebracht door CNV-overheid en publieke diensten (hierna: CNV) over het voorgestelde artikel 5.3 Woo. Artikel 5.3 heeft niet tot doel dat alle documenten die ouder dan vijf jaar standaard openbaar worden gemaakt, maar om bij een beslissing over openbaarmaking het tijdsverloop mee te wegen bij de te maken belangenafweging. Een verzoek om informatie die ouder is dan vijf jaar kan nog steeds worden geweigerd, alleen moet dat dan wel worden gemotiveerd. Een dergelijke afweging is vooral aan de orde bij een verzoek om informatie en minder bij actieve openbaarmaking. Als actieve openbaarmaking wordt overwogen van documenten die ouder zijn dan vijf jaar, is daarvoor meestal een aanleiding aanwezig, die maakt dat de belangenafweging tot openbaarmaking leidt. Om te verduidelijken dat niet is beoogd dat van alle documenten ouder dan vijf jaar actieve openbaarmaking moet worden overwogen, is de redactie van dat artikel aangepast zodat het enkel betrekking heeft op verzoeken. In de geconsolideerde artikelsgewijze toelichting is blijven staan dat artikel 5.3 (in theorie) ook van toepassing is bij actieve openbaarmaking. CNV wijst hier ook op en heeft op basis daarvan de conclusie getrokken dat alle documenten ouder dan vijf jaar in beginsel openbaar worden. Dat is echter niet het geval.

Het volgende punt dat CNV aansnijdt is: wat betekent de toepassing van artikel 5.3 voor persoonlijke beleidsopvattingen ouder dan vijf jaar. De initiatiefnemers hechten eraan te benadrukken dat het intern beraad zodanig moet worden ingericht dat ambtelijk en politiek beraad onbelemmerd kan plaats vinden en betrokkenen hun persoonlijke beleidsopvattingen vrij kunnen uiten. Anders dan CNV plaatsen zij die vrijheid niet in het kader van de vrijheid van meningsuiting, omdat ambtelijke advisering niet is gebaseerd op een mening maar op ondersteuning van het bestuursorgaan op basis van professionele deskundigheid en ervaring. Daarom wordt in artikel 5.2, eerste lid, Woo bepaald dat de persoonlijke beleidsopvattingen niet openbaar zijn. In artikel 5.2, tweede lid, is echter bepaald dat persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm openbaar kunnen worden gemaakt met het oog op een goede en democratische bestuursvoering. Op dit punt is de Woo gelijk aan de huidige Wob (artikel 11, tweede lid, Wob). De initiatiefnemers zijn van oordeel dat bestuursorganen te weinig gebruik maken van het huidige artikel 11, tweede lid, Wob, ook als dat best zou kunnen. Om die reden achten de initiatiefnemers het van belang dat na vijf jaar uitdrukkelijk wordt afgewogen of aanleiding bestaat om persoonlijke beleidsopvattingen alsnog openbaar te maken. Als gezegd moet na vijf

jaar nog steeds een belangenafweging worden gemaakt en wordt niet alles automatisch openbaar. Uitkomst van die afweging kan zijn dat de persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd worden verstrekt, maar het bestuursorgaan kan tevens concluderen dat anonimisering niet mogelijk is en dat, gelet op de actualiteit, openbaarmaking van de oude beleidsopvattingen achterwege moet blijven omdat het de vrijheid van het actuele interne beraad belast. De bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen in de Woo is, net als onder de Wob, gericht op de personen, niet op hun opvattingen.

Tot slot nog een opmerking over de verhouding tussen artikel 5.3 Woo en artikel 2.3 Woo. CNV vreest dat de semipublieke sector, alsmede individuele medewerkers, integraal onder de Woo komen te vallen. Zoals hiervoor al is aangegeven in antwoord op vragen van de leden van de fracties van het CDA en D66, is dit niet het geval. Als toepassing wordt gegeven aan artikel 2.3 Woo zal in een amvb moeten worden aangegeven op welke semipublieke instellingen die amvb betrekking heeft, welk bestuursorgaan belast wordt met openbaarmaking en welke documenten daartoe door de aangewezen semipublieke instellingen aan dat bestuursorgaan moeten worden overgelegd. De aangewezen documenten kunnen alleen betrekking hebben op de besteding van de bekostiging, de uitvoering van de taak, de behartiging van het publieke belang of de totstandkoming van besluitvorming binnen de semipublieke instelling voor zover daar sprake is van invloed van een bestuursorgaan (bijvoorbeeld als de Minister een vertegenwoordiger in het bestuur benoemt). In de amvb zullen dus nooit de documenten worden aangewezen waar CNV op doelt, zoals aantekeningen van leraren, verpleegkundigen of (whats)app-berichten. De initiatiefnemers hechten er veel waarde aan om dit misverstand expliciet weg te nemen. Het is dus niet nodig die documenten als privaat aan te merken, zo merken de initiatiefnemers op in reactie op de vraag van de leden van de D66-fractie, omdat voor de openbaarheid van die documenten in het geheel geen grondslag is te vinden in artikel 2.3 Woo.

