

Vergaderjaar 2013–2014

**33 328**

## **Voorstel van wet van de leden Voortman en Schouw houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid)**

**Nr. 12**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 13 mei 2014

#### INHOUDSOPGAVE

I.	ALGEMEEN DEEL	2
1.	Inleiding	2
1.1	Aanleiding	2
1.2	Hoofdlijn van het wetsvoorstel	7
2.	Huidige openbaarheidsregelingen	9
2.1	Bijzondere openbaarmakingsregimes en andere regelingen	10
2.2	Europese en internationale verplichtingen	11
2.3	Evaluaties en aanbevelingen	12
3.	Het belang van openbaarheid van publieke informatie	12
4.	Belangrijkste keuzes van het voorstel	13
4.1	Openbaarheid als recht	13
4.2	Reikwijdte	14
4.2.1	Overheidsorganen, koepelorganisaties en andere publieke entiteiten	16
4.2.2	De semipublieke sector	19
4.3	Maatregelen ter versterking van de actieve openbaarheid	23
4.3.1	Register	23
4.3.2	Verplichte openbaarmaking van bepaalde soorten informatie	26
4.4	Passieve openbaarheid en misbruik	27
4.5	Uitzonderingsgronden	29
4.5.1	De toepassing van uitzonderingsgronden	29
4.5.2	De uitzonderingsgronden	31
4.6	Hergebruik	34
4.7	De Informatiecommissaris	35
5.	Financiële aspecten van het voorstel	38

6.	Verantwoording	41
II.	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	42

## **I. ALGEMEEN DEEL**

### *1. Inleiding*

De initiatiefnemers hebben met grote belangstelling kennis genomen van de vragen, die de leden van de verschillende fracties hebben gesteld. Zij zijn hen daarvoor dank verschuldigd. Zij zullen zich inspannen die vragen zo goed mogelijk te beantwoorden. Daarbij is hun streven erop gericht de nog aanwezige zorgen weg te nemen.

#### 1.1 Aanleiding

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de visie van de initiatiefnemers op de taak van de volksvertegenwoordiging. In het verlengde daarvan waren zij benieuwd of de initiatiefnemers van mening zijn dat de democratie niet goed functioneert.

De initiatiefnemers zijn niet voornemens de staatkundige verhoudingen in Nederland te veranderen. Het parlement houdt in onze democratische rechtsstaat zijn centrale rol als vertegenwoordiger van de burgers en periodieke verkiezingen blijven essentieel voor de democratische legitimatie van het parlement. Wel moet volgens de initiatiefnemers onder ogen worden gezien dat voor een optimale werking van de democratie nodig is dat niet enkel het parlement de regering controleert met het recht op informatie dat het zelf heeft, maar ook dat burgers zelfstandig toegang tot overheidsinformatie hebben. Burgers worden daarmee in staat gesteld de overheid te controleren en fundamentele rechten uit te oefenen. Zij kunnen daarnaast ook de beschikbare informatie gebruiken voor innovatieve nieuwe technologieën of archiefgegevens gebruiken voor historische reconstructies of informatieve apps.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of er als gevolg van het wetsvoorstel niet zó veel informatie beschikbaar komt, dat informatie daardoor juist moeilijker vindbaar wordt

De initiatiefnemers verwachten niet dat de door de leden van de VVD-fractie geuite zorg zich zal verwezenlijken. Hoewel de hoeveelheid beschikbare informatie zal toenemen, zal die met behulp van elektronische zoekmethodes als bijvoorbeeld het in artikel 3.2 voorgestelde informatieregister goed ontsloten kunnen worden.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af het niet veel meer omstandigheden van feitelijke aard zijn die nopen tot aanpassing van de Wet openbaarheid van bestuur. Zij gaven aan daarbij met name te doelen op de problemen die voortvloeien uit de Wet dwangsom in relatie tot de Wet openbaarheid van bestuur en meenden dat het van het grootste belang is misbruik van de Wet openbaarheid van bestuur aan te pakken.

In antwoord daarop stellen de initiatiefnemers voorop dat zij de mening van de VVD-fractie delen: de problemen die ontstaan als gevolg van het van toepassing zijn van de Wet dwangsom op de Wet openbaarheid van bestuur dienen opgelost te worden. In het voorstel van wet wordt de koppeling met de Wet dwangsom daarom losgelaten: de Wet dwangsom is niet van toepassing op de Wet open overheid. Artikel 8.4 van de Wet open overheid sluit toepassing van paragraaf 4.1.3.2 van de Algemene wet bestuursrecht uit voor beschikkingen op grond van het voorstel van wet en op beslissingen op bezwaar tegen deze beschikkingen.

De leden van VVD-fractie verwezen naar de opmerking van de initiatiefnemers dat in Nederland een betrekkelijk brede overeenstemming over de hoofddoelstellingen van beleid bestaat en waren benieuwd waar de initiatiefnemers hun opmerking op baseren. Is het niet zo, dat verschillende levensbeschouwingen en ideologieën in het parlement om voorrang strijden, zo vroegen deze leden. Zij voegden hieraan toe dat het leek alsof de initiatiefnemers met deze stellingname onze democratie tot bureaucratie reduceren.

De initiatiefnemers delen het standpunt van de hier aan het woord zijnde leden dat verschillende levensbeschouwingen en ideologieën in het parlement om voorrang strijden. Bedoeld is, dat ook als er over de hoofddoelstellingen of de nadere uitwerking van beleid consensus bestaat, het voor de burger relevant blijft te weten welke concrete afwegingen in de uitwerking en de uitvoering van beleid gemaakt worden. De initiatiefnemers beogen daarmee geenszins de democratie tot bureaucratie te reduceren. Zij geven enkel aan dat ook voor de meer bureaucratische aspecten van beleidsuitvoering openheid en transparantie een zelfstandige waarde hebben, die óók van belang is voor het functioneren van de democratie.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de initiatiefnemers hun mening delen dat het wetsvoorstel zal leiden tot meer regels, uitbreiding van de overheid en meer bureaucratie. Ook vroegen zij of de initiatiefnemers het wetsvoorstel aan ACTAL hebben voorgelegd.

Het voorstel is niet door de initiatiefnemers aan ACTAL voorgelegd. ACTAL houdt zich bezig met de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. De initiatiefnemers zien niet hoe het voorstel zou kunnen leiden tot een vergroting van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven, meer regels of een uitbreiding van de overheid. De bestuurslasten die uit het wetsvoorstel voortvloeien zijn volgens initiatiefnemers beperkt. Elk bestuursorgaan behoort al op grond van de Archiefwet een goed archief te hebben. De initiatiefnemers gaan er vanuit dat, gelet op het feit dat bestuursorganen nu reeds de taak hebben de huidige Wob uit te voeren, zij al goed geëquipeerd zijn om het wetsvoorstel uit te voeren. Aannemelijk is, dat een grotere actieve openbaarheid zal leiden tot een afname van verzoeken tot openbaarmaking. Daarnaast zal de voorgestelde antimisbruikbepaling eraan bijdragen dat de lasten voor bestuursorganen lichter worden.

De leden van de PvdA-fractie hadden de indruk dat de initiatiefnemers te weinig hebben duidelijk gemaakt waarom de praktijk zoals wij die nu kennen problemen oplevert voor de openbaarheid van overheidsinformatie. Zij verzochten de initiatiefnemers in te gaan op de werking van de bestaande Wet openbaarheid van bestuur. Ook wilden zij graag weten welke concrete signalen de initiatiefnemers kennen die duiden op een dringend praktisch maatschappelijk probleem.

De initiatiefnemers merken op dat bijvoorbeeld uit de evaluatie van de Wob door de Universiteit van Tilburg uit 2004 blijkt dat onder de huidige Wet openbaarheid van bestuur te veel informatie niet actief openbaar gemaakt wordt. Uit dezelfde evaluatie spreekt een wederzijds wantrouwen tussen bestuursorganen en verzoekers die vaker een beroep op de Wob doen. Ook komt er misbruik van de wet voor via toepassing van de dwangsomregeling bij niet tijdig beslissen en komt het naar de indruk van groepen verzoekers te vaak voor dat door bestuursorganen overmatig en ongemotiveerd een beroep wordt gedaan op uitzonderingsgronden. Wegens het gebrek aan actieve openbaarmaking is het voor burgers vervolgens niet duidelijk welke informatie bij de overheidsorganen ligt, hetgeen grond geeft aan het vermoeden dat gegevens worden achtergehouden. De ervaren onterechte toepassing van uitzonderingsgronden en de ontkenning van het bestaan van informatie, leidt tot brede, ongerichte

verzoeken die voor bestuursorgaan veel werk opleveren. Dat leidt bij het bestuursorgaan weer tot het vermoeden van andere motieven dan het verkrijgen van informatie. Als gevolg hiervan is sprake van een wederzijds wantrouwen tussen overheid en burger over de motieven van de ander. Dat zijn gevolgen van de huidige wet die duiden op problemen met de werking van het openbaarheidsregime die dringend oplossing behoeven.

De leden van de PvdA-fractie vroegen nader te onderbouwen waarop de initiatiefnemers de bewering baseren dat sprake is van een «informatie-monopolie» bij de overheid, dat «doorbroken» moet worden.

De initiatiefnemers wijzen erop, dat onomstreden is dat feitelijk bij de overheid zeer veel informatie berust, waarover slechts die overheid kan beslissen en de macht heeft om die informatie al dan niet openbaar te maken. Dit kenschetsen als een «informatie-monopolie» achten zij passend. Omdat die informatie van wezenlijk belang is voor een goede bestuursvoering en voor de democratische controle daarop, achten zij het van belang dit monopolie te doorbreken. Dat kan slechts met een wet. De huidige Wob doet dat al, maar om de hiervoor vermelde redenen niet in voldoende mate. Het informatie-monopolie van de overheid heeft tot gevolg dat de rol van journalisten, belangengroeperingen en individuele burgers in het maatschappelijk debat kleiner is dan mogelijk zou zijn. Dat gaat ten koste van hun bijdrage aan het debat over wetgeving en bestuur en aan de controle door de volksvertegenwoordiging op het bestuur. Zoals in paragrafen 1.1 en 3.1 van de memorie van toelichting is betoogd, staat of valt de democratie bij de gratie van een goed geïnformeerd publiek.

Een ander argument voor het doorbreken van het informatie-monopolie is de vermindering van de maatschappelijke kosten die het gevolg daarvan zijn. Met de bevordering van open data en hergebruik van overheidsinformatie nemen onderzoekskosten af en innovatiemogelijkheden toe.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of openbaarheid van bestuur het enige voertuig is «waarmee de burger een actief onderdeel kan worden van de moderne democratische rechtsstaat» en verzochten vervolgens nader te duiden waar het door de initiatiefnemers gestelde verband tussen verdergaande openbaarheid van bestuur enerzijds en de deelname van de burger aan de moderne democratische rechtsstaat anderzijds. Zij vroegen of de initiatiefnemers van mening zijn dat de burger met de huidige wetgeving ten aanzien van openbaarheid van bestuur daadwerkelijk belemmerd wordt in deelname aan de rechtsstaat. De initiatiefnemers beschouwen openbaarheid van bestuur niet als het enige middel dat tot actieve betrokkenheid van burgers bij de moderne democratische rechtsstaat kan leiden, maar wel één zonder welke andere vormen van participatie kracht verliezen. Openbaarheid en transparantie zijn zelfstandige pijlers van de rechtsstaat. Zonder deze pijlers heeft ook een andere pijler, de vrijheid van meningsuiting onvoldoende draagkracht om de democratische rechtsstaat te schragen, en zal ook die andere pijler, het algemeen kiesrecht, onvoldoende kunnen functioneren. Democratie is meer dan het eens in de vier jaar gebruik maken van het kiesrecht. Democratie houdt ook in dat de gekozen volksvertegenwoordigers in hun taak ondersteund worden door goed geïnformeerde burgers. Miljoenen Nederlanders kunnen gezamenlijk beter en diepgaander de centrale overheid controleren dan 225 volksvertegenwoordigers dat kunnen. Een vergelijkbare redenering gaat op voor decentrale niveaus. Met de opkomst van sociale media heeft ook elke burger daarnaast een eigen medium gekregen om zijn of haar opvattingen publiek te maken. De burger is geëmancipeerd jegens de overheid en heeft in een informatiesamenleving informatie nodig: zowel voor zijn eigen welzijn als voor het algemeen belang. Via de Wet openbaarheid van bestuur krijgen zij dat nog onvoldoende. De Wet open overheid voorziet wel in die behoefte.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de initiatiefnemers hun voorstel zien in het kader van de al bestaande digitalisering en daarmee toenemende gemak tot openbaring van informatie. Aansluitend daarop vroegen zij of door een verplichting tot actieve openbaarmaking de lopende ontwikkelingen tot vrijwillige actieve openbaarmaking doorkruist kunnen worden en wilden zij weten waarom een wetswijziging nodig is als overheden zelf als steeds meer gaan doen wat de initiatiefnemers voor ogen staat.

De initiatiefnemers juichen het toe wanneer informatie vanuit de overheid al actief openbaar gemaakt wordt en de (digitale) archivering op orde is. Zij willen echter niet van de koplopers uitgaan en het proces op zijn beloop laten, maar het bespoedigen. Het is de grondwettelijke taak van de wetgever om bij wet te normeren welke overheidsinformatie openbaar dient te zijn en welke niet. Door de wettelijke voorschriften daaromtrent te herijken, worden de koplopers ondersteund en zullen andere bestuursorganen verplicht worden het goede voorbeeld te volgen. Juist vanwege het internet en andere digitale middelen, waarop de leden van de PvdA-fractie doelden, hoeft een dergelijke omslag weinig uitvoeringslasten en -kosten met zich mee te brengen. Daarmee worden al lopende openbaarmakingsprojecten niet doorkruist: zij worden hooguit aangevuld of bijgestuurd om – waar dat nog niet geheel het geval is – te voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit de Wet open overheid.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in dit verband ook of de initiatiefnemers het mogelijk achten dat door het opleggen van een verplichting overheden geprotocolleerd gaan werken als het gaat om openbaarmaking en daardoor de door de initiatiefnemers gewenste cultuuromslag juist niet maken.

De initiatiefnemers achten het zeer wel mogelijk dat bestuursorganen bij actieve openbaarmaking geprotocolleerd gaan werken, maar verwachten dat een goed protocol een cultuuromslag kan ondersteunen. Immers, als het protocol is geschreven vanuit de doelstellingen van het wetsvoorstel, zal naleving van het protocol op den duur leiden tot internalisering van die doelstellingen.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe in een overvloed van informatie betrouwbare informatie toegankelijk blijft en hoe de initiatiefnemers de toegankelijkheid en de inzichtelijkheid van overheidsinformatie willen bevorderen.

Zoals de initiatiefnemers reeds op vragen van de leden van de VVD-fractie hebben gesteld, denken zij dat de hoeveelheid informatie bij de ontsluiting van elektronische documenten geen probleem hoeft te zijn. Als deze informatie via websites van de overheid toegankelijk wordt, is daarmee de betrouwbaarheid naar het oordeel van de initiatiefnemers voldoende gegarandeerd. Voor de initiatiefnemers neemt, waar het gaat om het toegankelijk en inzichtelijk maken en houden van overheidsinformatie het elektronisch informatieregister een belangrijke plaats in. Het toegankelijk en inzichtelijk maken van een *database* is in de ICT-wereld bepaald geen nieuw probleem. Het toevoegen van de juiste *metadata* door middel van *tags*, een gemeenschappelijke *thesaurus* geavanceerde zoekmachines en het gebruiken van documententypen die doorzocht kunnen worden spelen hierbij een belangrijke rol. Gewezen kan worden op al gerealiseerde vergelijkbare projecten bij bibliotheken en archieven; en aan al bestaande mogelijkheden voor het doorzoeken van wetten en parlementaire stukken.

De leden van de CDA-fractie wilden weten waarom een externe instantie, de Informatiecommissaris, een cultuuromslag kan bewerkstelligen, als het opleggen van materiële en formele verplichtingen voor een dergelijke cultuuromslag onvoldoende is.

De initiatiefnemers verwachten dat de Informatiecommissaris juist door zijn externe onafhankelijke positie een cultuuromslag kan bewerkstelligen. De Informatiecommissaris zal het daarbij van zijn gezag moeten hebben (zoals ook de Nationale ombudsman) zonder dat hij instrumenten heeft om bestuursorganen te dwingen om in concrete gevallen anders te handelen dan zij deden. Hij gaat zowel adviseren over de uitvoering van de wet alsook voorlichting geven en ambtenaren opleiden. Eveneens is de Informatiecommissaris op verzoek of op eigen initiatief bevoegd in te gaan op alle uitvoeringsaspecten van de wet, behalve de inhoud van een besluit waarover de bestuursrechter reeds heeft geoordeeld (zie ook paragraaf 4.8.1. van de memorie van toelichting). Al met al heeft de Informatiecommissaris voldoende mogelijkheden om met zachte hand een bestuursorgaan bij te sturen in de richting de gewenste cultuuromslag.

De leden van de SGP-fractie vroegen zich af in hoeverre een cultuurverandering in de eerste plaats bewerkstelligd moet worden met een nieuwe wet en of de bestaande regeling niet op betrekkelijk eenvoudige wijze is aan te passen. Zij vroegen voorts of het risico niet groot is, dat de bestaande jurisprudentie onder een nieuwe wet veel minder gemakkelijk toepasbaar is.

De initiatiefnemers denken dat een geheel nieuwe wet in plaats van een aanpassing van de huidige Wet openbaarheid van bestuur een impuls zal vormen voor het ontslaan van een andere uitvoeringspraktijk en een nieuwe cultuur. Daarnaast is het aantal wijzigingen ten opzichte van de Wob zodanig, dat deze lastig in de Wob kunnen worden verwerkt. Daarbij is van belang dat de initiatiefnemers niet willen vernieuwen om het vernieuwen. Zij zoeken bewust zoveel mogelijk aansluiting bij het begrippenkader uit de huidige Wet openbaarheid van bestuur. Met name waar de redactie van de uitzonderingsgronden is gehandhaafd, een belangrijke bron van jurisprudentie, kan veel jurisprudentie behouden blijven.

De leden van de SGP-fractie wilden weten of de initiatiefnemers hun opvatting delen dat dit wetsvoorstel bestuursorganen eerder meer bestuurlijke lasten oplegt dan het bestuur vergemakkelijkt.

De initiatiefnemers delen deze opvatting niet. Zij verwachten dat dit wetsvoorstel de bestuurlijke lasten doet afnemen en het bestuur vergemakkelijkt. Bestuurlijke lasten worden aan twee zijden beïnvloed: aan de kant van de passieve openbaarmaking een afname van verzoeken om informatie vanwege een verminderde noodzaak daartoe door – aan de andere kant – meer actieve openbaarmaking.

De initiatiefnemers verwachten dat de vermindering van het aantal verzoeken op termijn opweegt tegen de extra inspanning van actieve openbaarmaking. De actieve openbaarmaking kan eenvoudig worden ingepast in de procedure van het tot stand brengen van een document. Vanaf de aanvang van die procedure is helder dat het document actief openbaar gemaakt moet worden en die procedure kan zonder veel extra kosten met de openbaarmaking worden afgerond.

In een overgangperiode kan wel sprake zijn van een toename van investeringskosten als gevolg van het inrichten van een goed werkend elektronisch informatieregister. Deze lasten zouden echter zeer beperkt moeten zijn, omdat goede archivering nu al vereist is. Zoals eerder al aangegeven is het de verwachting dat meer actieve openbaarmaking ook tot grotere burgerparticipatie leidt. Ook daar zijn kosten aan verbonden, maar uiteindelijk zullen de baten ervan groter zijn: meedenken vooraf en tijdens bestuurlijke processen, voorkomt procedures en gebrek aan draagvlak achteraf. Voor bestuurders die de gewenste cultuuromslag maken zal het bestuur uiteindelijk vergemakkelijkt worden.

## 1.2 Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie vroegen de initiatiefnemers nader in te gaan op het risico van overmatige juridisering, waardoor de huidige uitvoeringspraktijk van de Wet openbaarheid van bestuur gekenmerkt zou worden en waarvoor de Raad van State waarschuwde.

In antwoord hierop merken de initiatiefnemers allereerst op dat zij de kritiek van de Raad van State ten harte hebben genomen en het wetsvoorstel hebben aangepast teneinde juridisering te voorkomen. Zo is bijvoorbeeld de uitbreiding naar de semipublieke sector geschrapt, is de uitbreiding van de reikwijdte van de wet voor het overige anders vorm gegeven en is de rol van de Informatiecommissaris in de rechtsbescherming geschrapt. In de reactie op het advies is op deze punten nader ingegaan.

De initiatiefnemers wijzen er voorts op dat zij in de memorie van toelichting hebben benadrukt dat als gevolg van het wetsvoorstel het risico op overmatige juridisering juist afneemt. Wanneer er een cultuuromslag plaatsvindt waarin actieve openbaarmaking van overheidsinformatie en een welwillende houding een burger van de gevraagde informatie te voorzien de standaard zijn, is de kans op het ontbreken van obstructies die leiden tot juridische procedures een stuk kleiner. Doordat veel documenten direct elektronisch verkrijgbaar worden en van niet gedigitaliseerde documenten in het register opgenomen is waar ze verkrijgbaar zijn, wordt voor veel documenten een simpele muisklik of een eenvoudig verzoek voldoende om de gewenste informatie te verkrijgen. Daar hoeft geen Wob-verzoek meer voor te worden ingediend en zal dus ook geen juridische procedure meer over gevoerd kunnen worden.

De leden van de D66-fractie vroegen om een korte en overzichtelijke duiding van de verschillen tussen de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet open overheid.