De leden van de SP-fractie vragen naar openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen. De genoemde leden begrijpen uiteraard het belang dat persoonlijke opvattingen van ambtenaren niet zomaar openbaar gemaakt mogen worden. Tegelijkertijd zien de leden ook dat het onder de huidige Wob de term wel erg ruim wordt uitgelegd ondanks de ruimte die zowel de Wob als straks de Woo biedt gegevens te verstrekken zolang de opvattingen niet herleidbaar zijn naar individuen. Kunnen de initiatiefnemers hier op in gaan?

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat de Wob, en met name artikel 11, tweede lid, Wob, waarin de mogelijkheid is opgenomen om persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd te verstrekken met het oog op een goede en democratische bestuursvoering, regelmatig niet wordt uitgevoerd zoals de wetgever heeft bedoeld. Uit de totstandkoming van de Wob blijkt dat het de bedoeling van de wetgever was dat persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd openbaar zouden worden gemaakt, tenzij een belangenafweging tot een andere conclusie zou leiden. Beoogd werd de ambtenaar te beschermen, terwijl de inhoud van de opvattingen zo veel mogelijk openbaar zouden moeten zijn. Het argument wordt wel gehoord dat een bestuursorgaan niet verantwoordelijk is voor (geanonimiseerde) beleidsopvattingen van zijn ambtenaren en deze opvattingen niet altijd voor zijn rekening kan nemen en dat daarom deze opvattingen niet kunnen worden verstrekt. Dit argument wordt al ontkracht door het enkele bestaan van artikel 11, tweede lid, Wob en staat dan ook op gespannen voet met de bedoeling van de Wob-wetgever. Door het openbaar maken van geanonimiseerde beleidsopvattingen kan de burger

nagaan welke afwegingen zijn gemaakt. Het bestuursorgaan is te allen tijde verantwoordelijk voor die afweging en kan de verantwoordelijkheid voor die afweging afleggen door openbaar te maken welke pro's en contra's aan de keuze ten grondslag hebben gelegen. Daarmee is het belang van een goede en democratische bestuursvoering bij uitstek gediend.

Bij de behandeling van de wet in 2014 vroegen de leden van de ChristenUnie-fractie ook al naar de gevolgen van de wet voor de vrije gedachtewisseling van ambtenaren en medewerkers van semipublieke instellingen. Ook CNV overheid & publieke diensten heeft daar haar zorgen over geuit. Kunnen de initiatiefnemers nader ingaan op de zorg van CNV waarom ook persoonlijke overwegingen – onder de noemer van ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad – onder de reikwijdte van de wet vallen?

Hierboven zijn de initiatiefnemers ingegaan op bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen en de door CNV overheid & publieke diensten geuite zorgen.

Onderdeel T (artikel 5.4 Woo)

De leden van de VVD-fractie leggen de volgende vraag voor. Tijdens de kabinetsformatie wordt de openbaarheid opgeschort. Daarna beslist de Tweede Kamer over de openbaarmaking van de informatie over de formatie conform hetgeen de Kamer daarover bepaalt in haar Reglement van Orde. De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat er gebeurt met notities van fracties die aan de kabinets(in)formateur worden overhandigd. Maken deze notities ook deel uit van het informatiedossier dat na de formatie openbaar wordt gemaakt? Gaarne krijgen deze leden een reactie van de initiatiefnemers.

De vraag van de leden van de VVD-fractie bestaat uit twee delen: maken deze notities deel uit van het formatiedossier en worden deze notities na de formatie openbaar. Zoals de aan het woord zijnde leden aangeven, dient hierover het Reglement van Orde van de Tweede Kamer te worden aangepast. Als het Reglement van Orde zo wordt aangepast, dat van de informateur wordt verwacht dergelijke notities in het formatiedossier op te nemen, maken ze deel uit van dat dossier. Vervolgens zal de Kamer moeten bezien of artikel 5.1 Woo gronden bevat delen uit dat dossier niet openbaar te maken. De initiatiefnemers kunnen niet vooruitlopen op hetgeen in het Reglement van Orde hieromtrent zal worden bepaald. Dat is aan de Kamer zelf, die thans haar Reglement aan het herzien is.

Voorts stellen de aan het woord zijnde leden een vraag over artikel 5.4a betreffende de ondersteuning van Kamerleden, statenleden en raadsleden.

Informatie die door ambtenaren aan individuele Kamerleden wordt gegeven, is niet openbaar. Maar het komt voor dat de staf van een Kamercommissie, op verzoek van die Kamercommissie, een notitie over een bepaald onderwerp opstelt. Deze notitie is bedoeld voor de hele Kamercommissie en niet gericht tot een individueel Kamerlid. Worden die notities met de Wet open overheid openbaar? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de initiatiefnemers.

Een dergelijke notitie is in ieder geval een document waarop de Woo van toepassing is. Of het document ook openbaar is, hangt af van de inhoud en de vraag of met toepassing van artikel 5.1 of artikel 5.2 een uitzonderingsgrond aan de orde is.

Onderdeel EE (artikel 9.7 Woo)

De leden van de D66-fractie hechten veel waarde aan de vereisten van artikel 3.1 Comptabiliteitswet. Kunnen de initiatiefnemers toelichten waar de leden van de D66-fractie kunnen lezen op welke wijze zij met de vereisten van artikel 3.1 Comptabiliteitswet zijn omgegaan?

De laatste stand van zaken is opgenomen in paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting bij de Wijzigingswet.

Snels
Van Weyenberg