De initiatiefnemers voldoen graag aan dit verzoek. De voornaamste wijzigingen, in volgorde van het wetsvoorstel, zijn deze:

- Het recht op toegang tot publieke informatie wordt in de wet vastgelegd (artikel 1.1).
- De Wob is beperkt tot bestuursorganen. De Woo breidt de reikwijdte uit naar overheidsorganen die van de definitie van bestuursorgaan zijn uitgezonderd (zoals de Staten-Generaal en de Raad van State) (artikel 2.2).
- In de Woo kan informatie van bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen onderdelen van de semipublieke sector bij deze instellen via een bestuursorgaan worden openbaar worden (artikel 2.3).
- Toegankelijkheid van informatie wordt in de Woo verder bevorderd door de invoering van een register (artikel 3.2).
- De actieve openbaarheid wordt in de Woo ten opzichte van de Wob bevorderd door het verplicht stellen van actieve openbaarmaking van bepaalde documenten (artikel 3.3).
- De beslistermijn wordt in de Woo verkort van vier weken met mogelijke verlenging met vier weken naar twee weken met mogelijke verlenging met twee weken (artikel 4.4).
- Een antimisbruikbepaling wordt toegevoegd (artikel 4.6).
- De uitzonderingsgrond betreffende vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens die geen milieu-informatie is, wordt gerelativeerd (artikel 5.1, tweede lid, onderdeel g).
- De uitzonderingsgrond betreffende «onevenredige benadeling» die onder de Wob te gemakkelijk werd gehanteerd, kan in de Woo niet langer subsidiair aan een ander grond worden gebruikt (artikel 5.1, vierde lid).

- De uitzonderingsgrond betreffende de persoonlijke beleidsopvattingen wordt ingeperkt door daarover in beginsel wel informatie te verstrekken, zij het pas na afloop van het intern beraad en slechts in niet tot personen herleidbare vorm, en met drie uitzonderingen, te weten als een niet tot personen herleidbare vorm niet mogelijk is, bij eerdere versies van een afgerond documenten en het overleg voor het opstellen van een dergelijk document en voor zo ver het beraad betrekking heeft op politiek/tactische beleidsopvattingen (artikel 5.2).
- De toegang tot niet-openbare informatie voor degenen op wie de informatie betrekking heeft, in geval van klemmende redenen en voor onderzoek wordt onder voorwaarden mogelijk gemaakt (artikelen 5.5 tot en met 5.7).
- Een informatiecommissaris wordt ingevoerd (hoofdstuk 7).
- De toepassing van de dwangsomregeling uit de Awb bij niet-tijdig beslissen wordt uitgesloten (artikel 8.4).
- In de Wet op de Raad van State wordt niet langer bepaald dat wetsvoorstellen en adviezen pas openbaar worden als deze aan de Staten-Generaal worden aangeboden (artikel 9.2).

De leden van de fractie van D66 vroegen om een uiteenzetting over de lasten en praktische bezwaren die de initiatiefnemers zien als dit wetsvoorstel van toepassing zou zijn op de BES-eilanden.

De initiatiefnemers hebben de vraag wat nodig is om dit wetsvoorstel tevens van toepassing te laten zijn op de BES-eilanden laten rusten. Voor de bestuurlijke inrichting van de BES-eilanden gelden eigen wetten, waaronder de Wet openbaarheid van bestuur BES. Bij de instelling van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba op 10 oktober 2010 is een legislatieve terughoudendheid afgesproken, zodat in de periode na 10 oktober 2010 met de ingevoerde nieuwe regels en de hercodificatie van de bestaande Antilliaanse regels ervaring kan worden opgedaan zonder steeds met nieuwe aanpassingen geconfronteerd te worden.

Het lijkt de initiatiefnemers beter om in het kader van de evaluatie van de instelling van deze openbare lichamen te bezien of de Wet openbaarheid van bestuur BES moet worden aangepast. Daarbij kan in dat stadium de vraag worden beantwoord of voor de BES-eilanden nog een apart openbaarheidsregime moet gelden en of de ervaring met dit wetsvoorstel kan worden gebruikt voor de aanpassing van de Wet openbaarheid van bestuur BES.

De leden van de SGP-fractie betwijfelden of de mogelijkheid om elektronische verzoeken in te dienen aan de hand van een register het risico op overmatige juridisering verkleint. Zij veronderstelden dat bij een actievere openbaarmaking bestuursorganen nog veel beter en nauwkeuriger al moeten wegen of er sprake is van absolute en relatieve belangen, die zich tegen actieve openbaarmaking verzetten.

De initiatiefnemers zijn van mening dat actieve openbaarmaking niet tot meer juridisering zal leiden. De afweging tussen al dan niet openbaar maken is bij actieve openbaarmaking dezelfde als bij openbaarmaking op verzoek. Het effect, openbaarheid voor een ieder, is immers gelijk. Voor wat betreft documenten die actief openbaar gemaakt worden en die anders in het archief waren blijven liggen, dient een afweging gemaakt te worden die anders mogelijk pas later gemaakt was. De initiatiefnemers zien echter geen redenen te veronderstellen dat er meer juridische claims gaan ontstaan over het onterecht gebruik van uitzonderingsgronden dan nu het geval is. In de meeste gevallen zal bij de totstandkoming van een document al overleg met betrokkenen kunnen worden gevoerd over de openbaarmaking van het document. Alleen als een belanghebbende bedenkingen heeft tegen openbaarmaking en het bestuursorgaan denkt dat deze bedenkingen niet kunnen worden gehonoreerd, zal er aanleiding zijn voor een procedure.



## 2. Huidige openbaarheidsregelingen

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af wat er door het voorstel van wet verandert als het gaat om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers en om de bescherming van de nationale veiligheid.

De initiatiefnemers merken naar aanleiding op dat er met betrekking tot de twee door de hier aan het woord zijnde leden genoemde uitzonderingsgronden vrijwel niets verandert. Net als in de huidige Wob blijft ingevolge de absolute uitzonderingsgronden in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder b en c, het openbaar maken van informatie ingevolge de Wet open overheid achterwege voor zover dit de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden of het persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

In het tweede lid, bij de relatieve uitzonderingsgronden is in onderdeel e aan «de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer» toegevoegd: tenzij de betrokken persoon instemt met openbaarmaking. Deze toevoeging is ontleend aan artikel 10, derde lid, van de Wob en leidt niet tot verandering in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De leden van de CDA-fractie stelden enige vragen naar aanleiding van paragraaf 3 van het advies van de Raad van State, waarin de vraag centraal staat of de geconstateerde problemen niet binnen het kader van de huidige Wet openbaarheid van bestuur opgelost kunnen worden, als het gaat om de flexibiliteit van de Wob en de plicht tot openbaarmaking die reeds in de Wob is vastgelegd. Daarnaast vroegen de leden van de CDA-fractie naar de keuze voor een geheel nieuwe wet, met alle gevolgen voor de uitvoering, en een nadere motivatie van het wetsvoorstel in het licht van het streven naar een kleinere overheid en de terugdringing van administratieve lasten binnen de overheid.

Naar aanleiding van de door de Raad van State geuite bezwaren hebben de initiatiefnemers het wetsvoorstel en de toelichting aangepast. De initiatiefnemers zijn van oordeel dat de huidige praktijk onder de huidige Wob niet zal veranderen in de door de initiatiefnemers voorgestane richting. Wellicht is de Wob flexibel genoeg om een dergelijke verandering mogelijk te maken, maar de Wob zal een dergelijke verandering niet als vanzelf bewerkstelligen. Voor een cultuurverandering is een externe prikkel nodig.

De initiatiefnemers verschillen met de Raad van State van mening op het punt van de actieve openbaarmaking. De Raad stelt dat artikel 8, eerste lid, van de Wob al in een verplichting tot actieve openbaarmaking voorziet en dat de opsomming in het voorgestelde artikel 3.3 van het wetsvoorstel niets toevoegt. De initiatiefnemers zien echter dat artikel 8 van de Wob in die zin niet wordt nageleefd dat in de praktijk geen sprake is van structurele actieve openbaarmaking van de in artikel 3.3 genoemde informatie. Er zijn wel voorbeelden van actieve openbaarmaking, maar het zijn er nog veel te weinig. Zo maakt de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) al veel onderwijsinformatie openbaar op [data.duo.nl](http://data.duo.nl). Maar niet alle bestuursorganen hebben zo voortvarend een omslag ingezet als dit onderdeel van het Ministerie van OCW. De huidige Wob is duidelijk onvoldoende om bestuursorganen aan te zetten tot actieve openbaarmaking.

De initiatiefnemers hebben met name de redactie van de uitzonderingsgronden van artikel 10 van de Wob grotendeels overgenomen, zodat de jurisprudentie op die punten behouden kan blijven. Alleen op punten waarbij de initiatiefnemers de jurisprudentie willen wijzigen, zoals bij de persoonlijke beleidsopvattingen, is de redactie aangepast. De voorgestelde maatregelen zijn echter te omvangrijk om deze op te nemen in een

wijziging van de Wob. Het opstellen van een nieuwe wet verdient in een dergelijk geval de voorkeur.

De administratieve lasten zullen naar verwachting netto worden teruggebracht met dit voorstel. Als voorbeeld moge gelden dat de hierboven genoemde DUO als gevolg van de daling van de aanvragen bij de afdeling Informatieproducten na de beschikbaarstelling van onderwijsdata als open data structureel 3 fte, oftewel 210.000 euro per jaar, zijn bespaard.<sup>1</sup> Daarbij komt dat op grond van de Archiefwet 1995 bestuursorganen er reeds zorg voor moeten dragen dat de documenten die zij ontvangen, vervaardigen of anderszins onder zich hebben, zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden.

Het streven naar een kleinere overheid wordt ondersteund doordat de capaciteit voor de behandeling van Wob-verzoeken kan afnemen: hoe meer informatie actief geopenbaard wordt, hoe minder verzoeken er komen voor passieve openbaring.

Ook voor journalisten en belangengroeperingen zullen de administratieve lasten afnemen. Informatie waarvoor zij nu nog Wob-verzoeken en eventueel bezwaar- en beroepsprocedures moeten voeren, kunnen zij voortaan deels online vinden. Al met al verwachten de initiatiefnemers dat het voorstel bijdraagt aan door de leden van de CDA-fractie bepleitte kleinere overheid en terugdringing van administratieve lasten.

## 2.1 Bijzondere openbaarmakingsregimes en andere regelingen

De leden van de SP-fractie vroegen zich af hoe dit initiatief zich verhoudt tot de initiatiefwet Huis voor klokkenluiders (Kamerstukken 33 258) en of gegarandeerd kan worden dat melders van misstanden in alle vertrouwelijkheid hun verhaal kunnen doen bij het Huis.

De initiatiefnemers constateren dat het wetsvoorstel van toepassing zal zijn op de het Huis voor klokkenluiders, nu dat wordt ondergebracht bij de Nationale ombudsman en het wetsvoorstel op grond van artikel 2.2 op die instantie van toepassing is. De initiatiefnemers menen dat met de uitzonderingsgronden van artikel 5.1 voldoende bescherming wordt geboden voor zowel de klokkenluiders als voor degenen over wie de klokkenluiders een misstand melden. Alle gegevens die de identiteit van de klokkenluider kunnen verraden, hoeven op grond van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de klokkenluider niet openbaar gemaakt te worden. De belangen van de betrokken bedrijven worden beschermd door de uitzonderingsgrond betreffende bedrijfs- en fabricagegegevens, alsmede de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de functionarissen op wie de melding van de misstand betrekking heeft.

Desalniettemin stellen de initiatiefnemers vast dat blijkens de memorie van toelichting bij de initiatiefwet Huis voor klokkenluiders de Wob niet van toepassing was en de bescherming van de belangen van de melder niet afhankelijk was van een afweging op basis van de uitzonderingsgronden. In de memorie van toelichting bij de initiatiefwet Huis voor klokkenluiders wordt benadrukt dat onzekerheid over de openbaarheid van de melding kan leiden tot terughoudendheid bij het doen van een melding wegens een misstand. De initiatiefnemers hebben daarom in de separaat aan de Kamer gezonden nota van wijziging een wijziging van de initiatiefwet Huis voor klokkenluiders opgenomen, waarin is bepaald dat alle gegevens over de melding van een misstand en het daarnaar verrichte onderzoek niet openbaar zijn, behalve de gegevens die in het openbare onderzoeksrapport van het Huis worden opgenomen. Daarbij hebben zij tevens gehoor gegeven aan een op soortgelijke overwegingen

<sup>1</sup> <http://new.kinggemeenten.nl/kenniscentrum-dienstverlening/open-onderwijs-informatie-io-dataduonl-2012>

gebaseerd verzoek van de waarnemend Nationale ombudsman met betrekking tot bij een ombudsman ingediende klachten.

## 2.2 Europese en internationale verplichtingen en standaarden

De leden van de fracties van de PvdA, de SP en het CDA vroegen in hoeverre het wetsvoorstel in lijn is met het nog niet geratificeerde Verdrag van Tromsø en op welke punten het wetsvoorstel afwijkt en waarom. De leden van de CDA-fractie vroegen daarbij in te gaan op de kritiek van Roger Vleugels.

In hoofdlijnen onderschrijft het wetsvoorstel het Verdrag van Tromsø. Het verdrag biedt echter geen basis voor een uitzonderingsgrond als artikel 10, tweede lid, onderdeel g, van de Wob of artikel 5.1, vierde lid, van dit wetsvoorstel, welke bepalingen het mogelijk maken om informatie niet openbaar te maken wegens onevenredige benadeling. Daar staat tegenover dat het verdrag de ruimte biedt om de overige uitzonderingsgronden breder te formuleren dan in de Wob. In de aan de Raad van State voorgelegde versie van dit wetsvoorstel was de uitzondering voor onevenredige benadeling geschrapt, maar waren de overige uitzonderingsgronden verruimd om het effect van die schrapping te compenseren. De initiatiefnemers zijn tot het inzicht gekomen dat in uitzonderlijke omstandigheden behoefte kan bestaan aan een dergelijke uitzonderingsgrond, omdat de andere uitzonderingsgronden niet van toepassing zijn en openbaarmaking toch niet de bedoeling kan zijn. De initiatiefnemers hebben deze behoefte willen honoreren, maar zij hebben daarbij wel de verruiming van de overige uitzonderingsgronden ongedaan gemaakt en zij hebben toegevoegd dat artikel 5.1, vierde lid, niet kan worden gebruikt in samenhang met een andere uitzonderingsgrond van artikel 5.1. Discussie is voorts mogelijk over de vraag of het Verdrag van Tromsø absolute uitzonderingsgronden mogelijk maakt. Het verdrag schrijft voor dat er een afweging tussen het belang van de openbaarheid en het te beschermen belang plaats vindt. Bij een absolute uitzonderingsgrond vindt een dergelijke afweging niet plaats in het concrete geval. Uit de toelichting bij artikel 3, tweede lid, van het verdrag blijkt dat er ook ruimte bestaat om een dergelijke afweging op het niveau van de wetgever te maken. Een dergelijke abstracte afweging zou dan resulteren in een absolute uitzonderingsgrond. Deze twee punten worden ook genoemd in de reactie van Roger Vleugels waarnaar de leden van de CDA-fractie verwijzen. Een derde punt van kritiek in die reactie betreft de uitbreiding van de reikwijdte. Het Verdrag van Tromsø nodigt de staten die bij dat verdrag partij worden uit om de reikwijdte uit te breiden naar organen belast met een publieke taak of die worden bekostigd met publieke middelen. In het voorstel dat voor advies aan de Raad van State is gezonden, werd hieraan gevolg gegeven door de uitbreiding naar de semipublieke sector. Naar aanleiding van de kritiek van de Raad van State is hiervan afgezien. Vleugels betreurt dit, maar op dit punt is er geen strijd met het Verdrag van Tromsø want dat verdrag laat de aangesloten staten vrij in de keuze om de reikwijdte uit te breiden naar de semipublieke sector.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen in hoeverre de initiatiefnemers meer openbaar willen maken dan de in dat verdrag genoemde officiële documenten.

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat het wetsvoorstel op dit punt niet ruimer is dan het verdrag van Tromsø. Het verdrag definieert «officiële documenten» zeer breed, zo blijkt uit de toelichting bij het Verdrag. Het gaat daarbij om alle informatie die door publieke autoriteiten (*public authorities*) is opgesteld of ontvangen en vastgelegd op welk fysiek middel dan ook, inclusief informatie opgeslagen in elektronische

databases. Feitelijk komt dit op hetzelfde neer als de definitie van *publieke informatie* en *documenten* in artikel 2.1 van de Wet open overheid.

De leden van de fractie van de SP vroegen of de initiatiefnemers het met deze leden het wenselijk achten dat Nederland het Verdrag van Tromsø ratificeert.

De initiatiefnemers merken hierover het volgende op. Nederland heeft het Verdrag van Tromsø inderdaad nog niet geratificeerd, zoals de leden van de fracties van de PvdA en de SP opmerken. Wel is Nederland nauw betrokken geweest bij de totstandkoming ervan, zoals de initiatiefnemers al opmerkten in de memorie van toelichting. Gezien die betrokkenheid ligt het volgens de initiatiefnemers in de lijn der verwachting dat Nederland het verdrag ook zal gaan ratificeren. Op dat moment zal het thans voorgestelde artikel 5.1, vierde lid, van dit wetsvoorstel moeten worden heroverwogen.

De leden van de PvdA-fractie stelden ook vragen over de nog te implementeren EU-richtlijn hergebruik overheidsinformatie en het Open Government Partnership.

De initiatiefnemers zijn voornamelijk van oordeel dat het voorstel in overeenstemming is met Richtlijn hergebruik overheidsinformatie en met de in het Open Government Partnership uiteengezette ambities. Kijkend naar het voor Nederland opgestelde actieplan, voldoet het voorliggende wetsvoorstel daaraan. In het wetsvoorstel wordt actieve openbaarheid van overheidsinformatie gerealiseerd, gepoogd wordt een cultuuromslag tot stand te brengen en de bij de overheid beschikbare informatie wordt gemakkelijk vindbaarder. Daarmee worden de randvoorwaarden voor participatie van burgers in een moderne democratische rechtsstaat sterk verbeterd.

### 2.3 Evaluaties en aanbevelingen

De leden van de SP-fractie benadrukten het belang van het opnemen van een evaluatiebepaling in wetsvoorstellen en verzochten de initiatiefnemers een dergelijke bepalingen onderdeel te maken van hun initiatiefvoorstel.

De initiatiefnemers gaan er vanuit dat artikel 8.9 houdende de verplichting van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om binnen vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk aan deze wens voldoet. Zij zien naar aanleiding van het verslag geen reden deze bepaling te wijzigen.

### 3. Het belang van openbaarheid van publieke informatie

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar concrete voorbeelden ten aanzien van de stelling van de initiatiefnemers dat «met gebrekkige openbaarheid en buitensporige geheimhouding [...] schendingen van de rechtsstatelijke beginselen moeilijker aan het licht te brengen zijn». Uit de aard van de hier aan de orde zijnde problematiek kunnen de initiatiefnemers slechts een enkel voorbeeld noemen. Het probleem is nu juist dat als gevolg van gebrekkige openbaarheid verborgen blijft wat in het belang van het handhaven van rechtsstatelijke beginselen openbaar zou moeten worden.

Slechts in uitzonderlijke gevallen, wanneer dossiers open gaan die in normale gevallen gesloten blijven, zoals bij de rapportage door de Commissie-Davids, krijgt de samenleving enig inzicht in de wijze waarop de overheid tekort schiet als het gaat om openbaarheid. Zo merkt deze commissie in aanbeveling 49 bij haar rapport op, dat zij bij de inzage van

sommige staatsgeheime documenten zich heeft afgevraagd op grond van welke redelijke zin die rubricering als staatsgeheim nog steeds gold. In de memorie van toelichting is in paragraaf 4.6.2, onder het kopje «Veiligheid van de Staat», daarop nader ingegaan. Door gebrekkige toepassing van voorschriften voor indicatie van verval van rubricering of periodieke derubricering blijft veel informatie die openbaar had moeten worden geheim, terwijl het belang daartoe al vervallen is. Uit dit voorbeeld blijkt hoe bestuursorganen een cultuur van geheimhouding in stand kunnen houden. Schendingen van rechtsstatelijke beginselen kunnen daardoor moeilijker aan het licht worden gebracht. Een verzoek om informatie kan dit doorbreken omdat zowel onder de huidige Wob als onder de Woo de gronden van en rubricering opnieuw moet worden overwogen aan de uitzonderingsgronden. De rubricering zelf is geen weigeringsgrond. Het wetsvoorstel helpt die afweging door in artikel 5.3 voor te schrijven dat bij de belangenafweging het tijdsverloop moet worden meegewogen.

De leden van de PvdA-fractie merkten naar aanleiding van de stelling van de initiatiefnemers dat «geheimhouding van publieke informatie effectieve uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en het kiesrecht in de weg staat» op, dat zij deze stelling deelden, maar een onderbouwing van deze stelling misten.

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat – voor zover als gevolg van de Wob informatie geheim blijft die van belang is voor een goede en democratische bestuursvoering, èn voor zover het verkrijgen van publieke informatie lastiger is dan nodig – die praktijk in de weg staat aan een optimale uitoefening van het kiesrecht. De initiatiefnemers zien het kiesrecht niet louter als een klassiek grondrecht, dat burgers het recht geeft deel te nemen aan verkiezingen voor vertegenwoordigende lichamen. In een democratische rechtsstaat rust op de overheid ook de plicht om het gebruik maken van het kiesrecht inhoud te geven. Daarvoor is méér nodig dan opkomstbevorderende tv-spotjes. Ook vrijheid van meningsuiting en openbaarheid van bestuur zijn hierbij essentieel. Wat in dat verband «inhoud geven» is, is in belangrijke mate afhankelijk van praktische en technische mogelijkheden. Deze kunnen in de loop van de tijd veranderen. De huidige Wet openbaarheid van bestuur is een product van de 20<sup>ste</sup> eeuw. Daarbij is een praktijk gegroeid waarbij de nadruk ligt op het verkrijgen van informatie op verzoek. Er moet door een burger een verzoek gedaan worden om informatie te verkrijgen, waarna het vervolgens maar de vraag is of en hoe snel deze informatie toegestuurd wordt. Niet altijd wordt de informatie goed opgeborgen of is het bestuursorgaan bereidwillig informatie te verschaffen.

De maatschappij is ondertussen veranderd. De mogelijkheden tot actieve openbaring zijn toegenomen en de kosten daarvoor scherp gedaald. Wanneer desondanks niet van actieve openbaarheid als hoofdregel wordt uitgegaan, is dat een onnodige beperking van de mogelijkheid om te komen tot goed geïnformeerde meningsvorming en dientengevolge ook van de uitoefening van het kiesrecht.

#### *4. Belangrijkste keuzes van het voorstel*

##### **4.1 Openbaarheid als recht**

De leden van de CDA-fractie verzochten de initiatiefnemers nader in te gaan op het beginsel van openbaarheid in ons staatsbestel, zoals verwoord in de door deze leden aangehaalde passage uit de memorie van toelichting bij de Wet openbaarheid van bestuur, en vroegen in dit verband hoe de stelling «Openbaarheid moet vanzelfsprekend zijn» gelezen moet worden.

De initiatiefnemers zien in de aangehaalde passage geen tegenstelling met de stelling dat openbaarheid vanzelfsprekend moet zijn. Wel zouden de initiatiefnemers een uitspraak als «de erkenning van de beslotenheid en openbaarheid als concurrerende beginselen van staatsrecht» thans niet voor hun rekening willen nemen, voor zover hij een zekere gelijkwaardigheid van beide beginselen suggereert. Maar dat neemt niet weg dat het wetsvoorstel ervan uitgaat, dat de uitzonderingen zoals die in de Wob zijn opgenomen, noodzakelijk zijn. Het belang van de openbaarheid heeft echter in beginsel voorrang.

In de memorie van toelichting wordt de Wob-evaluatie van 1983 aangehaald, waarin gezegd wordt dat in emancipatieprocessen vaak valt te zien dat wat eerst een gunst is, later een recht wordt en ten slotte vanzelfsprekend. Openbaarheid moet vanzelfsprekend zijn, als een grondhouding bij het openbaar bestuur, omdat zonder openbaarheid van overheidsinformatie een randvoorwaarde ontbreekt om te komen tot participatie van burgers in de moderne informatiesamenleving, gezien de veranderende opvattingen over democratie. De opkomst bij verkiezingen neemt steeds verder af, terwijl de wens om kennis over en inspraak bij overheidsbeleid toeneemt. Door digitalisering van informatie kan deze wens ook daadwerkelijk geëffectueerd worden. Uiteraard blijven er belangen bestaan die ertoe moeten of kunnen leiden dat sommige publieke informatie niet openbaar gemaakt wordt. Daarom blijven ook in dit wetsvoorstel absolute en relatieve uitzonderingsgronden opgenomen. Dat doet evenwel niet af aan de grondgedachte dat overheidsinformatie in beginsel openbaar moet zijn.

#### 4.2 Reikwijdte

De leden van de VVD-fractie vroegen om de keuzes van de initiatiefnemers met betrekking tot het uitbreiden van de reikwijdte van de wet nader te beargumenteren, waar het gaat om de in artikel 2.2 opgenomen organen, semipublieke instellingen, bepaalde koepelorganisaties, alsmede de NOS, de Nederlandsche Bank, de AFM en de Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden.

In antwoord daarop verwijzen de initiatiefnemers naar de grondgedachte van dit wetsvoorstel, een open overheid. Daarbij past het niet om enkel van bestuursorganen te vragen actief informatie te openbaren. Dit hoort ook te gebeuren bij instellingen die geen bestuursorganen zijn, maar wel deel uitmaken van de overheid of met openbaar gezag zijn bekleed. De in artikel 2.2 opgenomen organen als de Staten-Generaal en de Raad van State behoren tot de kern van de overheid en dienen om die reden in beginsel onder de wet te worden gebracht. Een uitzondering wordt gemaakt voor organen die met rechtspraak zijn belast, omdat de openbaarheid van uitspraken en de vertrouwelijkheid van processtukken niet bij dit wetsvoorstel passen. De gegevens die bij de commissie van toezicht voor de inlichtingen en veiligheidsdiensten berusten, worden in de bijlage bij artikel 8.8 van het wetsvoorstel echter uitgezonderd. Naar het oordeel van de initiatiefnemers is voor zo'n uitzondering een uitdrukkelijke wetsbepaling nodig.

De semipublieke sector wordt niet onder dit wetsvoorstel gebracht. Slechts wordt de mogelijkheid geschapen om bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat van bepaalde semipublieke instellingen bepaalde informatie via aangewezen bestuursorganen openbaar kan worden gemaakt.

Voorts worden drie koepels onder de regels van de openbaarheid gebracht, te weten de koepels van gemeenten, provincies en waterschappen. Deze verenigingen van openbare lichamen zijn naar de vorm privaat, maar fungeren in de praktijk als overlegpartner met het rijk

namens de openbare lichamen die zij vertegenwoordigen. Uit dien hoofde beschikken zij daarom over publieke informatie.

De NOS, de Nederlandsche Bank, de AFM en de Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden zijn bij algemene maatregel van bestuur van de werking van de Wob uitgezonderd. De initiatiefnemers zijn van oordeel dat een dergelijke uitzondering niet meer bij algemene maatregel van bestuur mogelijk moet zijn, maar uitsluitend bij wet moet worden gerealiseerd. Overigens hebben de initiatiefnemers onderkend dat de specifieke doelstellingen en inhoud van onder meer de Bankwet en de Wet financieel toezicht met zich mee brengen dat deze wetten een bijzonder openbaarheidsregime hebben. Daarom zijn deze wetten toegevoegd aan de bijlage bij artikel 8.8 van dit wetsvoorstel. Daarmee geldt dit wetsvoorstel niet onverkort voor de Nederlandsche Bank of de AFM. De eveneens in de algemene maatregel van bestuur genoemde NOS is niet langer een bestuursorgaan, zodat om die reden dit wetsvoorstel niet van toepassing is op de NOS. De bestuurlijke taken zijn overgegaan op de NPO, die niet in de algemene maatregel van bestuur is genoemd en waarop de Wob, en het wetsvoorstel dus ook, van toepassing is voor zover de NPO een bestuursorgaan in de zin van de Awb is. De Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden houdt met ingang van 1 juli 2015 op te bestaan, zodat ten aanzien van deze commissie is afgezien van specifieke maatregelen.

De leden van de VVD-fractie vroegen ook het openbaar maken van agenda's, besluiten en besluitenlijsten van vergaderingen van de ministerraad nader te motiveren en daarbij in te gaan op de vraag hoe deze openbaarmaking zich verhoudt tot artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht en artikel 26 van het Reglement van Orde van de Ministerraad. De initiatiefnemers zien hun voorstel op dit punt als een logische stap vooruit in een ontwikkeling, die al jaren gaande is. Volstreekte geheimhouding van de onderwerpen waarover de ministerraad beraadslaagt en besluit is inmiddels ondenkbaar. Er wordt actief openbaarheid over betracht, door middel van persconferenties.

Het openbaren van de besluiten en besluitenlijsten ligt in het logische verlengde van de openbaring van de agenda. Immers, wanneer de agenda bekend is, kunnen journalisten bij de wekelijkse persconferentie veel gericht vragen stellen over hetgeen besloten is. Het is dan wel zo overzichtelijk dergelijke informatie ook schriftelijk te verstrekken. In België is die omslag al gemaakt. Daar wordt de agenda van de ministerraad wekelijks, voorafgaand aan de vergadering, online gezet. In ons land kan overigens wel indirect achterhaald worden over welke onderwerpen op het gebied van wetgeving de ministerraad een besluit heeft genomen. Zij verschijnen op de website van de Raad van State als «aanhangige adviezen».

Overigens kunnen onderdelen van de agenda's, besluiten en besluitenlijsten van de openbaarmaking worden uitgezonderd, als op die onderdelen een of meer uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 van toepassing zijn.

De initiatiefnemers wijzen er voorts op, dat hun voorstel niets afdoet aan de geheimhouding van het besprokene in de ministerraad, zoals vastgelegd in artikel 26 van het Reglement van orde. Overigens strekt artikel 26 zich niet mede uit tot de agenda's en de besluitenlijsten van de ministerraad,

Met betrekking tot artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht geldt hetzelfde. Het ziet op het schenden van enig geheim waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht is het te bewaren. Indien in de wet staat dat de agenda, besluiten en besluitenlijsten van de ministerraad geopenbaard moeten worden, valt een dergelijke openbaring niet onder de reikwijdte van dit strafrechtelijk artikel.

De leden van de VVD-fractie vroegen waar de toepassing van artikel 2.3, waarmee bij algemene maatregel van bestuur instellingen in de semipublieke sector onder de werking van de Wet open overheid gebracht kunnen worden, van afhangt. Worden alle semipublieke instellingen opgenomen, of kan een selectie worden gemaakt, zo vroegen deze leden. Tevens vroegen zij waarom die algemene maatregel van bestuur niet bij het parlement voorgehangen hoeft te worden en in hoeverre semipublieke instellingen al door andere wetten verplicht zijn gegevens openbaar te maken.

De initiatiefnemers hebben met artikel 2.3 de mogelijkheid willen scheppen om bepaalde informatie over de semipublieke sector voor het publiek toegankelijk te maken. Dat betekent niet dat daarmee de hele wet van toepassing wordt op de semipublieke sector. Het wetsvoorstel is op dit punt aanzienlijk aangepast ten opzichte van de versie die voor advies aan de Raad van State is voorgelegd. Met name is een groot verschil dat de betreffende informatie niet bij de instellingen kan worden opgevraagd, maar bij een in de algemene maatregel van bestuur aangewezen bestuursorgaan, en dat de informatie die openbaar gemaakt kan worden alleen betrekking kan hebben op de besteding van de bekostiging, de uitvoering van de taak of de totstandkoming van besluitvorming. Het wetsvoorstel bepaalt dat instellingen van de semipublieke sector in de algemene maatregel van bestuur kunnen worden opgenomen. De regering wordt door het wetsvoorstel niet verplicht een algemene maatregel van bestuur vast te stellen, zij krijgt de bevoegdheid dat te doen. Die bevoegdheid wordt begrensd door de omschrijvingen van artikel 2.3, eerste lid, onderdelen a tot en met f. Instellingen die daar niet onder vallen, kunnen niet in de algemene maatregel van bestuur worden opgenomen. Als de regering een algemene maatregel van bestuur vaststelt, dan hoeven daarin vanzelfsprekend niet alle semipublieke instellingen opgenomen te worden. De initiatiefnemers stellen zich voor dat de opname in de algemene maatregel van bestuur afhangt van een geconstateerde maatschappelijke behoefte waaraan met opname in de algemene maatregel van bestuur kan worden tegemoet gekomen. De initiatiefnemers hebben geen voorhangprocedure overwogen, omdat een voorhangprocedure terughoudend moet worden toegepast en de gevallen waarin volgens de aanwijzingen 35, 36 en 37 van de Aanwijzingen voor de regelgeving voor een dergelijke procedure kan worden gekozen, niet aan de orde zijn.

Er zijn inderdaad, zoals de leden van de VVD-fractie suggereerden, voorbeelden waarin de semipublieke sector reeds verplicht is informatie openbaar te maken. Zo is thans actueel de openbaarmaking van sterftecijfers door ziekenhuizen, zodat de effectiviteit of de kwaliteit van de ziekenhuizen onderling vergeleken kan worden. Ook de inspectie van het onderwijs maakt gegevens over scholen bekend, zodat ouders bij de keuze van een school voor hun kinderen met deze gegevens rekening kunnen houden. Het voorgestelde artikel 2.3 moet worden gezien als een grondslag voor een verbreding en veralgemenisering van dergelijke incidentele informatieverplichtingen.

#### **4.2.1 Overheidsorganen, koepelorganisaties en andere publieke entiteiten**

##### *De Staten-Generaal*

De initiatiefnemers kunnen de leden van de VVD-fractie bevestigen dat alle interne fractiestukken van welke aard dan ook niet onder het nieuwe openbaarheidsregime zullen vallen. De Kamerleden zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan het orgaan Tweede Kamer, maar hebben een grondwettelijk vastgelegde onafhankelijkheid. Die onafhankelijkheid strekt zich uit tot de fracties als samenwerkingsverband van individuele Kamerleden,



alsmede voor hun ondersteuning die niet in dienst is bij en ook organisatorisch geel deel uitmaakt van de Tweede Kamer.

De leden van de VVD-fractie constateerden dat politieke partijen die meer dan 100.000 euro subsidie ontvangen, onder de werking van de wet kunnen vallen. Deze leden vroeg hoe zich dat verhoudt met de Wet financiering politieke partijen en de vrijheid van vereniging. De initiatiefnemers onderkennen dat in theorie politieke partijen in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2.3, eerste lid, onderdeel a, kunnen worden aangewezen als zij meer dan 100.000 euro subsidie krijgen. De partijen in de Tweede Kamer komen allemaal boven dat bedrag. De gronden b tot en met f van artikel 2.3, eerste lid, zijn bij politieke partijen niet aan de orde<sup>2</sup>. De verhouding met de Wet financiering politieke partijen maakt dat een aanwijzing op grond van artikel 2.3 niet erg voor de hand ligt. In die wet staat al welke gegevens een partij moet overleggen om voor de subsidie in aanmerking te komen. Die gegevens berusten al bij de Minister en kunnen op grond van de Wob reeds nu worden opgevraagd. Een aanwijzing op grond van artikel 2.3 voegt hieraan als het gaat om besteding van de bekostiging weinig toe. Een algemene maatregel van bestuur waarin als extra te verstrekken informatie wordt aangewezen: informatie over de uitvoering van hun taak of over de totstandkoming van besluitvorming in het algemeen, is op grond van artikel 2.3 voor politieke partijen niet mogelijk, omdat politieke partijen alleen wegens de bekostiging tot de semipublieke sector kunnen worden gerekend en informatie over de uitvoering van hun taak of over de totstandkoming van besluitvorming bij politieke partijen geen betrekking heeft op de in artikel 2.3, eerste lid, onderdelen a tot en met f, genoemde gronden om een instelling aan te wijzen. Uitsluitend zou kunnen worden aangewezen: informatie over de besluitvorming bij de politieke partij over de besteding van de subsidie in het licht van de subsidievoorwaarden en de doelen waarvoor de subsidie is verstrekt. Maar krachtens de Wet financiering politieke partijen verstrekte subsidie wordt niet verleend om een doel te bereiken (zie ook artikel 19 van de Wet financiering politieke partijen, waarin een uitzondering is opgenomen op de verplichting uit de Awb om structurele subsidies periodiek te evalueren op doelmatigheid), maar om politieke partijen te kunnen laten bestaan. Het lijkt de initiatiefnemers niet nodig om dit nader tot uitdrukking te brengen in de redactie van artikel 2.3 in de vorm van een uitzondering voor politieke partijen. Op grond van de Wet financiering politieke partijen geldt wel een uitzondering op de Wob als het gaat om door politieke partijen ontvangen giften van particulieren. Politieke partijen zijn verplicht in hun jaarverslag te rapporteren over giften. Dit rapport is op grond van artikel 25 van de Wet financiering politieke partijen openbaar, maar gegevens over bijdragen die niet in het verslag hoeven en die de Minister onder zich heeft zijn in afwijking van de huidige Wob niet openbaar. De initiatiefnemers willen dit stelsel handhaven en hebben daartoe in de gelijktijdig met deze nota aan de Kamer gezonden nota van wijziging de Wet financiering politieke partijen toegevoegd aan de bijlage bij het voorgestelde artikel 8.8 van dit wetsvoorstel, zodat ook dit wetsvoorstel niet op deze bijdragen aan politieke partijen van toepassing is. Dat betekent dat ook een aanwijzing in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2.3 geen betrekking kan hebben op dergelijke bijdragen. Aldus zal er met betrekking tot de openbaarheid over politieke partijen materieel niets veranderen en zal ook de vrijheid van vereniging niet in het geding zijn.

<sup>2</sup> De initiatiefnemers merken hierbij op dat het criterium «publiek belang» in de WNT niet heeft geleid tot het opnemen van politieke partijen in de – uitputtende bedoelde – bijlage bij die wet. Zij gaan ervan uit dat de uitleg van dat begrip in artikel 2.3 niet anders is.

De leden van de fracties van de PvdA en de SGP vroegen naar de betekenis van de passage over «een advies van de griffie aan individuele Kamerleden» in verhouding tot de passage «ambtelijke adviezen die worden opgesteld ter ondersteuning van de leden van de Staten-Generaal» en de markering van de positie van Kamerleden ten opzichte van de positie van ambtenaren. De leden van de PvdA-fractie vroegen daarbij concreet in te gaan op de voorbereiding van een amendement en de status van niet-ingediende amendementen.

De initiatiefnemers wijzen erop dat in de memorie van toelichting niet staat dat «een advies van de griffie aan individuele Kamerleden» openbaar is, maar dat daarop de regels van de openbaarheid van toepassing zijn. Dat betekent dat ook de uitzonderingsgronden van toepassing zijn.

Als het gaat om de voorbereiding van amendementen of amendementen die uiteindelijk niet worden ingediend, zijn de initiatiefnemers van mening dat dergelijke stukken primair behoren tot het domein van de individuele leden en niet berusten bij het orgaan Tweede Kamer. Ook e-mails met het Bureau Wetgeving en gewisselde concepten moeten geacht worden te berusten bij het Kamerlid en niet bij het orgaan Tweede Kamer.

Hoewel de vertrouwelijkheid van de ondersteuning door het Bureau Wetgeving kan worden gewaarborgd met behulp van de jurisprudentie die geldt voor secretarissen van onafhankelijke bezwaarcommissies, bedrijfsartsen, ambtelijke vertrouwenspersonen, e.d., zijn de initiatiefnemers bereid om in de gelijktijdig met deze nota aan de Kamer gezonden nota van wijziging een bepaling op te nemen waardoor deze vertrouwelijkheid expliciet wordt gegarandeerd.

In dit nieuwe artikel 5.4a wordt bepaald dat alle informatie over de ondersteuning door ambtenaren van de Tweede of de Eerste Kamer (zoals Bureau Wetgeving of de griffie) aan individuele leden van de Tweede of de Eerste Kamer (of hun fracties) vertrouwelijk blijft.

#### *Raad van State*

In reactie op de opmerking van de leden van de PvdA-fractie, dat alle adviezen van de Raad van State over wetgeving openbaar moeten worden, ook als het wetsvoorstel nooit aan de Kamer wordt voorgelegd, wijzen de initiatiefnemers erop dat ook onder de huidige regelgeving een advies over een wetsvoorstel dat niet wordt ingediend (of een algemene maatregel van bestuur die niet wordt vastgesteld) openbaar wordt gemaakt. Dit geschiedt door publicatie in de Staatscourant, samen met het nader rapport, dus pas als is besloten het voorstel niet in te dienen (of vast te stellen). Bij initiatiefwetten bestaat geen regeling over de openbaarmaking van adviezen van de Raad van State als de indiener zijn initiatief niet doorzet.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts hoe de initiatiefnemers de verplichting van de wetgever zien om inzichtelijk te maken met welke belangenverenigingen, lobbyisten en dergelijke informatie is uitgewisseld over een wetsvoorstel of beleid.

De initiatiefnemers willen, als het gaat om de wetgever, onderscheid maken tussen de regering en de Staten-Generaal. Als de regering adviezen vraagt over een wetsvoorstel, is naar de mening van de initiatiefnemers de adviesaanvraag met de conceptregeling, alsmede het uitgebrachte advies, openbaar. Dat is thans ook zo, als om die tekst wordt gevraagd, maar dergelijke adviesaanvragen worden niet standaard actief openbaar gemaakt. Wel bestaat op grond van aanwijzing 268 van de Aanwijzingen voor de regelgeving de verplichting dergelijke adviezen mee te zenden met de adviesaanvraag aan de Raad van State. Op grond van artikel 3.3 van het wetsvoorstel dient de regering de adviesaanvragen bij verzending en de adviezen bij ontvangst openbaar te maken. Op dit punt

maken de initiatiefnemers niet langer onderscheid tussen het advies van de Raad van State en andere adviezen.

Als het gaat om informatie die aan de regering wordt gezonden door lobbyisten of individuele burgers, gaat een algemene actieve openbaarmakingsplicht naar het oordeel van de initiatiefnemers te ver. Dat zou betekenen dat bijna alle correspondentie actief openbaar gemaakt moet worden. Brieven van lobbyisten dienen echter wel in het register van artikel 3.2 te worden opgenomen, zodat ze opvraagbaar zijn. In beginsel zijn dergelijke stukken openbaar.

De Staten-Generaal vragen niet vaak om adviezen, maar krijgen wel veel informatie van deskundigen, lobbyisten en belangenorganisaties. Voor de Staten-Generaal geldt net als voor de gemeenteraad en provinciale staten op grond van het voorgestelde artikel 3.3 wel een openbaarmakingsplicht voor ingekomen stukken, waaronder brieven van lobbyisten, ook weer met inachtneming van de uitzonderingsgronden. De in het verslag genoemde brieven van Vewin, Netbeheer Nederland en VNO-NCW en MKB-Nederland zouden daarom, als dit wetsvoorstel al in werking was getreden, via de website van de Tweede Kamer toegankelijk moeten zijn.

De leden van de fractie van de SGP vroegen zich af of volgens de initiatiefnemers vroegtijdige openbaarmaking van het advies van de Raad van State tot gevolg zal hebben dat de regering sneller met een voorlopige reactie zal komen en geen tijd zal nemen voor een grondige heroverweging aan de hand van het advies.

De initiatiefnemers delen niet de vrees van de aan het woord zijnde leden dat openbaarmaking van het advies van de Raad van State bij het uitbrengen zal leiden tot vermindering van de kwaliteit van de voorstellen waarover advies is gevraagd. Niet ieder ingediend wetsvoorstel krijgt aandacht in de media; dat zal voor een advies niet anders zijn. Als een advies in de media aandacht krijgt, zal dat zijn omdat het onderwerp daartoe aanleiding geeft. Voor dergelijke onderwerpen wordt toch al druk op de regering uitgeoefend om snel met maatregelen te komen. Uit de openbaarmaking van het advies blijkt dat op het dossier voortgang wordt gemaakt. Bovendien kan de regering bij de reactie op het advies gebruik maken van het maatschappelijke reacties op het advies. De initiatiefnemers achten de regering zeer wel in staat om zich niet onder druk te laten provoceren tot onvoldragen standpunten.

De vraag van de leden van de SGP-fractie of de openbaarheid ook geldt voor adviezen over initiatiefvoorstellen kunnen de initiatiefnemers bevestigend beantwoorden. Artikel 3.3, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel maakt geen uitzondering voor initiatiefvoorstellen. Huidige praktijk is al dat het wetsvoorstel dat aan de Raad van State wordt voorgelegd, bij initiatiefwetten ten tijde van de adviesaanvraag al als Kamerstuk is gedrukt. De adviezen kunnen zowel als Kamerstuk als via de website van de Raad van State openbaar gemaakt worden zodra de Raad het advies heeft vastgesteld.

#### **4.2.2 De semipublieke sector**

De leden van de PvdA-fractie stelden enkele vragen naar aanleiding van bezwaren die de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (Vewin) en Netbeheer Nederland onder de aandacht van de Kamer gebracht hebben. Zo was Vewin van mening dat drinkwaterbedrijven niet onder de werking van de Wet open overheid horen en wijst Netbeheer Nederland erop dat de beheerders van gas- en elektriciteitsnetwerken al onder toezicht van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) staan. Netbeheer Nederland stelde daarnaast dat bij voldoen aan de Wet open overheid energiebedrijven niet meer kunnen voldoen aan de wettelijke verplichting energie tegen de laagst mogelijke tarieven te leveren. De leden van de PvdA-fractie

verzochten op genoemde bezwaren in te gaan en duidelijk te maken waarom de Wet open overheid nodig is om bij deze instellingen meer transparantie te bevorderen en waarom die transparantie nodig is. De initiatiefnemers willen er op de eerste plaats op wijzen dat het wetsvoorstel niet inhoudt dat het op de bij Vewin en Netbeheer Nederland aangesloten leden van toepassing wordt. Artikel 2.3 van het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat semipublieke instellingen, waartoe drinkwaterbedrijven en beheerders van gas- en elektriciteitsnetwerken moeten worden gerekend, bij amvb worden aangewezen, als gevolg waarvan over die instellingen informatie openbaar gemaakt kan worden binnen de in artikel 2.3, tweede lid, genoemde grenzen. In de separaat aan de Tweede Kamer gezonden nota van wijziging zijn deze grenzen nader ingeperkt tot informatie die betrekking heeft op de besteding van de bekostiging, de uitvoering van de taak, de behartiging van het publiek belang alsmede de totstandkoming van besluitvorming ter zake van andere onderwerpen, voor zover die besluitvorming wordt beïnvloed door een bestuursorgaan of door een bestuurslid dat door een bestuursorgaan is benoemd. Bij nader inzien was het criterium «de totstandkoming van besluitvorming» onnodig ruim, zodat dit criterium, voor zover geen betrekking hebbend op de bekostiging, de uitvoering van de taak of de behartiging van het belang, is ingeperkt tot de betrokkenheid van het bestuursorgaan hierbij. Indien de stelling juist is, zoals Vewin en Netbeheer Nederland in hun brieven aanvoeren, dat reeds veel informatie over drinkwaterbedrijven en beheerders van gas- en elektriciteitsnetwerken openbaar is, bijvoorbeeld via de toezichthouder, zal een aanwijzing op grond van artikel 2.3 niet veel toevoegen en zal die achterwege kunnen blijven.

Het argument van Vewin dat een mogelijke verplichting op grond van dit wetsvoorstel afbreuk doet aan de autonomie van semipublieke instellingen als de waterbedrijven, wijzen de initiatiefnemers af. Semipublieke instellingen kunnen zelfstandig zijn, maar zij zijn gebonden aan wetgeving over de uitvoering van hun taak. De wetgever heeft de bevoegdheid om ten aanzien van semipublieke instellingen regels te stellen. Zo is ook de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector op de drinkwaterbedrijven van toepassing.

De stelling van Netbeheer Nederland dat een dergelijke aanwijzing zal leiden tot hogere energieprijzen, komt de initiatiefnemers niet geloofwaardig voor. Ten eerste dwingt een dergelijke aanwijzing, anders dan Netbeheer Nederland betoogt, de netbeheerders niet tot de herinrichting van hun organisatie. Er zal alleen informatie moeten verstrekt aan een in de algemene maatregel van bestuur aangewezen bestuursorgaan, bijvoorbeeld de Minister van Economische Zaken of de ACM, die de informatie vervolgens openbaar maakt. De daarmee gepaard gaande extra kosten zullen beperkt zijn, al helemaal als de andere stelling van Netbeheer Nederland juist is, namelijk dat ACM die informatie al heeft. De initiatiefnemers zijn van oordeel dat in geval over instellingen uit de semipublieke sector voldoende informatie toegankelijk is, een aanwijzing op grond van het voorgestelde artikel 2.3 niet voor de hand ligt. De initiatiefnemers kunnen geen definitief antwoord geven op de vraag of drinkwaterbedrijven en beheerders van gas- en elektriciteitsnetwerken ook aangewezen moeten worden. Het is op grond van dit voorstel aan de regering om te oordelen of voor drinkwaterbedrijven en beheerders van gas- en elektriciteitsnetwerken een aanwijzing op grond van artikel 2.3 toegevoegde waarde heeft.

De leden van de SP-fractie vroegen of de kosten van de uitvoeringslasten voor de semipublieke sector in kaart zijn gebracht, hoe hoog deze zijn en waardoor die worden veroorzaakt.

De initiatiefnemers onderschrijven de gedachte van de hier aan het woord zijnde leden dat actieve en passieve openbaarmaking niet zoveel extra werk en kosten met zich mee zou moeten brengen voor bestuursorganen

die hun informatiehuishouding al op orde hebben. De instellingen uit de semipublieke sector zijn echter geen bestuursorgaan. Veel instellingen in de semipublieke sector zijn er op dit moment bovendien niet op ingesteld om zelf actief informatie openbaar te maken.

SEO Economisch onderzoek heeft inzicht gegeven in de kosten die naar schatting voortgevloeid zouden zijn uit de aan de Raad van State voor advies voorgelegde versie van het wetsvoorstel. Voor die versie werden de kosten begroot op 50 tot 100 miljoen euro, met name omdat de gehele zorg en onderwijssector onder het voorstel viel. De voorliggende versie is niet door SEO doorgerekend. Wel heeft SEO een berekening gemaakt voor een minder vergaand voorstel dat veel lijkt op het huidige voorstel, waarin de totale uitvoeringskosten worden begroot op 5 tot 10 miljoen euro. De initiatiefnemers verwachten dat in het huidige voorstel, waarin niet automatisch de gehele semipublieke sector onder de reikwijdte van de wet valt en waarin de informatieverplichting een indirecte is, de kosten voor de semipublieke sector nog lager zullen uitvallen.

De leden van de fractie van de SP vroegen ook aan welke sectoren de initiatiefnemers denken, en met name of de zorg, het onderwijs en de woningcorporaties eronder gebracht zullen worden.

De initiatiefnemers onderschrijven de gedachte dat de door de hier aan het woord zijnde leden genoemde sectoren evident publieke taken uitvoeren. Het is aan de regering om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen of en voor welke instellingen uit de semipublieke sector aanvullende regels over openbaarheid worden gesteld. Of instellingen uit de zorg, onderwijs, woningcorporaties of andere instellingen worden aangewezen, hangt mede af van de hoeveelheid informatie die al beschikbaar is. Zo maakt de onderwijsinspectie al veel informatie over scholen actief openbaar, na enige jaren geconfronteerd geweest te zijn met Wob-verzoeken, zodat ouders scholen kunnen vergelijken bij de keuze voor een school. In zo'n geval ligt een aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur niet voor de hand.

De leden van de CDA-fractie vroegen de initiatiefnemers nader te preciseren wanneer een rechtspersoon een publiek belang behartigt en of zij hun mening delen, dat duidelijke, eenduidige criteria nodig zijn, en zo ja, hoe deze naar mening van de initiatiefnemers luiden.

De initiatiefnemers delen tot de opvatting van de hier aan het woord zijnde leden, in zoverre, dat zo veel mogelijk gewerkt moet worden met duidelijke criteria. Het wetsvoorstel voorziet daar in ieder geval in door middel van de in het eerste lid van artikel 2.3, eerste lid, onderdelen a, b, d, e en f, opgenomen criteria. Slechts bij onderdeel c, het behartigen van een publiek belang, dat net als de onderdelen a en b is ontleend aan de door de commissie-Dijkstal ontwikkelde criteria voor de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT), bestaat enige beoordelingsruimte. De initiatiefnemers zijn van oordeel dat een nadere concretisering van dat criterium niet goed mogelijk is. De initiatiefnemers achten dat niet bezwaarlijk. Die beoordelingsruimte is alleen van belang in gevallen waarin een rechtspersoon niet onder een van de andere criteria valt en toch geoordeeld moet worden, dat de rechtspersoon een publiek belang behartigt. Het pas in een concreet geval, bij algemene maatregel van bestuur, invulling geven aan dit criterium is geen ongebruikelijke methodiek. Zoals bij de WNT de toepassing van de criteria van de commissie Dijkstal heeft geresulteerd in een aanwijzing in de bijlage bij die wet, zo zal het met de toepassing van artikel 2.3 vast te stellen normatieve kader in de algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd. Het verschil met de WNT is dat de bijlage bij die wet in beginsel uitputtend bedoeld is, terwijl artikel 2.3 geenszins verplicht om alle instellingen die aan de criteria voldoen in de algemene maatregel van bestuur op te nemen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen de initiatiefnemers in te gaan op het principiële onderscheid tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organisaties dat gevolgen zou hebben heeft voor de openbaarheidsverplichtingen. Zij meenden dat indien civiele geschillen indirect bij de bestuursrechter worden ondergebracht, dit spanning zou kunnen opleveren met artikel 112 van de Grondwet.

De hier aan het woord zijnde leden gaan naar de mening van de initiatiefnemers uit van een strikt onderscheid tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organisaties, dat niet overeenkomt met de werkelijkheid. Los van de vraag of dat positief of negatief beoordeeld moet worden, in de praktijk bestaan tal van tussenvormen. De Wet open overheid richt zich primair op bestuursorganen. Echter, bestuursorganen kunnen zeer wel een orgaan zijn van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Zo is bijvoorbeeld de Autoriteit Financiële Markten een stichting en De Nederlandsche Bank een naamloze vennootschap.

Indien een orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon met openbaar gezag is bekleed, bijvoorbeeld de bevoegdheid heeft om besluiten te nemen op verzoeken om openbaarmaking – is onomstreden dat een geschil daarover publiekrechtelijk van aard is en tot de competentie van de bestuursrechter behoort. De initiatiefnemers zien dan ook geen spanning tussen het wetsvoorstel en artikel 112 van de Grondwet.

Voor zover de aan het woord zijnde leden zien op de mogelijkheid van artikel 2.3 om bij algemene maatregel van bestuur delen van de semipublieke sector aan te wijzen, merken de initiatiefnemers op dat bij de toepassing van dat artikel niet het private karakter van de instellingen (de vorm), maar het semipublieke karakter (de inhoud) de doorslag geeft. Die inhoud is vaak al bepaald door regels die de overheid stelt en vormt juist de legitimatie van het stellen van regels over openbaarheid (of bezoldiging van topfunctionarissen).

In geval toepassing wordt gegeven aan artikel 2.3, wordt de informatie openbaar gemaakt door een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bestuursorgaan. Een instelling die deel uitmaakt van de semipublieke sector zal dus zelf geen besluit op grond van het wetsvoorstel nemen dat bij de bestuursrechter kan worden aangevochten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen eveneens of duidelijk is hoeveel informatie bij private instellingen onder een of meer van de uitzonderingsgronden vallen.

De initiatiefnemers wijzen er in antwoord op deze vraag allereerst op, dat private instellingen in het algemeen niet onder het wetsvoorstel vallen en het bij de in artikel 2.3 bedoelde rechtspersonen louter gaat om informatie over de besteding van de bekostiging, de uitvoering van de taak en de totstandkoming van de besluitvorming. Het staat niet op voorhand vast dat daarbij uitzonderingsgronden aan de orde zijn. Het betreffende bestuursorgaan waaraan de rechtspersoon deze informatie verstrekt, zal moeten toetsen of een van de in artikel 5.1 opgesomde uitzonderingsgronden van toepassing is.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen voorts naar de weging van de proportionaliteit van deze regelgeving voor de verschillende onderdelen van de semipublieke sector.

De initiatiefnemers achten artikel 2.3 als grondslag voor aanvullende bepalingen over onderdelen van de semipublieke sector gelegitimeerd, juist door het karakter van de semipublieke sector. Daarbij is naar aanleiding van het advies van de Raad van State afgezien van verdergaande bepalingen die in de aan de Raad voorgelegde versie waren opgenomen en is gekozen voor een beperking van de aan te wijzen informatie en het neerleggen van de openbaarmaking bij een bestuursorgaan. Zoals hierboven in de beantwoording van de vragen van de leden van de PvdA-fractie is aangegeven, is in de gelijktijdig met deze nota

verzonden nota van wijziging de omschrijving van de mogelijk openbaar te maken informatie verder beperkt. De proportionaliteit kan verder aan de orde komen bij de besluitvorming over het bij algemene maatregel van bestuur aanwijzen van deze rechtspersonen.

#### 4.3 Maatregelen ter versterking van de actieve openbaarheid

De leden van de VVD-fractie vroegen wat het uitgangspunt «actief openbaar, tenzij» uit het wetsvoorstel toevoegt aan het uitgangspunt «openbaar, tenzij» en het hoofdstuk «informatie uit eigen beweging» in de huidige Wob. Zij vroegen daarbij in te gaan op de brief van de burgemeester van Rotterdam, mede namens de burgemeester van 's-Gravenhage, aan de Minister van Binnenlandse Zaken van 27 november 2013.

De initiatiefnemers erkennen dat in de huidige Wob een hoofdstuk «informatie uit eigen beweging» is opgenomen, maar zij constateren dat aan dit hoofdstuk weinig uitvoering wordt gegeven. In de memorie van toelichting is op dit punt onder meer gewezen op de evaluatie van de Wob van de Universiteit Tilburg uit 2004. Slechts in enkele gevallen wordt structureel actief openbaar gemaakt. De ruimte die artikel 8 van de huidige Wob biedt, wordt niet benut. Het voorgestelde artikel 3.1 komt materieel overeen met artikel 8 van de Wob. Het voorgestelde artikel 3.3 geeft hieraan nadere invulling door de documenten op te sommen die in ieder geval actief openbaar gemaakt moeten worden, uiteraard voor zover geen uitzonderingsgrond van toepassing is. De burgemeesters van Rotterdam en 's-Gravenhage pleiten in de door de hier aan het woord zijnde leden aangehaalde brief wel voor vergroting van de actieve openbaarheid, maar stellen voor om een zorgplichtbepaling op te nemen die ertoe leidt dat een bestuursorgaan beleid ontwikkelt over de invulling van de actieve openbaarmakingsplicht. De initiatiefnemers achten een dergelijke zorgplichtbepaling te weinig concreet om verandering te bewerkstelligen ten opzichte van het huidige artikel 8 van de Wob. De evaluatie uit 2004 gaf al aan dat de huidige Wob voor bestuursorganen te weinig concrete normen biedt als het gaat om actieve openbaarheid. De initiatiefnemers verwachten dat een zorgplichtbepaling niet die normen en duidelijkheid biedt waaraan veel bestuursorganen blijkens de evaluatie behoefte hebben.

##### **4.3.1 Register**

De leden van de VVD-fractie constateerden dat concepten en niet-voltooid documenten niet in het voorgestelde register hoeven te worden opgenomen. Zij vroegen zich af of daardoor niet de kans groot is, dat veel documenten de status van concept zullen krijgen.

De initiatiefnemers denken dat het register een nieuwe functie zal zijn van reeds bestaande documentinformatiesystemen die bij grotere bestuursorganen al worden gebruikt. Deze systemen combineren nu al de functies postregistratie, aanmaken van documenten, interne verzending, paraferen en archiveren. In sommige gevallen zijn er tot aan het verzenden van de uitgaande brief geen papieren versies meer van een document, tenzij een gebruiker voor zichzelf een afdruk maakt. De initiatiefnemers stellen zich voor dat het register zo kan worden gebouwd dat het door de leden van de VVD-fractie bedoelde misbruik zich niet snel voor kan doen. Als een document in een dergelijk systeem een procedure doorloopt, verliest het bij voltooiing of verzending vanzelf de status concept.

De leden van de VVD-fractie vroegen tevens of er problemen te verwachten zijn bij het voeden van het register en bij het onderkennen dat een document dan wel een mailtje in het register moet worden

opgenomen. Daarnaast vroegen deze leden naar het extra werk dat uit het register voortvloeit in verhouding tot het streven naar een kleinere en compactere overheid.

De initiatiefnemers denken dat het register en het bijhouden ervan in beginsel weinig werk hoeft te kosten, als deze functionaliteit slim wordt ingebouwd in de hierboven al genoemde documentinformatiesystemen. De opname in het register kan worden gekoppeld aan bepaalde processen, zoals het invoeren en het beantwoorden van ingekomen stukken. Vuistregel is dat als een bericht zowel per brief als per e-mail aan de overheid kan worden gezonden en de brief zou in het register komen, de email ook in het register moet worden opgenomen.

Daarnaast verwachten de initiatiefnemers ook besparingen als gevolg van het register. Ten eerste omdat reeds openbare documenten via het register kunnen worden ontsloten, waardoor geen Wob-verzoek meer behandeld hoeft te worden. Ten tweede omdat het register helpt bij het formuleren van een verzoek, zodat een verzoek gericht kan worden geformuleerd en bij de beantwoording van het verzoek minder documenten hoeven te worden beoordeeld. Het register is daarmee een van de hulpmiddelen die het mogelijk maken dat een kleinere overheid toch haar wettelijke taken kan blijven uitvoeren.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de noodzaak van het register in verband met de huidige praktijk onder de Wob dat een verzoeker alleen maar de bestuurlijke aangelegenheid hoeft te noemen, waarna het bestuursorgaan zelf de daarbij behorende informatie moet verzamelen. Mag een burger nog steeds ongespecificeerd naar bestuurlijke aangelegenheden blijven vragen of moet hij gericht op geregistreerde documenten gaan bevragen?

De initiatiefnemers beogen niet het huidige informatiestelsel, waarin een verzoeker om informatie kan vragen die in een document is neergelegd, te vervangen door een documentenstelsel, waarin een burger het document moet noemen waar hij belangstelling voor heeft. Een burger weet vaak niet in welke documenten de informatie die hij zoekt, is vastgelegd. De burger houdt het recht om een verzoek in te dienen zonder daarbij de documenten te noemen waar het hem om te doen is. Hij kan zich bij het verzoek beperken tot de aangelegenheid waarover hij informatie wil, zolang dat verzoek maar voldoende gespecificeerd is. De initiatiefnemers zien het register als een hulpmiddel voor de verzoekers. Het register heeft als voornaamste functie de verzoeker bij het formuleren van een verzoek te helpen (en om de documenten te ontsluiten waarvan al is besloten dat zij openbaar zijn).

De leden van de PvdA-fractie vroegen tevens of het nodig is dat alles in het register wordt opgenomen en of het register daarmee niet te omvangrijk wordt om er nog iets in te kunnen vinden.

De initiatiefnemers wijzen erop dat de wet alleen verplicht tot het registreren van inkomende en verzonden documenten. Bij de meeste bestuursorganen wordt dergelijke documenten al geregistreerd, maar is dat register niet voor derden toegankelijk. De wijze van ontsluiting en doorzoekbaarheid, alsmede de aanwijzing van de aanvullend in het register op te nemen documenten, wordt nader in een algemene maatregel van bestuur vastgelegd. Dat geeft voldoende duidelijkheid bij het bouwen van dergelijke registers, maar geeft tevens de mogelijkheid om aan het register te stellen eisen af te stemmen op wat haalbaar en wenselijk is. De initiatiefnemers zijn niet bang dat de omvang van het register een belemmering bij het zoeken zal zijn. Wel is het nodig dat bij het zoeken bepaalde gegevens van een document, zoals afzender, geadresseerde, onderwerp, datum, als sleutel kunnen worden gebruikt. Maar ook bij bestaande postregistratiesystemen dienen dergelijke gegevens te worden geregistreerd. Gelet op het doel van het register, een



hulpmiddel bij het opstellen van een verzoek om informatie, ligt het niet voor de hand om slechts een beperkt aantal documenten in het register op te nemen. De wet schrijft daarom voor dat in ieder geval alle ontvangen documenten en alle verzonden documenten moeten worden opgenomen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld, waarmee dus ook het type te registreren documenten kan worden uitgebreid.

De leden van de PvdA-fractie vreesden voorts dat geprotocolleerd werken aan de hand van het register het risico in zich kan bergen dat een cultuuromslag naar actieve openbaarmaking eerder belemmerd dan gestimuleerd zal worden, en wat de toegevoegde waarde is van het register naast de uitbreiding van de actieve openbaarmaking. De initiatiefnemers verstaan onder actieve openbaarmaking iets anders dan opname van een document in het register. Dat betekent dat wanneer in dit voorstel een actieve openbaarmaking wordt voorgeschreven, niet kan worden volstaan met opname en ontsluiting via het register. Een bestuursorgaan zal daarnaast ook op zijn website of via een publicatieblad als de Staatscourant of het gemeentelijk publicatieblad het document moeten publiceren. Het register zal eerder bestuursorganen stimuleren meer actief openbaar te maken, want bij de opname in het register kan de beslissing worden genomen via dat register toegang tot het document te verschaffen. De beslissing om een document via het register te ontsluiten, voorkomt toekomstige verzoeken om dat document. Daarnaast heeft het register, als gezegd, het doel verzoekers te helpen bij het opstellen van een verzoek door inzicht te bieden in de documenten die een bestuursorgaan heeft (ook al zijn ze nog niet openbaar).

De leden van de SP-fractie onderschreven het belang van het register en zagen de noodzaak van een invoeringstermijn, maar vroegen of de initiatiefnemers inzichtelijk hebben weten te krijgen wat de invoering van het register betekent aan toename van bureaucratie en lasten. De initiatiefnemers hebben de bepalingen over het register, alsmede het open laten van de invoeringstermijn, zo ingericht dat de bestuursorganen van rijk, provincie en gemeenten, alsmede alle andere openbare lichamen en zelfstandige bestuursorganen, de gelegenheid hebben het register zodanig vorm te geven en te integreren in de bestaande elektronische informatiehuishouding, dat die bureaucratie en lasten, maar ook de kosten, zo gering mogelijk zijn. Het register moet geen systeem naast andere systemen zijn, maar moet worden gevoed door informatie die al bij reguliere processen als het registreren van inkomende en uitgaande post, het aanmaken en opstellen van nieuwe documenten en dergelijke wordt gegenereerd. De invoering van het register is dan heel wel mogelijk zonder een toename van bureaucratie en lasten.

De leden van de fractie van D66 waren verbaasd over de lengte van de termijn waarin de initiatiefnemers de invoering van het register voorzien. Zij zouden graag van de initiatiefnemers horen op welke wijze de invoering versneld kan worden zonder dat dit tot grote meerkosten leidt. De initiatiefnemers denken dat een versnelde invoering van het register zonder meerkosten niet mogelijk is. Het register kan alleen werken als het onderdeel vormt van het documentinformatiesysteem van een bestuursorgaan. Eerdere invoering van het register dwingt een bestuursorgaan te investeren in een documentinformatiesysteem op een tijdstip waarop het bestaande systeem nog niet aan vervanging toe is. Dat leidt tot aanzienlijke extra kosten, omdat het bestaande systeem dan ingrijpend moet worden aangepast op een tijdstip waarop hiervoor er geen middelen zijn gereserveerd, terwijl het opnemen van het register als module in een nieuw documentinformatiesysteem op het tijdstip dat de investering in

een nieuw systeem toch al gepland was, slechts leidt tot een relatief geringe verhoging.

#### **4.3.2 Verplichte openbaarmaking van bepaalde soorten informatie**

De leden van de fractie van de PvdA vroegen in hoeverre de initiatiefnemers bij de verplichting tot actieve openbaarmaking van beschikkingen en bezwaarprocedures in individuele gevallen rekening hebben gehouden met de inspanningen van die openbaarmaking, terwijl het publieke belang bij die actieve openbaarmaking mogelijk moeilijker aantoonbaar is. De initiatiefnemers hebben een aantal categorieën van beschikkingen waarbij de belangen van derden geen rol spelen (belastingen, uitkeringen) of waarbij strafsancties worden opgelegd, van de actieve openbaarheid uitgezonderd. Dit omdat de vraag of deze beschikkingen openbaar moeten zijn, beter in het kader van een verzoek kan worden afgewogen of in een bijzondere wettelijke bepaling als het voorgestelde artikel 12v van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (wetsvoorstel 33 622). Van andere beschikkingen, waarbij dus in beginsel de mogelijkheid bestaat dat derden belanghebbende zijn en in dat geval het belang van actieve openbaarmaking is gegeven, kan een bestuursorgaan bij de voorbereiding heel goed informeren bij de aanvrager of er tegen actieve openbaarmaking bedenkingen bestaan. Deze bedenkingen kunnen worden afgewogen, waarna bijvoorbeeld persoonsgegevens niet openbaar worden gemaakt. Waar bij een verzoek om informatie meestal bezwaar en beroep wordt ingesteld wegens het niet-openbaar maken van informatie, kan bij actieve openbaarmaking alleen bezwaar en beroep worden ingesteld tegen het openbaar maken, dus als de bedenkingen van de aanvrager van de beschikking worden gepasseerd (bijvoorbeeld omdat uit jurisprudentie blijkt dat de bedenking geen hout snijdt). De initiatiefnemers verwachten niet dat heel vaak sprake zal zijn van beroep bij actieve openbaarmaking.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen voorts waarom actieve openbaarmaking per se binnen een week nodig is.

De initiatiefnemers hebben voorgesteld om de termijn voor actieve openbaarmaking in de gevallen van artikel 3.3, te stellen op één week, uitzonderingen daargelaten. Ook in gevallen derden tegen deze openbaarmaking bezwaar hebben, geldt een langere termijn. De actieve openbaarmaking verliest een deel van zijn betekenis als deze pas na enig tijdsverloop plaats vindt. De initiatiefnemers denken dat bij documenten die het bestuursorgaan zelf opstelt, de openbaarmaking vast onderdeel van de procedure kan zijn en dus routinematig kan gebeuren. Eventuele afweging van in artikel 5.1 of 5.2 opgenomen uitzonderingsgronden en het nagaan of een belanghebbende bedenkingen tegen openbaarmaking heeft, maken dan onderdeel uit van die procedure. Dan is voor het openbaar maken een week in het huidige geautomatiseerde tijdperk nog lang.

Bij ingekomen stukken geldt de verplichting tot openbaarmaking alleen voor de Staten-Generaal, provinciale staten en de gemeenteraad (artikel 3.3, tweede lid, onderdeel a), en voor andere bestuursorganen bij adviezen (artikel 3.3, tweede lid, onderdeel e) en bij andere extern opgestelde documenten (artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k). Dat is een zodanig overzichtelijke categorie dat ook daar actieve openbaarmaking binnen een week tot de mogelijkheid moet behoren. Overigens kunnen de adviezen, als zij afkomstig zijn van een ander bestuursorgaan, ook al door dat bestuursorgaan bij de verzending openbaar zijn gemaakt.

#### 4.4 Passieve openbaarheid

De leden van de VVD-fractie vroegen de initiatiefnemers hun keuze voor het terugbrengen van de termijn om te beslissen op een verzoek tot twee weken nader te motiveren. In hoeverre is dat redelijk, in ogenschouwing nemende dat er vaak omvangrijke en ingewikkelde Wob-verzoeken zijn? De initiatiefnemers zijn van oordeel dat, nu de termijn indertijd is verlengd wegens de invoering van de Wet dwangsom, de handhaving van die verlenging niet voor de hand ligt als de Wet dwangsom niet langer van toepassing is. Zij verwijzen, in aanvulling op de in de memorie van toelichting al genoemde argumenten, voor de beantwoording van deze vraag naar het SEO-onderzoek dat gedaan is naar de kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur. Uit de daarin gepresenteerde data blijkt dat de meeste Wob-verzoeken binnen tien werkdagen beantwoord worden. Bij de politiekorpsen kent zelfs 89 procent van de Wob-verzoeken een werklust van minder dan een dag. Verlenging van de beslistermijn naar aanleiding van de invoering van de Wet dwangsom heeft niet geleid tot een vermindering van het aantal termijnoverschrijdingen, hetgeen erop wijst dat bestuursorganen een Wob-verzoek sinds de verlenging van de termijn langer laten liggen. Bij ingewikkelde en omvangrijke verzoeken is er meer tijd nodig, maar het wetsvoorstel en de Algemene wet bestuursrecht laten daar ruimte voor bestaan. Artikel 4.4, tweede lid, van dit wetsvoorstel bepaalt dat verdaging van de termijn met twee weken mogelijk is. Bij verzoeken van een zodanige omvang dat ook die termijn te kort is, kunnen bestuursorgaan en verzoeker op grond van artikel 4:15, tweede lid, onderdeel a, van de Awb een andere termijn overeenkomen. In artikel 8.3 van dit wetsvoorstel is bepaald dat wanneer de verzoeker daar geen redelijke afspraken over wil maken en beroep in zou stellen tegen het niet tijdig beslissen op zijn verzoek, de bestuursrechter daarmee rekening houdt en geen vergoeding toekent van de proceskosten van de verzoeker. Ook daarin zit de wettelijke erkenning dat voor omvangrijke verzoeken een langere termijn nodig kan zijn.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af hoe de «antimisbruikbepaling» van artikel 4.6 in de praktijk zal werken, zonder dat deze bepaling verwordt tot een verpakte uitzonderingsgrond. Zij waren wanneer er sprake is van een «kennelijk ander doel dan het verkrijgen van publieke informatie» en in hoeverre misbruik van de Wet open overheid afdoende is geregeld?

De initiatiefnemers hebben in het wetsvoorstel twee vormen van misbruik willen aanpakken. Verzoeken met het oogmerk van financieel gewin worden onaantrekkelijk gemaakt door de Wet dwangsom niet langer toe te passen en de regeling voor beroep wegens niet tijdig beslissen aan te scherpen. Artikel 4.6 ziet op gevallen waarin een verzoeker een ander motief heeft dan het verkrijgen van informatie.

In het algemeen moet ervan uitgegaan worden, dat wie een verzoek om informatie doet de bedoeling heeft publieke informatie te verkrijgen. Dan komt pas anders te liggen, als de verzoeker kennelijk een ander doel heeft. Dat andere doel zou bijvoorbeeld het uit rancune veroorzaken van overlast kunnen zijn. Het komt voor dat uit (eerdere) gesprekken met een verzoeker blijkt, dat het hem niet om de informatie te doen is, maar dat hij omwille van een conflict op een heel ander terrein beoogt het bestuursorgaan te treffen door een zwaar beslag te leggen op bestuurlijke capaciteit. Het enkele feit dat de verzoeker om informatie een geschil heeft met het bestuursorgaan, is geen grond om aan te nemen dat sprake is van misbruik. Het is goed denkbaar dat de informatie nodig is ter onderbouwing van de argumenten in dat geschil. In dat geval is een verzoek om informatie volstrekt legitiem. Het wordt anders als uit het aantal verzoeken, de omvang en de aard van de gevraagde gegevens, eventueel

gecombineerd met uitlatingen van de verzoeker, blijkt dat geen sprake is van een gewoon verzoek om informatie.

Artikel 4.6 is tevens van toepassing bij een verzoek dat evident niet ziet op een bestuurlijke aangelegenheid, bijvoorbeeld een verzoek om gegevens over de kleur van het behang in de afgelopen vijf jaar. In dat geval hoeft een bestuursorgaan geen oordeel te geven over de kennelijke bedoeling van de verzoeker, maar kan het verzoek na de vaststelling dat het betrekking heeft op dergelijke gegevens, buiten behandeling worden gelaten.

De voorgestelde regeling is, met de genoemde bepalingen over de Wet dwangsom, naar de mening van de initiatiefnemers voldoende om meest voorkomende vormen van misbruik van de Wet open overheid te regelen. De initiatiefnemers verwachten niet dat de antimisbruikbepaling tot een verkapte uitzonderingsgrond zal worden. Tegen een afdoening met toepassing van artikel 4.6 staat bezwaar, beroep en hoger beroep open op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Een bestuursorgaan dat zich ten onrechte beroept op de antimisbruikbepaling zal dus gecorrigeerd worden.

De leden van de SP-fractie juichten de komst van een antimisbruikbepaling toe. Zij vroegen zich wel af hoe het begrip «evident» in die bepaling gedeut wordt en aan de hand van welke richtlijnen of normen dit wordt getoetst. Ook vroegen zij of daarmee voorkomen kan worden dat deze uitzonderingsbepaling door bestuursorganen wordt opgerekt om ongewenste openbaarheid van informatie te voorkomen.

Het begrip «evident» in artikel 4.6 heeft betrekking op de vraag of het verzoek wel of geen een bestuurlijke aangelegenheid betreft. In de meeste gevallen zal onmiddellijk duidelijk zijn of een verzoek wel of geen bestuurlijke aangelegenheid betreft. In geval daarover twijfel bestaat, bestaat onvoldoende grond om een verzoek niet te behandelen. Aan het vereiste van evidentie is slechts voldaan als onmiddellijk duidelijk of zonneklaar is, dat het verzoek geen bestuurlijke aangelegenheid betreft. Dit impliceert dat er naar de mening van de initiatiefnemers geen ruimte bestaat voor richtlijnen of normen op dit gebied, anders dan de richtlijn: in geval van twijfel het verzoek gewoon in behandeling nemen. Pas als die richtlijn zou worden genegeerd, zou het gevaar ontstaan dat deze uitzonderingsbepaling te veel wordt opgerekt. In dit verband wijzen de initiatiefnemers op wat zij hierboven in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie hebben opgemerkt: tegen besluiten om een verzoek niet te behandelen staat bezwaar, beroep en hoger beroep open.

De leden van de CDA-fractie vroegen of in de memorie van toelichting niet sprake was van het wegdefiniëren van misbruik van de Wet open overheid, in de zin van gebruik waarmee een betere en democratische bestuursvoering niet gediend is?

De initiatiefnemers denken dat zij met hun voorstel inzake misbruik recht doen aan het gerechtvaardigde belang van de overheid om niet te worden geconfronteerd met verzoeken die een ander doel hebben dan het verkrijgen van informatie of verzoeken die worden ingediend om een dwangsom te kunnen opstrijken. In een stelsel zoals de Wob, waarin een verzoeker geen belang hoeft te stellen, zou een intensievere toetsing van de motieven van de verzoeker of een weging van het belang van de verzoeker tegen de inspanning die het bestuursorgaan moet verrichten, afbreuk doen aan de mate van toegang tot overheidsinformatie. Een dergelijk middel zou dan erger zijn dan de kwaal.

Ook het enkele feit dat een verzoek omvangrijk is, is geen grond om het verzoek te weigeren of te beperken. De initiatiefnemers zijn wel van oordeel dat een verzoeker niet mag verwachten dat een dergelijk verzoek binnen twee weken zal zijn afgehandeld.

Het criterium dat met een verzoek een betere en democratische bestuursvoering niet gediend is, zou t  multi-interpretabel zijn, aanleiding vormen voor willekeur en daarmee in de praktijk niet werkbaar. Met artikel 4.6 wordt beoogd evidente vormen van misbruik tegen te gaan, zonder afbreuk te doen aan het bestaande recht op publieke informatie.

De leden van de SGP-fractie vroegen zich af of het vervallen van het vereiste dat iemand belang dient te stellen voor het verkrijgen van informatie er niet voor zorgt dat het eenvoudiger is om allerlei verzoeken in te dienen die de bestuursorganen belasten, zonder dat eenvoudig vast is te stellen dat er sprake is van misbruik. Zij vroegen eveneens of het risico niet aanwezig is dat de beperking van het belanghebbendenbegrip in het bestuursrecht en het ontbreken van de mogelijkheid van beroep op de rechter ertoe leidt dat de druk op het bestuur om allerlei informatie te verschaffen wordt vergroot?

De initiatiefnemers wijzen erop dat reeds de huidige Wob ervan uitgaat, dat verzoekers geen belang hoeven te stellen. De initiatiefnemers hebben met hun voorstel alleen een ongeschreven regel vastgelegd, maar geen inhoudelijke wijziging beoogd. Het ligt dus niet in de rede om te verwachten dat het uitdrukkelijk vastleggen van dit uitgangspunt invloed zal hebben op het aantal verzoeken.

Voor het geval de leden van de SGP-fractie doelen op het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht, merken de initiatiefnemers op dat de betekenis daarvan voor de toepassing van de Wet open overheid beperkt lijkt. Dit vereiste zal vooral een rol spelen indien een derde-belanghebbende in beroep gaat. Dat is niet de verzoeker, maar zal meestal degene zijn die belang heeft bij het geheel of gedeeltelijk afwijzen van het verzoek. Deze derde-belanghebbende zal zich daarbij met name beroepen op de uitzonderingsbepalingen in de wet. Die strekken onmiskenbaar tot bescherming van zijn belangen. Artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht is dan niet van toepassing. Voor zover de leden van de SGP-fractie vrezen dat een ongegrondverklaring wegens artikel 8:69a van de Awb leidt tot extra verzoeken om informatie, delen de initiatiefnemers die vrees niet. Artikel 8:69a is ingevoerd om te voorkomen dat belanghebbenden zich in bezwaar en beroep kunnen beroepen op een grond die niet strekt tot bescherming van hun belang. Iemand die tegen de aanleg van een woonwagenkamp is, kan in zijn beroep niet aanvoeren dat de grond van die locatie te vervuild voor bewoning. In die situatie zal degene die zich op de vervuiling beroept, alleen in die vervuiling zijn geïnteresseerd om dat woonwagenkamp tegen te houden. Een verzoek om informatie over die vervuiling buiten de procedure over dat woonwagenkamp ligt niet voor de hand.

#### 4.5 Uitzonderingsgronden

##### **4.5.1 De toetsing van uitzonderingsgronden**

De leden van de fractie van de VVD merkten op dat zij moeite hebben met het «relatief» maken van de uitzonderingsgrond met betrekking tot de vertrouwelijk medegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens, omdat zij zich niet aan de indruk konden onttrekken dat dit schadelijk is voor de industrie en het bedrijfsleven. Deze leden vroegen tevens naar de verhouding met de bescherming met intellectuele eigendomsrechten en de bescherming van bedrijfseconomische gegevens van bedrijven. De hier aan het woord zijnde leden vroegen daarbij in te gaan op de kritiek van VNO-NCW en MKB-Nederland op dit onderdeel.

De initiatiefnemers wijzen erop dat deze uitzonderingsgrond onder de Wob al relatief is als het gaat om milieu-informatie. Dit volgt uit het Verdrag van Aarhus. Ook in het verdrag van Tromsø, de Eurowob en andere internationale regelingen is deze grond een relatieve uitzondering,

ook voor andere informatie dan milieu-informatie. De initiatiefnemers menen dat in een belangenafweging voldoende ruimte bestaat om de belangen van het bedrijfsleven te beschermen. Bij intellectuele eigendomsrechten denken de initiatiefnemers in relatie tot bedrijfs- en fabricagegegevens vooral aan octrooien. Deze zijn echter naar hun aard openbaar. Bedrijfseconomische gegevens zijn bedrijfsgegevens en vallen onder de uitzonderingsgrond als zij vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt. Ook artikel 10, eerste lid, onderdeel c, van de Wob heeft alleen betrekking op vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens. Andere concurrentiegevoelige gegevens kunnen onder het regime van de Wob op grond van artikel 10, tweede lid, onderdeel g, worden geweigerd en in dit wetsvoorstel op grond van het voorgestelde artikel 5.1, vierde lid. Op grond van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht is het bestuursorgaan, als het openbaarmaking van bedrijfs- en fabricagegegevens overweegt, net als onder de huidige Wob verplicht om het betrokken bedrijf te vragen of er bedenkingen bestaan tegen openbaarmaking. Het betrokken bedrijf kan dan die bedenkingen, geconcretiseerd naar de schade die van openbaarmaking het gevolg zal zijn, tijdig naar voren brengen.

VNO-NCW en MKB-Nederland voeren twee gronden aan tegen het relatief maken van de uitzonderingsgrond betreffende bedrijfs- en fabricagegegevens. Dat betreft 1) bij de overheid berustende gegevens over het realiseren van energiebesparing, hetgeen concurrentiegevoelig kan zijn; 2) met de overheid ten behoeve van cybersecurity vertrouwelijk gedeelde informatie over ICT-beveiliging. De initiatiefnemers menen dat in de voorbeelden van VNO-NCW en MKB-Nederland ook bij een relatieve uitzonderingsgrond zal leiden tot het niet-openbaar maken van gerealiseerde energiebesparingen of de door bedrijven gehanteerde ICT-beveiligingen, tenzij de energiebesparing mede is gerealiseerd met een subsidie waarbij openbaarmaking van de resultaten juist oogmerk van de subsidie vormt. Overigens zullen gegevens over energiebesparing ook onder de huidige Wob moeten worden aangemerkt als milieu-informatie en geldt voor die informatie ook thans een relatieve uitzonderingsgrond.

De initiatiefnemers zijn naar aanleiding van de vragen van de leden van de VVD-fractie wel van oordeel dat het wenselijk is dat op bedrijfsinformatie één uitzonderingsgrond van toepassing is, die betrekking heeft op zowel de vertrouwelijk verstrekte gegevens als de overige concurrentiegevoelige gegevens. In de gelijktijdig met deze nota aan de Kamer gezonden nota van wijziging wordt hierin voorzien.

De leden van de fractie van de VVD vroegen om nader aan te geven in hoeverre het voorgestelde artikel 5.1, vierde lid, verschilt van artikel 10, tweede lid, onderdeel g, van de Wob.

Er is op twee punten verschil tussen de genoemde bepalingen. Het eerste grote verschil is dat het voorgestelde artikel 5.1, vierde lid, van het wetsvoorstel niet kan worden aangevoerd subsidiair aan een andere uitzonderingsgrond uit artikel 5.1. Een bestuursorgaan moet dus kiezen voor bijvoorbeeld de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of voor de onevenredige benadeling van artikel 5.1, vierde lid. Het tweede verschil is dat sprake moet zijn van een uitzonderlijk geval, waardoor de motiveeringsplicht van deze uitzonderingsgrond wordt verzaamd. De initiatiefnemers hebben, in afwijking van het voorstel van wet zoals dat aan de Raad van State voor advies is voorgelegd, gemeend alsnog een uitzondering voor onvoorziene gevallen op te moeten nemen, hoewel het Verdrag van Tromsø daarvoor eigenlijk geen ruimte biedt. Gelet op die strijd, is deze uitzonderingsgrond zwaarder geclausuleerd dan de andere uitzonderingsgronden.

In artikel 5.1, vierde lid, van het wetsvoorstel is tevens bepaald dat dit lid niet van toepassing is bij milieu-informatie. Dat is geen verschil met de

Wob, nu in artikel 10, zesde lid, van de Wob eveneens is bepaald dat artikel 10, tweede lid, onderdeel g, niet van toepassing is op het verstrekken van milieu-informatie. Deze beperking van de uitzonderingsgrond vloeit voort uit het Verdrag van Aarhus.

#### **4.5.2 De uitzonderingsgronden**

De leden van de fractie van de VVD vroegen naar de gevolgen van de in artikel 5.2 opgenomen verplichting tot openbaarmaking van overwogen voor- en nadelen alsmede alternatieve beleidsopties openbaar te maken voor de vrije interne gedachtewisseling in het voorstadium van de besluitvorming, en waar het politieke onderhandelingen en de onderhandelingsruimte betreft.

De initiatiefnemers erkennen het belang van de vrije interne gedachtewisseling in het voorstadium van de besluitvorming en willen die ook beschermen. Zij willen alleen niet dat onder dat mom informatie verborgen blijft, die relevant is voor de beoordeling van die besluitvorming. De initiatiefnemers hebben daarom in de separaat aan de Kamer gezonden nota van wijziging scherper bezien welke regels noodzakelijk zijn om de zogenaamde «beleidsintimiteit» te beschermen. Naar het oordeel van de initiatiefnemers kunnen ambtenaren hun bestuursorgaan vrij adviseren over de te maken keuzes indien hun adviezen in een niet tot personen herleidbare vorm en pas na afloop van het intern beraad openbaar gemaakt worden. Daarbij zien de initiatiefnemers de noodzaak voor een categorische uitzondering op drie onderdelen. De eerste betreft het geval dat openbaarmaking in een niet tot personen herleidbare vorm niet tot de mogelijkheden behoort. In dat geval blijft openbaarmaking achterwege, tenzij in heel uitzonderlijke gevallen het belang van een goede en democratische bestuursvoering de doorslag geeft. Hiervan kan sprake zijn bij een advies van een aangelegenheid van groot maatschappelijk gewicht, waar het bestuursorgaan zich op beroept of waarvan het bestuursorgaan om hem moverende redenen juist is afgeweken. Het tweede geval waarin geen persoonlijke opvattingen openbaar worden gemaakt, betreft de interne uitwisseling van concepten voor een door of namens het bestuursorgaan naar buiten te brengen document en tot bijvoorbeeld e-mails over de wijze waarop een dergelijk document tot stand moet worden gebracht. Dergelijke informatie is thans op grond van artikel 11 van de Wob niet openbaar en dat blijft zo. De derde uitzondering heeft betrekking op persoonlijke beleidsopvattingen over politieke/tactische advisering, al dan niet met het oog op onderhandelingen. Dergelijke persoonlijke beleidsopvattingen, zowel van ambtenaren als van bestuurders, zijn niet openbaar. In de toelichting bij de genoemde nota van wijziging is hierop verder ingegaan.

De leden van de PvdA-fractie zagen een mogelijke spanning tussen de wens tot openbaarheid en de mate waarin ambtenaren na dit wetsvoorstel vrij kunnen werken, met name als ook voor- en nadelen van beleidsalternatieven openbaar kunnen worden. Deze leden vroegen zich af of ambtenaren zich meer op de vlakte gaan houden, zeker als ook e-mails onder het wetsvoorstel gaan vallen. De aan het woord zijnde leden lazen dat de initiatiefnemers voorstellen dat ambtenaren in hun stukken de feiten splitsen van hun persoonlijke beleidsopvattingen. Zij vroegen hoe ambtenaren dat moeten doen en of dan daardoor alleen definitieve stukken openbaar worden.

De initiatiefnemers stellen voorop dat de regeling met betrekking tot de persoonlijke beleidsopvattingen door middel van de genoemde nota van wijziging wordt aangepast. De initiatiefnemers zien geen reden om te veronderstellen dat ambtenaren zich als gevolg hiervan terughoudender zullen opstellen. Bij nota van wijziging is erin voorzien, dat persoonlijke beleidsopvattingen slechts in niet tot personen herleidbare vorm

openbaar zullen worden gemaakt en pas na afsluiting van het intern beraad. Bovendien is voorzien in een uitzondering voor politiek/tactische beleidsopvattingen en voor ambtelijke concepten voor een door of namens het bestuursorgaan naar buiten te brengen document en het overleg over de wijze waarop een dergelijk document tot stand moet worden gebracht.

De initiatiefnemers wijzen erop dat e-mails reeds vallen onder de definitie van document in de Wob en dat blijft zo. Voor zover dergelijke e-mails persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, worden zij pas openbaar gemaakt als het intern beraad is afgerond. Die openbaarmaking is geanonimiseerd. E-mails die betrekking hebben op het opstellen van een document dat door of namens het bestuursorgaan naar buiten wordt gebracht, worden nooit openbaar.

De initiatiefnemers zijn niet bang dat daardoor alleen nog formele stukken openbaar worden. Dat is nu juist de huidige praktijk. Juist in de huidige praktijk wordt te veel materiaal van de openbaarheid afgeschermd, terwijl die openbaarheid voor de transparantie van de bestuursvoering wel van groot belang is. Dat betreft met name ook de professionele adviezen van ambtenaren (met de vorengenoemde uitzondering voor politiek/tactische adviezen).

De leden van de PvdA-fractie stelden in dit verband nog de vraag of zij het mogelijk achten dat bij algemene maatregel van bestuur een sms of whatsapp onder de werking van de wet komt te vallen. Zou dat niet leiden tot de vervanging van informatie via (digitale) documenten door mondelinge communicatie, en wat betekent dat voor de effectiviteit van bestuursorganen, zo vroegen deze leden, die tevens de vraag stelden of sprake is van een spanning tussen de wens tot steeds verder gaande openbaarheid en een «big-brothersamenleving».

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat een sms of whatsapp voldoen aan de definitie van document in de zin van zowel de huidige Wob als het wetsvoorstel als de sms of whatsapp wordt bewaard. Hetzelfde geldt voor opnamen van telefoongesprekken of filmbeelden. Voor een uitbreiding naar dergelijke documenten bij algemene maatregel van bestuur bevat het wetsvoorstel geen basis. De initiatiefnemers denken dat de sms of whatsapp in hun huidige vorm inderdaad een alternatief zijn voor mondelinge communicatie en net zo vluchtig zijn als een gesprek op de gang. In de meeste gevallen zal daarom geen aanleiding bestaan om een dergelijk bericht te bewaren en de initiatiefnemers zien daartoe ook geen structurele noodzaak. Het lijkt de initiatiefnemers een slechte zaak als bestuursorganen mondelinge communicatie de voorrang geven boven het vastleggen in documenten, als dat betekent dat besluitvorming niet langer wordt vastgelegd. Daarmee zou een bestuursorgaan zelf het risico lopen dat besluitvorming wordt vergeten, hetgeen de effectiviteit van het bestuursorgaan niet ten goede komt. Wat de initiatiefnemers betreft, gaat de wens tot openbaarheid niet zo ver dat alle gesprekken binnen overheidsorganisaties worden vastgelegd en openbaar gemaakt. De initiatiefnemers zien dan ook niet dat de spanning waar de aan het woord zijnde leden naar vragen, aan de orde is.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de relativering van de uitzondering met betrekking tot bedrijfs- en fabricagegegevens het vertrouwen in de overheid niet ondermijnt en op welke wijze de initiatiefnemers tegemoet komen aan de verwachting van burgers en bedrijven dat informatie die zij aan de overheid hebben verstrekt, niet in verkeerde handen valt of voor verkeerde doeleinden wordt gebruikt.

De initiatiefnemers willen er om te beginnen op wijzen dat de bescherming van vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens onder de Wob al een relatieve uitzonderingsgrond is als het gaat om milieu-informatie. Daarbij hebben zich tot nu toe voor



zover bekend geen bijzondere problemen voorgedaan, zodat de initiatiefnemers niet verwachten dat het vertrouwen in de overheid zal worden ondermijnt. Het bestuur moet natuurlijk geen verwachtingen wekken die het niet kan waarmaken en dus geen vertrouwelijkheid garanderen, waar die op grond van dit wetsvoorstel niet waargemaakt kan worden. Maar dat is onder de Wob ook het geval. Net als onder de Wob het geval is, kan het bestuursorgaan geen informatie over bedrijfs- en fabricagegegevens openbaar maken, zonder eerst op grond van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht het betrokken bedrijf in de gelegenheid te stellen om bedenkingen naar voren te brengen. Als het betreffende bestuursorgaan zorgvuldig de verschillende belangen afweegt, hoeven burgers zich niet ongerust te maken dat informatie door openbaarmaking in verkeerde handen valt. Noch de Wob, noch dit wetsvoorstel zien verder op het gebruik van openbare dan wel niet-openbare informatie. De initiatiefnemers zien niet goed welke tegemoetkomingen zij op dit punt zouden moeten doen.

De leden van de fractie van D66 constateerden dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt gesteld dat de beleidsopvattingen van ambtenaren bescherming verdienen voor zover ze tot personen herleidbaar zijn. Zij vroegen waarom het wetsvoorstel verder gaat door persoonlijke beleidsopvattingen categorisch uit te sluiten en slechts facultatief ruimte te laten voor het openbaar maken van geanonimiseerde persoonlijke beleidsopvattingen. De hier aan het woord zijnde leden vroegen of openbaarmaking van een geanonimiseerde persoonlijke beleidsopvatting niet altijd in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering en of met een dergelijk openbaarmaking niet voldoende bescherming wordt geboden aan de vertrouwelijkheid van het overleg tussen ambtenaren en bestuursorgaan, en of daardoor niet voldoende wordt voorkomen dat ambtenaren zich moeten verdedigen voor hun beleidsadviezen. Deze leden stelden voor om zo nodig te bepalen dat dergelijke geanonimiseerde beleidsopvattingen pas openbaar worden gemaakt als het intern beraad is afgerond.

De initiatiefnemers hebben naar aanleiding van de vragen van de aan het woord zijnde leden het wetsvoorstel zodanig aangepast, dat persoonlijke beleidsopvattingen niet langer categorisch van openbaarmaking worden uitgesloten. Wel achten zij bescherming van de zogenoemde «beleidsintimiteit» onverkort van belang. Die wordt inderdaad voldoende beschermd door persoonlijke beleidsopvattingen slechts in niet tot personen herleidbare vorm te verstrekken. Vanuit een oogpunt van een goede en democratische bestuursvoering bestaat bij nadere overweging slechts in uitzonderlijke gevallen behoefte aan een regeling voor het verstrekken van informatie over persoonlijke beleidsopvattingen in een wél tot personen herleidbare vorm. Er moet dan sprake zijn van een advies inzake een aangelegenheid van groot maatschappelijk gewicht, waar het bestuursorgaan zich op beroept of waarvan het bestuursorgaan om hem moverende redenen juist is afgeweken. Voorts is van belang dat de informatie pas wordt verstrekt, nadat het intern beraad is afgesloten. Daardoor wordt voorkomen dat openbaarmaking leidt tot de situatie dat degene die een persoonlijke beleidsopvatting naar voren heeft gebracht, op die beleidsopvatting kan worden aangesproken. Dat zou afbreuk doen aan de vrijheid die nodig is om in dat intern beraad standpunten in te nemen. Daarom blijft anonimiteit ook na afronding van het intern beraad van belang.

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat aldus de vertrouwelijkheid van persoonlijke beleidsopvattingen in het intern beraad voldoende wordt beschermd.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de ministeriële verantwoordelijkheid voor de (kwaliteit van) ambtelijke adviezen, alsmede voor het

opvolgen van dergelijke adviezen. Zij stelden de vraag aan de orde hoe deze verantwoordelijkheid inhoud kan worden gegeven als het openbaar worden van persoonlijke beleidsopvattingen afhankelijk wordt van het oordeel van de Minister over de wenselijkheid van die openbaarheid. De initiatiefnemers menen dat, voor zover een Minister verantwoordelijk is voor al het handelen van zijn ambtenaren, de Minister even verantwoordelijk is voor een advies dat hij opvolgt als voor een advies dat hij niet opvolgt. Ook meer in het algemeen is een Minister, als hoofd van zijn departement, verantwoordelijk voor de kwaliteit van de onder hem ressorterende ambtelijke dienst, en daarmee ook voor de kwaliteit van de interne adviezen. Desgevraagd zal de Minister daarvoor ook verantwoording moeten afleggen aan de Staten-Generaal.

Met het oog op dergelijke gevallen is het inderdaad van belang, dat ambtelijke adviezen, zij het in niet tot personen herleidbare vorm, openbaar kunnen worden. Dat maakt een parlementaire discussie mogelijk over de vraag of een Minister er juist aan heeft gedaan een advies wel of niet op te volgen. Dat kan in een debat van groot belang zijn. De in de nota van wijziging opgenomen regeling verzekert, dat deze informatie openbaar kan worden, terwijl de vertrouwelijkheid van het interne beraad voldoende blijft worden beschermd. Immers, vrijwel altijd zal een Minister pas ter verantwoording geroepen worden nadat het intern beraad is afgesloten. Komt al het afleggen van verantwoording al eerder aan de orde, dan bestaat overigens de mogelijkheid dat de Staten-Generaal met een beroep op artikel 68 van de Grondwet, de regering verzoeken om méér informatie dan die op grond van dit wetsvoorstel openbaar moet worden gemaakt.

De leden van de fractie van D66 stelden de vraag aan de orde naar het risico dat de voorgestelde inperking van de definitie van «persoonlijke beleidsopvattingen» hetzelfde lot zal treffen als hetgeen de jurisprudentie heeft gedaan met het huidige begrip, te weten een ruime uitleg, een marginale toets en het meeslepen van de overige inhoud van een document. Is de beoogde cultuurverandering dan wel realistisch, zo vroegen deze leden.

De initiatiefnemers merken op, dat in de nota van wijziging de huidige definitie van persoonlijke beleidsopvattingen is gehandhaafd, maar nu in een context waarin openbaarheid van persoonlijke beleidsopvattingen in het kader van ambtelijke advisering regel wordt. De in de nota van wijziging toegevoegde uitzondering met betrekking tot politiek/tactische beleidsopvattingen zal in de jurisprudentie ongetwijfeld nader omljnd worden, maar de initiatiefnemers hebben daar geen zorgen over, nu de bedoeling van deze uitzondering duidelijk is.

In de nieuwe situatie moet een onderscheid gemaakt worden tussen deze politieke/tactische beleidsopvattingen en de overige persoonlijke beleidsopvattingen. Het zal in de praktijk tamelijk gemakkelijk zijn om dit onderscheid al meteen bij het schrijven van een ambtelijke nota aan te houden. In veel ambtelijke nota's zal deze politieke dimensie in het geheel niet aan de orde komen. Waar dat wel het geval is, is goed denkbaar dat een praktijk ontstaat waarin voor beide vormen van advisering aparte documenten gebruikt gaan worden. Dat zou een goede ontwikkeling zijn. Het stimuleert de opstellers van ambtelijke adviezen ertoe zich in eerste instantie te beperken tot hun eigen professionaliteit, en rationele professionele oordelen niet te snel te vermengen met overwegingen van politieke opportuniteit.

#### 4.6 Hergebruik

De leden van de fractie van de VVD constateerden dat de uitzondering voor culturele instellingen in artikel 11a, eerste lid, onderdelen b, c en d, van de Wob niet worden overgenomen. De aan het woord zijnde leden

vroegen om wat voor soort culturele instellingen het hier gaat en of hierdoor de regels met betrekking tot hergebruik ook van toepassing worden op culturele instellingen die niet door de overheid worden bekostigd.

In de Wob en in dit wetsvoorstel zijn de regels over hergebruik alleen van toepassing op overheidsorganen, dat wil zeggen: bestuursorganen en de in artikel 1:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht uitgezonderde organen. De hergebruikparagraaf is niet van toepassing op culturele instellingen die niet voldoen aan de definitie van overheidsorgaan of onderdeel uitmaken van een overheidsorgaan. Culturele instellingen die onder de definitie van overheidsorgaan vallen zijn bijvoorbeeld musea die eigendom zijn van de staat of een gemeente. Instellingen die niet door de overheid worden bekostigd, vallen niet onder de hergebruikparagraaf.

De leden van de fractie van de SP vroegen wat de meerwaarde is van het voor hergebruik beschikbaar stellen van informatie van de Kamer van Koophandel, mede gezien de privacygevoeligheid van deze gegevens en de mogelijkheid van misbruik van derden.

De initiatiefnemers stellen voorop dat de gegevens in het Handelsregister openbaar zijn. Dat is nu juist de doelstelling van het Handelsregister. De initiatiefnemers hebben begrepen dat de Kamers van Koophandel gegevens uit het Handelsregister tegen een vergoeding digitaal ter beschikking stellen, bijvoorbeeld voor *direct mail*. Het betreft openbare gegevens en *direct mail* is een vorm van hergebruik van deze gegevens in de zin van de Hergebruikrichtlijn. De initiatiefnemers refereren in de memorie van toelichting derhalve aan een bestaande praktijk.

De initiatiefnemers zijn het met de aan het woord zijnde leden eens dat de privacy moet worden beschermd, daarom dient iemand die bij de Kamer van Koophandel heeft aangegeven dat hij geen *direct mail* wenst, ook bij hergebruik hiervan gevrijwaard te blijven. Daarom is in artikel 6.3, eerste lid, van het wetsvoorstel geregeld dat bij hergebruik de hergebruikers een bij de Kamer van Koophandel aangegeven bezwaar tegen *direct mail* moeten respecteren.

#### 4.7 De Informatiecommissaris

De leden van de VVD-fractie vroegen de keuze voor het onderbrengen van de Informatiecommissaris bij de Nationale ombudsman nader te motiveren. Daarbij vroegen zij of alternatieven of een zelfstandige positie zijn overwogen.

De initiatiefnemers hadden aanvankelijk een voorkeur voor een zelfstandig hoog college van staat, zoals de Informatiecommissaris was vormgegeven in het wetsvoorstel zoals dat voor advies aan de Raad van State was voorgelegd. Daarmee zou de onafhankelijkheid ten opzichte van de centrale overheid zijn gewaarborgd. Een inperking van de taken van de Informatiecommissaris, kritiek op het instellen van een nieuw orgaan en de daarmee gemoeide kosten hebben geleid tot heroverweging van die keuze. Bij een inventarisatie van de mogelijkheden stuitte de initiatiefnemers al snel op de keuze voor een substituut-ombudsman, zoals die ook voor de Kinderombudsman en de Veteranenombudsman is gemaakt. De onafhankelijkheid ten opzichte van de centrale overheid blijft daarmee gelijk, de apparaatskosten kunnen beperkt blijven en voor de taken kan worden aangesloten bij de taken en bevoegdheden van de Nationale ombudsman.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts in hoeverre het onderbrengen past bij het oorspronkelijke doel van de Nationale ombudsman, of het instituut met de diverse substituut-ombudsmannen niet te groot wordt en of het onderbrengen van de Informatiecommissaris wel past bij de grondwettelijke taak van de Nationale ombudsman, nu naar het oordeel

van de aan het woord zijnde leden ook semipublieke en private instellingen onder de reikwijdte van de wet worden gebracht.

De initiatiefnemers merken op dat de Nationale ombudsman indertijd is ingesteld om een ieder in de gelegenheid te stellen te klagen over de vervulling van de overheidstaak. (zie Kamerstukken II, 1976/77, 14 178, nrs. 1–3). De initiatiefnemers menen dat klachten die specifiek betrekking hebben op het verlenen van toegang tot overheidsinformatie daarbij uitstekend passen.

De vraag naar de omvang van het instituut Nationale ombudsman verstaan de initiatiefnemers op twee manieren. Is het wenselijk dat het instituut zo groot wordt en is het uitvoerbaar. De initiatiefnemers zien geen bezwaar tegen een nieuwe substituut-ombudsman als daarmee het oprichten van een zelfstandig instituut Informatiecommissaris kan worden vermeden. De initiatiefnemers hebben het voornemen om de Informatiecommissaris vorm te geven als substituut-ombudsman besproken met de vorige Nationale ombudsman, Brenninkmeijer. Deze was van oordeel dat de voorgestelde regeling goed uitvoerbaar is.

De grondwettelijke taak van de Nationale ombudsman is geregeld in artikel 78a van de Grondwet. Overigens bestond de Nationale ombudsman al en was hij al erkend als hoog college van staat, voordat dit artikel in de Grondwet werd opgenomen. Uit de wetsgeschiedenis van artikel 78a van de Grondwet blijkt dat de Nationale ombudsman zich richt op de overheid. Bij de invoering van de Kinderombudsman is geconstateerd dat de Kinderombudsman zich, gelet op artikel 78a van de Grondwet, slechts bezig kan houden met private instellingen voor jeugdzorg, voor zover die een wettelijke taak uitvoeren. In modern jargon: voor zover deze tot de semipublieke sector horen. In de discussie rondom het Huis voor de klokkenluiders is discussie ontstaan over het onderbrengen ervan bij de Nationale ombudsman, nu dit Huis en zijn onderzoeksbevoegdheden zich niet alleen tot de publieke sector richt, maar ook tot de volledige private sector. Bij onderhavig voorstel van wet is geen sprake van uitoefening van bevoegdheden door de Informatiecommissaris buiten de publieke sector. Zelfs voor zover op semipublieke instellingen een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2.3 van toepassing is, leidt die toepassing niet tot zelfstandige onderzoeksbevoegdheden van de Informatiecommissaris jegens deze instellingen, maar hooguit jegens het bestuursorgaan dat in die algemene maatregel van bestuur is aangewezen om de betreffende informatie openbaar te maken. Daarbij kan wel de vraag aan de orde komen of een bestuursorgaan voldoende heeft gedaan om de betreffende informatie van de betreffende semipublieke instelling te ontvangen.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de positie van de Informatiecommissaris ten opzichte van bestuursorganen.

De initiatiefnemers menen dat de positie van de Informatiecommissaris ten opzichte van bestuursorganen vergelijkbaar is met die van de Nationale ombudsman, in die zin dat hij onafhankelijk is van de centrale overheid en andere bestuursorganen en slechts verantwoording verschuldigd is aan de Staten-Generaal. Hij is niet bevoegd om te beslissen in plaats van een bestuursorgaan, wat een rechter ter beslechting van een geschil wel kan. Hij kan informatie opvragen, onderzoek doen en uiteindelijk zijn bevindingen openbaar maken. Een bestuursorgaan is hieraan niet gebonden. De enige dwingende maatregel die de Informatiecommissaris aan een bestuursorgaan kan opleggen, is de maatregel dat een bestuursorgaan verplicht is om een externe bezwaaradviescommissie in te stellen voor bezwaarschriften in het kader van de Wet open overheid, als de Informatiecommissaris van oordeel is dat het bestuursorgaan in bezwaar stelselmatig een volledige heroverweging van het bestreden besluit achterwege laat of anderszins stelselmatig blijkt geeft van een vooringenomen houding.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de reden om de taken van de Informatiecommissaris in hoofdstuk 7 van dit wetsvoorstel te regelen in plaats van in de Wet Nationale ombudsman.

De initiatiefnemers hebben gekozen voor hoofdstuk 7 van dit wetsvoorstel, omdat zij de voorkeur geven aan een wet waarin de bepalingen over openbaarheid zoveel mogelijk bij elkaar staan. Naar het oordeel van de initiatiefnemers heeft die keuze geen juridische gevolgen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen zich af of de in het wetsvoorstel opgenomen taken, zoals het adviseren en voorlichten of onderzoek doen, wel de instelling van de Informatiecommissaris rechtvaardigen, mede gelet op de begrote kosten van 5 miljoen euro. De initiatiefnemers stellen vast dat naast de adviserende en voorlichtende taken de Informatiecommissaris ook als taak heeft het op eigen initiatief of naar aanleiding van klachten doen van onderzoek naar de werking van de wet. Die taak zit nu al bij de Nationale ombudsman. De gedachte is dat een gezaghebbend instituut met zijn voorlichting, richtlijnen en opleidingen een bijdrage levert aan de cultuuromslag die volgens de initiatiefnemers nodig is. Het belasten van een substituut-ombudsman met die taak is goedkoper dan het instellen van een nieuw instituut.

De leden van de fractie van de SP vroegen zich af of de Informatiecommissaris noodzakelijk is voor de gewenste cultuuromslag en of het wetsvoorstel niet voldoende is voor die cultuuromslag.

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat voor gedragsverandering, zowel bij burgers als bij bestuursorganen, meer nodig is dan wettelijke bepalingen. Een instantie die het gewenste gedrag uitdraagt en bevordert, zorgt er voor dat er naast de wet een externe prikkel is tot gedragsverandering. De huidige Wob heeft ook niet geleid tot optimale uitvoering van de beginselen achter die wet. Veel bestuursorganen vrezen de openbaarheid en staan krampachtig tegenover verzoeken. De actieve openbaarheid die de Wob voorschrijft is nauwelijks van de grond gekomen. De initiatiefnemers denken dat de Informatiecommissaris op dat punt juist het verschil kan maken.

De leden van de SP-fractie vroegen of de initiatiefnemers hebben overwogen de klachten over de uitvoering van het wetsvoorstel bij de Nationale ombudsman neer te leggen in het kader van de uitvoering van zijn reguliere taken.

De initiatiefnemers hebben dat niet overwogen voor zover dat zou betekenen dat daarbij zou worden afgezien van het instellen van de Informatiecommissaris. Ook thans behandelt de Nationale ombudsman klachten over de uitvoering van de Wob. Dat heeft niet geleid tot de door de initiatiefnemers beoogde cultuuromslag. De initiatiefnemers achten de Informatiecommissaris onmisbaar voor het realiseren van die cultuuromslag.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zagen perspectief in de functie van de Informatiecommissaris, maar vroegen waarom niet is gekozen voor de benaming ombudsman en naar de afbakening van het werkveld van andere instanties, zoals het College bescherming persoonsgegevens.

De initiatiefnemers hebben gekozen voor de benaming Informatiecommissaris als vertaling van het internationaal gebruikelijke begrip *Information Commissioner*. De initiatiefnemers denken dat, ook internationaal, die aanduiding duidelijk maakt waar het taakgebied van de functionaris is. Dat in de gewijzigde versie van dit wetsvoorstel ervoor is gekozen om het instituut onder te brengen bij de Nationale ombudsman en vorm te geven als een substituut-ombudsman, vormde onvoldoende grond om de naam te wijzigen.

De initiatiefnemers hebben niet het beeld dat er afbakeningskwesaties zijn met het College bescherming persoonsgegevens. Het College ziet toe op de verwerking van persoonsgegevens, zowel in de publieke sector als in de private sector. Als die verwerking bestaat uit het openbaar maken van persoonsgegevens door een bestuursorgaan, dient dat bestuursorgaan primair de uitzonderingsgronden van artikel 5.1, eerste lid, onderdeel c, en tweede lid, onderdeel e, te hanteren. Dat is blijkens de parlementaire geschiedenis van de Wob onder de Wob niet anders. Bij de bijzondere persoonsgegevens van artikel 5.1, eerste lid, onderdeel c, vindt geen afweging plaats, dat is een absolute weigeringsgrond. Als op grond van artikel 5.1, tweede lid, onderdeel e, wordt besloten persoonsgegevens openbaar te maken, dan is die openbaarmaking ook op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens toegestaan. Dat volgt uit artikel 8, onderdeel c, van de Wbp. Ook bij de afbakening met het werkveld van andere instanties zien zij geen problemen.

#### *5. Financiële aspecten*

De onderstaande beantwoording op de financiële aspecten betrekking hebbende vragen van de leden van de verscheidende fracties is gebaseerd op het rapport van SEO Economisch Onderzoek dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in december 2013 aan de Kamer heeft aangeboden. In dat rapport zijn drie modellen doorgerekend, te weten het oorspronkelijke GroenLinks-voorstel dat voor advies aan de Raad van State is aangeboden, het voorstel dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in consultatie heeft gebracht en een tussenvariant. Het thans voorliggende wetsvoorstel komt met geen van de drie varianten exact overeen, maar lijkt in vorm en reikwijdte het meeste op de tussenvariant. (beperkte uitbreiding reikwijdte, geleidelijke invoering van het informatieregister, beperkte rol van de Informatiecommissaris, tegengaan misbruik). De cijfers betreffende dat model zijn daarom voor de beantwoording als uitgangspunt genomen, waarbij telkens gemotiveerd wordt aangegeven waarom kosten c.q. besparingen naar verwachting hoger of lager zullen uitvallen dan in de doorberekende variant.

Voor een overzicht van de door SEO Economisch Onderzoek gemaakte berekeningen zij verwezen naar p. 43 van het door SEO Economisch Onderzoek uitgebrachte rapport.

De leden van de VVD-fractie vroegen wat de kosten van het informatieregister zullen zijn. Ook de leden van de PvdA-fractie vroegen de initiatiefnemers nader in te gaan op de vraag in hoeverre de actieve informatieplicht en de registerplicht bestuursorganen drijven tot het maken van kosten.

Door SEO Economisch onderzoek worden de kosten in geval van een geleidelijke opbouw van het register beperkt genoemd, zonder deze te kwantificeren. Of en hoeveel extra kosten gemaakt moeten worden zal in sterke mate afhangen van de al bestaande digitale infrastructuur bij de verscheidene bestuursorganen die binnen de reikwijdte van de Wet open overheid vallen en hun investeringsplannen om deze verder uit te bouwen. De kosten van de invoering van het «derde alternatief» bedragen volgens SEO Economisch onderzoek 5 tot 10 miljoen euro, waarvan 5 miljoen euro voor rekening komt van de Informatiecommissaris en de overige kosten met name besteed worden aan de beperkte uitbreiding van de reikwijdte en het geleidelijk uitbouwen van de activiteitenindex tot een informatieregister. In dit bedrag zijn besparingen nog niet verdisconteerd. In het fiche uit 2012 over de voorstellen van de Europese Commissie om de hergebruikrichtlijn aan te passen (Kamerstukken II 22 112, nr. 1338), merkte de regering op, dat de benodigde investeringen in ICT door overheidsorganen vaak verband zullen houden met verbetering van de

informatiehuishouding van deze organen of de dienstverlening. De administratieve lasten zullen door aanpassing niet hoeven toe te nemen. De actieve openbaarmakingsplicht zal naar verwachting slechts in beperkte mate tot extra kosten leiden. Invoering van een actieve openbaarmakingsplicht stuit niet zozeer op financiële beperkingen, maar vergt veeleer culturele en organisatorische aanpassingen. Om de kosten zo laag mogelijk te houden en maatwerk te kunnen bieden voorziet het wetsvoorstel in gefaseerde inwerkingtreding op dit punt. Artikel 10.3 voorziet in een mogelijkheid tot het later in werking treden van artikel 3.2, de registerplicht regelt Artikel 10.2 bevat voorts een overgangsbepaling ten aanzien van de registerplicht: artikel 3.2 is slechts van toepassing op documenten die bij een bestuursorgaan komen te berusten na het tijdstip waarop dat artikel in werking treedt. Voorts kan bij algemene maatregel van bestuur gelijktijdig met de inwerkingtreding van artikel 3.2 dat artikel worden opgeschort voor bepaalde onderwerpen.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts wat de totale kosten van het onderhavige wetsvoorstel zijn. Ook de leden van de PvdA-fractie vroegen de initiatiefnemers daar nog nader op in te gaan. De leden van de D66-fractie vernamen graag welke uitvoeringskosten de initiatiefnemers verwachten. De leden van de SP-fractie vroegen om inzage te geven in het definitieve te verwachten kostenplaatje op grond van het thans voorliggende wetsvoorstel, voor zowel de rijksoverheid als de betrokken bestuursorganen.

Overheidsorganen zullen zowel met positieve als met negatieve financiële gevolgen van deze wet te maken krijgen. Daarbij is de verwachting van de initiatiefnemers dat deze met elkaar in balans zullen zijn. Aan de ene kant zullen de verplichtingen van de actieve openbaarheid leiden tot een verbeterde informatiehuishouding van organen, wat een verhoogde efficiëntie met zich mee zal brengen, omdat ook ambtenaren makkelijker informatie kunnen vinden en gebruiken. In een vroeg stadium van de productie van informatie zal nagedacht moeten worden over de rubricering en eventuele openbaarmaking van informatie. Ook zal de informatie-uitwisseling tussen overheden verbeteren. Naar verwachting zullen bovendien, nadat de actieve openbaarmaking is uitgebreid, minder verzoeken om informatie worden ingediend. Verzoeken om informatie neergelegd in documenten die in het register zijn opgenomen, zijn bovendien sneller en makkelijker af te handelen, nu het orgaan geen tijd hoeft te steken in het opzoeken van documenten. Er zijn ook besparingen mogelijk omdat de overheid door meer transparantie uitgaven weet te beperken.

Door SEO Economisch onderzoek is onderzoek verricht naar de kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur. Daarin wordt onder andere geconstateerd dat de kosten voor afhandeling van Wob-verzoeken in Nederland zeer hoog zijn, vergeleken met schattingen in andere landen. In Nederland bedragen de kosten gemiddeld 4.800 euro per Wob-verzoek (exclusief Wob-verzoeken politie), in andere landen minder dan 1.000 euro. Dit kan met een breder kostenbegrip en andere rekenveronderstellingen te maken hebben, maar ook met het informatie- en archiefbeheer. Het is niet bekend hoe groot de impact van de mogelijke oorzaken is. Kostenstijgingen zijn te verwachten door initiële kosten voor verbetering van de informatiehuishouding en het realiseren van actieve openbaarheid.

De begroting van (het bureau van) de Informatiecommissaris gaat vallen onder de begroting van de Nationale ombudsman en zal naar schatting jaarlijks 5 miljoen euro bedragen. Deze schatting is gebaseerd op de huidige begroting van de Nationale ombudsman met een ombudsman en drie substituten en een vergelijking van de zwaarte van de takenpakketten.

De verwachting luidt dat het tegengaan van misbruik van de Wob tot maximaal 14 miljoen euro per jaar aan besparingen kan opleveren. De initiatiefnemers merken op dat de kosten in ieder geval lager zullen zijn dan bij het oorspronkelijke wetsvoorstel. Naar aanleiding van opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State over de uitvoerbaarheid en de financiële gevolgen van het oorspronkelijke wetsvoorstel is het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen aangepast. Van de zes nieuwe verplichtingen die de Afdeling noemt die tot kosten en administratieve lasten leiden, zijn er in het aangepaste voorstel drie vervallen, te weten de automatische uitbreiding naar de semipublieke sector, het relatief maken van de absolute uitzonderingsgronden en de wijziging van de regeling inzake intern beraad ten opzichte van de versie zoals die aan de Raad van State voor advies was voorgelegd. Bij het oorspronkelijke wetsvoorstel lagen volgens SEO Economisch onderzoek de uitvoeringskosten op 50 tot 100 miljoen euro per jaar. De initiatiefnemers gaan ervan uit dat de uitvoeringskosten van het thans voorliggende wetsvoorstel zullen liggen in de orde van de door het SEO geschatte 5 tot 10 miljoen euro per jaar. De directe kosten voor de Informatiecommissaris bedragen naar verwachting 5 miljoen euro. De kosten voor geleidelijke invoering informatieregister en beperkte uitbreiding van openbaarheidsregime zullen naar verwachting ook ongeveer 5 miljoen euro bedragen; een en ander is mede afhankelijk van fasering van invoering. Naast kosten zijn ook besparingen mogelijk, met name door het tegengaan van misbruik. De totale besparingen als gevolg van het tegengaan van misbruik en worden geschat op maximaal 14 miljoen euro per jaar.

Het maatschappelijk profijt van deze herziening van het algemene openbaarheidsregime kan voor Nederland aanzienlijk zijn. De maatschappelijke winst van de maatregelen ten aanzien van hergebruik van informatie (volgens een schatting van de regering in het fiche over de wijziging van de Richtlijn hergebruik: 200 miljoen euro) zijn in bovengenoemde kostenberekening niet meegenomen.

De leden van de PvdA-fractie wilden weten hoe de initiatiefnemers denken over de indirecte kosten van hun voorstel, waardoor de besluitvorming binnen de bestuursorganen waarschijnlijk minder vrij zal verlopen, maar onderworpen wordt aan regels ten aanzien van openbaarmaking. De initiatiefnemers denken niet, dat als gevolg van het wetsvoorstel de besluitvorming binnen bestuursorganen minder vrij zal verlopen. Er blijft ruimte voor wat wel genoemd wordt een zekere beleidsintimiteit. Denkbaar is wel, dat anticiperend op meer transparantie de besluitvorming zorgvuldiger zal verlopen in die zin, dat alle relevante factoren en risico's beter worden meegewogen. De parlementaire geschiedenis kent tal van voorbeelden waarin achteraf werd geconstateerd dat bepaalde overwegingen en risico's in een eerder stadium openbaar hadden moeten worden gemaakt (o.a. Betuwelijn, HSL-Zuid). Aldus beschouwd leidt transparantie veeleer tot besparingen dan tot extra kosten leiden.

De leden van de CDA-fractie vragen om de zinsnede «een besparing op de overheidsuitgaven, waarvan de omvang onbekend is» toe te lichten in termen die passen bij een stringent begrotingsbeleid, waartoe de huidige economische situatie verplicht.

De Wet open overheid zal, naast kosten, ook verschillende soorten baten met zich mee brengen, voor burgers, bedrijven en overheden. Voor burgers, maatschappelijke organisaties, journalisten en bedrijven heeft het grote financiële voordelen als overheidsorganen uit eigen beweging meer informatie openbaar maken en voor hergebruik beschikbaar stellen. Zij hoeven dan niet meer om die informatie te verzoeken of deze via andere, commerciële, wegen zien te bemachtigen. Door het register van



documenten en de actieve openbaarmaking zullen burgers sneller op de hoogte kunnen raken van informatie die van belang kan zijn voor hun maatschappelijke en economische positie. Bovendien helpt actieve openbaarmaking van informatie de burger bij het maken van weloverwogen keuzes voor bijvoorbeeld een bepaalde woonwijk of school. Hoewel het precieze voordeel lastig in te schatten valt, kan wel worden gesteld dat met de ontwikkelingen in de informatiesamenleving de waarde van openbare (overheids)informatie alleen maar zal toenemen. Hiermee hangen ook samen de grote voordelen die het verruimen van de mogelijkheden van hergebruik van overheidsinformatie zal opleveren. Deze economische voordelen voor de burger en het bedrijfsleven zijn bekend. Het fiche bij het voorstel van de Commissie ter aanpassing van de hergebruik-richtlijn uit 2012 verwacht dat verbetering van de mogelijkheden van hergebruik de Nederlandse economie 200 miljoen euro op zal leveren.

Daarnaast zijn er de verwachte besparingen door het tegengaan van misbruik. Die zijn door SEO Economisch Onderzoek geschat op maximaal 14 miljoen euro per jaar. De initiatiefnemers erkennen dat het in het kader van een stringent begrotingsbeleid de voorkeur zou verdienen van tevoren exact te weten hoeveel het wetsvoorstel zal besparen aan overheidsuitgaven. Dat is echter – niet alleen bij dit wetsvoorstel – niet goed mogelijk. Ook SEO Economisch Onderzoek komt niet verder dan het aangeven van een range van 0 tot 20 miljoen euro aan mogelijke besparingen wegens beperking misbruik en als gevolg van de beperking van disproportionele verzoeken. In het kader van een stringent begrotingsbeleid betekent dit, dat aan de veilige kant gebleven moet worden.

## *6. Verantwoording*

De leden van de VVD-fractie vroegen of de initiatiefnemers advies over het wetsvoorstel hebben gevraagd aan de Raad voor de rechtspraak en of zij bereid zijn alsnog een dergelijke advies te vragen.

De initiatiefnemers hebben over het voorstel geen advies gevraagd aan de Raad voor de rechtspraak. Op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie heeft de Raad tot taak de regering en de Staten-Generaal te adviseren omtrent algemeen verbindende voorschriften en te voeren beleid van het Rijk op het terrein van de rechtspleging. Artikel 95 houdt niet in dat de Raad verplicht op een advies moet worden gevraagd. De doelstelling van onderhavig wetsvoorstel ziet niet primair op aanpassing of verbetering van de rechtspleging inzake de huidige Wob. De initiatiefnemers hebben zich, in verband met de focus op de uitvoering, niet tot de Raad voor de rechtspraak gewend bij de opstelling van het wetsvoorstel. Overigens zal het voorstel naar het oordeel van de initiatiefnemers niet leiden tot een verzwaring van de werklast van de rechterlijke macht. Het aantal procedures bij de bestuursrechter zal verminderen door het niet langer toepassen van de dwangsomregeling in geval van niet-tijdig beslissen uit de Algemene wetbestuursrecht en de afname van het aantal verzoeken om informatie door de verbeterde toegankelijkheid van publieke informatie. De verplichte actieve openbaarmaking zou tot een toename kunnen leiden van het aantal zaken van de zijde van degene op wie de informatie betrekking heeft, maar die weegt niet op tegen de afname van het aantal verzoeken.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts waarom slechts een verkennend gesprek met het College bescherming persoonsgegevens is gevoerd en waarom dit College geen openbaar advies is gevraagd. De initiatiefnemers zijn van oordeel dat op het punt van de bescherming van de persoonsgegevens het wetsvoorstel geen wijzigingen bevat ten opzichte van de Wob, zodat voor een dergelijk advies geen aanleiding bestaat. De uitzonderingsgronden betreffende de bescherming van de

persoonlijke levenssfeer en de bescherming van de bijzondere persoonsgegevens ondergaan geen inhoudelijke wijziging. De Wet bescherming persoonsgegevens kent een wettelijk adviesverplichting inzake formele wetgeving en algemene maatregelen van bestuur die geheel of voor een belangrijk deel de verwerking van persoonsgegevens betreffen. Daarvan is naar het oordeel van de initiatiefnemers geen sprake.

## II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### *Artikel 2.3 Openbaarheid gegevens semipublieke sector*

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de criteria voor de begrenzing van de semipublieke sector in relatie tot de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT). Met name troffen zij het criterium «een publiek belang behartigen» niet aan in die wet. Deze leden vroegen naar de toegevoegde waarde van dit criterium en enkele voorbeelden van de toepassing.

De initiatiefnemers hebben in artikel 2.3 aansluiting gezocht bij de criteria die de commissie-Dijkstal heeft ontwikkeld in het advies Normeren en Waarderen van september 2007. De indeling van de semipublieke sector in de WNT is geheel op dat advies gebaseerd. De commissie-Dijkstal hanteerde drie criteria, te weten bekostiging uit publieke middelen, het uitvoeren van een publiek belang en de behartiging van een publieke taak. In artikel 1.3, tweede lid, van de WNT worden deze criteria genoemd. Als contra-indicatie hanteerde de commissie nog een vierde criterium, namelijk of sprake was van marktwerking. Van «publiek belang» is sprake als de overheid zich de behartiging van dat belang heeft aangetrokken, bijvoorbeeld door regelgeving. Een voorbeeld waarbij de commissie-Dijkstal constateerde dat geen sprake is van bekostiging of een wettelijke taak, maar het publieke belang toch zwaar genoeg vond om de betreffende instellingen tot de semipublieke sector te rekenen zijn de woningcorporaties.

Een verschil tussen de WNT en onderhavig wetsvoorstel is dat in eerstgenoemde wet de wetgever op basis van de criteria van de commissie-Dijkstal heeft bepaald wat tot de semipublieke sector wordt gerekend en wat niet. In onderhavig wetsvoorstel wordt slechts de mogelijkheid gegeven om een beperkte openbaarheid in te voeren voor aan te wijzen delen van de semipublieke sector. Deze aanwijzing geschiedt op het moment dat daarvoor aanleiding bestaat. De criteria hebben hier de functie de bevoegdheid tot het aanwijzen te normeren en daarmee te begrenzen.

De leden van de fractie van D66 vroegen of de initiatiefnemers zich er van bewust waren dat de oprichting van een rechtspersoon niet door een bestuursorgaan geschiedt, maar door een natuurlijke persoon of een rechtspersoon.

De initiatiefnemers zijn het met de aan het woord zijnde leden eens dat in geval van de betrokkenheid van een bestuursorgaan bij de oprichting van een rechtspersoon, deze oprichting als rechtshandeling door de rechtspersoon moet worden verricht waarvan het bestuursorgaan onderdeel uitmaakt. In de gelijktijdig met deze nota verzonden nota van wijziging wordt de term «bestuursorgaan» vervangen door «krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon».

De leden van de fractie van de SGP vroegen zich af of het logisch is om het wetsvoorstel toe te passen op de semipublieke sector, gezien de eigen positie van private instellingen.

De initiatiefnemers zijn het met de aan het woord zijnde leden eens dat onderhavig wetsvoorstel geen betrekking moet hebben op zuivere private instellingen. De semipublieke sector bestaat echter niet uit zuivere

privaatrechtelijke instellingen. Deze instellingen zijn weliswaar privaatrechtelijk vorm gegeven (anders waren zij publiek), maar verrichten publieke taken, vaak wettelijk genormeerd en worden voor een groot deel met publieke middelen bekostigd. Daarbij behandelt het wetsvoorstel de semipublieke sector niet hetzelfde als de publieke sector. Voor de publieke sector staat openbaarheid niet ter discussie. Voor sommige delen van de semipublieke sector kan een uitbreiding van de openbaarheid toegevoegde waarde hebben. In dat geval biedt het wetsvoorstel uitkomst in de vorm van de in artikel 2.3 voorgestelde algemene maatregel van bestuur.

Voorts vroegen de leden van de fractie van de SGP naar de grens van 100.000 euro bij gesubsidieerde instellingen en de verhouding tot de voorstellen rond de openbaarheid van topinkomens.

In het onlangs door de Tweede Kamer aanvaarde voorstel tot aanpassing van de reikwijdte en enige technische wijzigingen van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (Aanpassingswet WNT) (33 715) is voor gesubsidieerde instellingen een grens van 500.000 euro ingesteld. Deze grens heeft tot doel om – kort gezegd – instellingen die van hun subsidie nooit een topinkomen kunnen betalen, buiten de werking van de WNT te laten, zodat deze instellingen niet met de administratieve lasten van die wet worden geconfronteerd. In onderhavig voorstel van wet is een grens van 100.000 euro gehanteerd als ondergrens voor gevallen waarbij een aanwijzing voor aanvullende openbaarheid mogelijk is. Het betekent niet dat alle bekostiging van meer dan 100.000 euro tot gevolg heeft dat het regime van artikel 2.3 van toepassing is, maar alleen dat een dergelijke bekostiging aanleiding kan zijn om een dergelijke aanwijzing te geven.

Overigens zij herhaald dat een dergelijke aanwijzing niet betekent dat de gehele wet van toepassing wordt op alle informatie bij de aangewezen instelling, maar dat bepaalde in de aanwijzing genoemde informatie over de besteding van bekostiging, de uitvoering van de taak, de behartiging van het publiek belang of de totstandkoming van besluitvorming voor zover deze wordt beïnvloed door een bestuursorgaan, openbaar kan worden via het in de aanwijzing genoemde bestuursorgaan.

Anders dan de leden van de fractie van de SGP achten de initiatiefnemers de criteria «uitoefening van een wettelijke taak» en «het behartigen van een publiek belang» niet te vaag voor toepassing in artikel 2.3. Dat zou anders zijn als deze bepalingen rechtstreeks zouden werken en er procedures nodig zijn om te bezien of een instelling in voldoende mate een publiek belang behartigt, zodat deze wet van toepassing is. Maar de criteria, die, zoals hierboven al is aangegeven, zijn ontleend aan het advies van de commissie-Dijkstal inzake de normering van topinkomens in de semipublieke sector, zijn voldoende helder om te hanteren bij een aanwijzing in een algemeen maatregel van bestuur (of in de bijlage bij de WNT). Een dergelijke aanwijzing is zodanig concreet dat geen twijfel hoeft te bestaan over de reikwijdte van die aanwijzing.

#### *Artikel 2.5 Belang openbaarheid*

De leden van de fractie van de VVD vroegen naar de meerwaarde van het opnemen van artikel 2.5. Zij vroegen of de inhoud niet eerder thuis hoorde in de considerans. Daarnaast vroegen zij wat onder het begrip «algemeen belang» moest worden verstaan.

De initiatiefnemers hebben gekozen voor opname van dit artikel om verschillende redenen. De symboolwaarde die de leden van de VVD onderkennen is er één van. Maar de belangrijkste reden is dat de inhoud van deze bepaling van groot belang is bij het actief of passief openbaar maken van bepaalde informatie. Ook in het stelsel van de huidige Wob geldt het voorgestelde artikel 2.5. De bestuursrechter moet bestuursor-

ganen er herhaaldelijk op wijzen dat in de Wob de openbaarheid in beginsel is gegeven en dat daarvan alleen in de gevallen van de artikelen 10 en 11 van de Wob kan worden afgeweken. De initiatiefnemers zijn van oordeel dat het wettelijk stelsel duidelijker wordt als deze impliciete norm uit de Wob expliciet wordt opgenomen in dit wetsvoorstel. Als de inhoud van dit artikel in de considerans wordt opgenomen, is de maatstaf niet langer in de wet opgenomen en vindt er op dit punt ten opzichte van de Wob geen verduidelijking plaats.

Met de woorden «algemeen belang» wordt de openbaarheid van publieke informatie gezet tegenover de bijzondere belangen, genoemd in de voorgestelde artikelen 5.1 en 5.2 van dit wetsvoorstel. Het belang van de openbaarheid geldt altijd en alleen in uitzonderingsgevallen prevaleert een bijzonder belang.

### *Artikel 3.1 Actieve openbaarmakingsplicht*

De leden van de VVD-fractie merkten op dat duidelijk moet zijn wat precies openbaar gemaakt moet worden en vroegen zich in dat verband af wat moet worden verstaan onder «zoveel mogelijk» in artikel 3.1.

De initiatiefnemers zijn het eens met de gedachte van de leden van de fractie van de VVD dat uit de wet voortvloeiende verplichtingen duidelijk moeten zijn. Zij zien artikel 3.1 daarom in samenhang met het voorgestelde artikel 3.3. In artikel 3.1 is een beginsel opgenomen, dat overeenkomt met artikel 8 van de huidige Wob. Dat artikel 8 roept bestuursorganen op informatie actief openbaar te maken. Hieraan wordt in de praktijk geen structurele invulling gegeven. Daarom wordt dit beginsel weliswaar in artikel 3.1 van dit wetsvoorstel herhaald, maar wordt een ondergrens aangegeven met de opsomming in artikel 3.3. In artikel 3.3 is opgesomd welke informatie in ieder geval actief openbaar gemaakt moet worden, waarmee tevens voor een belangrijk deel invulling wordt gegeven aan het beginsel van artikel 3.1.

Overigens bieden de artikelen 3.1 en 3.3 geen aanvullende rechten aan burgers. Burgers kunnen wel om informatie verzoeken die niet actief openbaar is gemaakt. Dat verzoek moet het bestuursorgaan vervolgens beoordelen aan de hand van de artikelen 5.1 en 5.2.

### *Artikel 3.2 Register*

De leden van de fractie van D66 vroegen naar aanleiding van artikel 3.2, derde lid, of de zinsnede «documenten die openbaar zijn gemaakt» een besluit impliceert of dat het in het register opnemen van documenten openbaarmaking impliceert.

Het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 luidt dat de opname van documenten in het register geen openbaarheid impliceert, maar dat documenten die eerder openbaar zijn gemaakt, hetzij na een verzoek, hetzij door toepassing van artikel 3.1 of 3.3, via het register toegankelijk zijn. Als documenten uit het register niet elektronisch toegankelijk zijn, kan erom worden verzocht. Als dat verzoek wordt toegewezen, worden de documenten alsnog via het register toegankelijk.

### *Artikel 3.3 Actieve openbaarmaking van categorieën informatie*

De leden van de fractie van D66 wezen op het verschil tussen concepten en definitieve versies van verslagen en besluiten en vroegen op welke versie artikel 3.3 dan van toepassing is.

In artikel 3.3 is met betrekking tot verslagen alleen de openbaarmaking van verslagen van de Staten-Generaal, provinciale staten, de gemeenteraad en het algemeen bestuur van het waterschap voorgeschreven. Daarvan ligt openbaarmaking voor de hand, voordat in een volgende vergadering over dat verslag wordt beraadslaagd. Zo maakt de Tweede

Kamer via internet ongecorrigeerde stenografische verslagen openbaar, die na verloop van tijd worden vervangen door gecorrigeerde verslagen. Een dergelijke werkwijze vloeit voort uit het openbare karakter van de betreffende vergadering.

Als van een besluit in artikel 3.3 de openbaarmaking is voorgeschreven, heeft dat betrekking op een definitieve, vastgestelde, versie.

#### *Artikel 3.5 Openbaarheidsparagraaf*

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de toepassing van artikel 3.5 ingeval op het betreffende bestuursorgaan niet de verplichting rust om een jaarlijkse begroting of verantwoording op te stellen.

Ingeval een bestuursorgaan niet zelf een begroting opstelt, maar onderdeel uitmaakt van een publiekrechtelijke rechtspersoon of een openbaar lichaam waarvan een ander bestuursorgaan dat doet, kan de in artikel 3.5 voorgeschreven informatie ook worden verstrekt in die begroting of dat jaarverslag. In de separaat aan de Kamer gezonden nota van wijziging wordt artikel 3.5 op dit punt verduidelijkt. De meeste bestuursorganen – of de rechtspersoon waartoe zij behoren – kennen wel de plicht om in een of andere vorm verslag te doen. In dat kader kan de verplichting van artikel 3.5 worden meegenomen.

#### *Artikel 4.3 Beslissing*

De leden van de fractie van de VVD constateerden terecht dat in de toelichting bij artikel 4.3 een verwijzing naar het niet bestaande artikel 4.1, achtste lid, is opgenomen. De inhoud van dat achtste lid is verplaatst naar artikel 4.4, zesde lid, waarbij is verzuimd de toelichting bij artikel 4.3 aan te passen. Waar «artikel 4.1, achtste lid,» staat moet dus «artikel 4.4, zesde lid,» worden gelezen.

#### *Artikel 4.6 Antimisbruikbepaling*

De leden van de fractie van D66 meenden dat er van mag worden uitgegaan dat bij eerste lezing van een verzoek blijkt of sprake is van een ander doel dan het verkrijgen van publieke informatie en achtten de termijn waarbinnen een bestuursorgaan kan besluiten een verzoek niet te behandelen daarom te onbepaald.

De initiatiefnemers erkennen dat, wanneer een verzoeker een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie, dat in de meeste gevallen bij eerste lezing duidelijk zal zijn. Denkbaar is echter, dat eventuele oneigenlijke motieven van een verzoeker niet uit zijn verzoek blijken en een verzoek normaal in behandeling wordt genomen. Dan kan van de andere bedoeling blijken uit nader contact tussen de verzoeker en het bestuursorgaan of de behandelend ambtenaar. Naar aanleiding van de opmerkingen van de aan het woord zijnde leden is artikel 4.6 gewijzigd in de separaat met deze nota aan de Kamer gezonden nota van wijziging. In de nieuwe redactie van artikel 4.6 is opgenomen dat een bestuursorgaan een verzoek op grond van dit artikel alleen buiten behandeling kan laten als de beslistermijn van twee weken is verstreken, indien het bestuursorgaan eerder niet was geleden dat de verzoeker een ander doel heeft van het verkrijgen van publieke informatie en het bestuursorgaan onverwijld besluit het verzoek niet te behandelen (met andere woorden, daar niet nog eens twee weken of langer mee wacht). Uit de motivering van het besluit het verzoek niet te behandelen zal wel moeten blijken waarom het bestuursorgaan niet eerder is gebleken dat de verzoeker een ander doel had en dat het bestuursorgaan derhalve nog steeds over de bevoegdheid beschikt om de aanvraag buiten behandeling te laten.

De aan het woord zijnde leden waren daarnaast van mening dat de elementen «aannemelijk maken» en «kennelijk» uit artikel 4.6 haaks op elkaar staan.

De initiatiefnemers hebben deze opmerking verwerkt in de hierboven genoemde wijziging van artikel 4.6, waarbij de term «aannemelijk maken» niet langer is gebruikt.

#### *Artikel 5.1 Uitzonderingen*

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of de initiatiefnemers met betrekking tot artikel 5.1, tweede lid, onderdeel e, de mogelijkheid hebben overwogen dat personen onder druk of omdat zij de gevolgen niet kunnen overzien, instemmen met de openbaarmaking van hun persoonsgegevens.

De initiatiefnemers hebben de regel dat de uitzonderingsgrond betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer overgenomen uit de huidige Wob. Ook daar is in artikel 10, vierde lid, bepaald dat de uitzonderingsgrond betreffende de persoonlijke levenssfeer niet van toepassing is voor zover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking. Deze bepaling is in de Wob opgenomen als gevolg van artikel 4, vierde lid, onderdeel f, van het verdrag van Aarhus. De initiatiefnemers zien geen mogelijkheid of reden om hierop terug te komen. De voorgestelde bepaling betekent niet dat bestuursorganen bij betrokkenen om die toestemming moeten vragen. Voor zover het bestuursorgaan van oordeel is dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer prevaleert, kan het de gevraagde informatie weigeren. Alleen als een bestuursorgaan meent dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet in het geding is, zullen zij bij de betrokkenen moeten nagaan wat hun zienswijze is. Als een instemming onder dwang tot stand zou zijn gekomen, kan een bestuursorgaan oordelen dat die instemming er feitelijk niet is. Een verdere wettelijke bescherming op dit punt lijkt de initiatiefnemers niet nodig.

De door de leden van de ChristenUnie bedoelde bescherming is wel een reden om het voorgestelde artikel 5.5 op te nemen. Als gevolg van dat artikel heeft de inwilliging van een verzoek om informatie die de verzoeker betreft niet langer het gevolg dat deze informatie openbaar wordt voor eenieder.

De leden van de fractie van de VVD vroegen om een nadere uitleg van het begrip «ernstig» in de aanhef van artikel 5.1, tweede lid, en naar het verschil tussen «schaden» en «ernstig schaden».

Het huidige artikel 10, tweede lid, aanhef, van de Wob zegt dat openbaarmaking achterwege blijft voor zover de openbaarmaking niet opweegt tegen een in het tweede lid genoemd belang. In het voorgestelde artikel 5.1, tweede lid, wordt daaraan nader invulling gegeven met de term «ernstig schaden». De initiatiefnemers willen bereiken dat een bestuursorgaan, bij het oordeel dat het belang van openbaarheid openbaarmaking niet opweegt tegen een in het tweede lid genoemd belang, dit oordeel nader motiveert. Alleen als de openbaarheid ernstige schade toebrengt aan een in het tweede lid genoemd belang kan er grond zijn voor het oordeel dat het belang van openbaarheid niet opweegt tegen het te beschermen belang. Maar ook artikel 10 van de Wob brengt niet mee dat iedere schade aan een belang, genoemd in artikel 10, tweede lid, van de Wob voldoende is om openbaarmaking achterwege te laten. Daarvoor is ook onder de Wob een weging van het belang van de openbaarheid nodig tegen het in artikel 10, tweede lid, genoemde belang. Daarom moet in de motivering van de afweging van die belangen tot uitdrukking komen dat sprake is van een zodanige schade dat openbaarmaking achterwege moet blijven. Dit hebben de initiatiefnemers tot uitdrukking gebracht met het woord «ernstig».

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat op deze wijze de bestuursorganen alle ruimte hebben om een bijzonder belang zwaarder te laten wegen in gevallen waarin dat bijzonder belang moet prevaleren boven het belang van de openbaarheid, maar dat tevens een drempel wordt opgeworpen voor het ongemotiveerd inroepen van een uitzonderingsgrond.

#### *Artikel 5.2 Persoonlijke beleidsopvattingen*

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen om een nadere uitleg bij artikel 5.2, derde lid. Ook de leden van de fractie van de SGP vroegen of persoonlijke beleidsopvattingen over milieu-informatie van een andere orde zijn dan andere persoonlijke beleidsopvattingen. De initiatiefnemers zijn genoodzaakt om, net als bij artikel 11, vierde lid, van de Wob het geval is, een uitzondering voor milieu-informatie op te nemen. Op grond van het verdrag van Aarhus kan voor milieu-informatie het huidige artikel 11 van de Wob niet als een absolute maar slechts als een relatieve uitzondering worden gehanteerd. De initiatiefnemers handhaven in het voorgestelde artikel 5.2, vierde lid, dat uitgangspunt. Hieraan ligt niet de gedachte ten grondslag dat persoonlijke beleidsopvattingen over milieu-informatie van een andere orde zijn dan andere opvattingen, maar simpelweg een verdragsrechtelijke beperking.

De leden van de fractie van de SGP vragen voorts of de constatering juist is dat ambtenaren op grond van het wetsvoorstel persoonlijk verantwoordelijk zijn voor de keuze om informatie al dan niet openbaar te maken. De aan het woord zijnde leden vroegen in dit verband tevens naar de verhouding met de ministeriële verantwoordelijkheid en de wenselijkheid van het openbaar worden van ideeën van ambtenaren zonder dat de Minister zich hierover kan uitlaten.

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat de ambtenaren niet verantwoordelijk worden gemaakt voor de openbaarmaking van hun persoonlijke beleidsopvattingen. Het is de Minister (of een ander bestuursorgaan) die op een verzoek tot openbaarmaking beslist, niet de ambtenaar. De ministeriële verantwoordelijkheid is niet in het geding, omdat niet de ambtenaar beslist, maar het bestuursorgaan. In het in de nota van wijziging opgenomen artikel 5.2 worden alleen niet tot de persoon herleidbare persoonlijke beleidsopvattingen openbaar gemaakt. De instemming van de betrokkene is niet langer relevant.

Overigens kan de Minister of een ander bestuursorgaan bij het openbaar maken van een persoonlijke beleidsopvatting (of van welke andere openbaarmaking dan ook) altijd een reactie toevoegen op de openbaar te maken informatie, waarin gemaakte keuzes worden toegelicht, of waarbij wordt gewezen op lacunes in de openbaar gemaakte informatie (bijvoorbeeld omdat meer informatie niet beschikbaar is of omdat een uitzonderingsgrond van toepassing is), waardoor de wel openbaar gemaakte in een context wordt geplaatst.

De leden van de fractie van de SGP vroegen zich voorts af of feiten, prognoses en de voor- en nadelen van een beleidsalternatief voldoende te onderscheiden zijn in objectieve en subjectieve gegevens en of niet vooral sprake is van persoonlijke en politieke keuzes.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de SGP constateren de initiatiefnemers dat de formulering «voor- en nadelen» in dit verband tot misverstanden kan leiden. De initiatiefnemers stellen daarom voor een objectievere term te hanteren, zodat de onbedoelde suggestie van een subjectief element wordt weggenomen. In de gelijktijdig met deze nota verzonden nota van wijziging wordt daartoe in het herziene artikel 5.2, eerste lid, de formulering «voor- en nadelen» vervangen door «gevolgen».

De initiatiefnemers menen dat een onderscheid tussen objectieve en subjectieve gegevens kan worden gemaakt en ook moet worden gemaakt, wil overheidshandelen en overheidsbeleid kunnen worden getoetst. Onderscheid moet worden gemaakt tussen feit en waardering. Een contraproductief gevolg is feitelijk, terwijl de politieke waardering ervan, die tot stand komt in samenhang met alle andere aspecten van de verschillende alternatieven, subjectief is. De initiatiefnemers hebben in dat kader al gewezen op aanwijzing 212, onderdeel c, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin wordt voorgeschreven dat in een memorie van toelichting aandacht wordt besteed aan de overwogen varianten. Hulpmiddel daarbij is het door de regering gehanteerde instrument Integraal afwegingskader (IAK), waarbij bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving beleidsalternatieven worden geïnventariseerd. Van de gemaakte keuzes moet vervolgens in de memorie van toelichting verslag worden gedaan. Dat geschiedt dan op een geobjectiveerde wijze, waarbij daarnaast de politieke afweging wordt gegeven van de gemaakte keuzes. Zowel de samenleving als de volksvertegenwoordiging dient over deze gegevens te kunnen beschikken om een oordeel over het overheidsbeleid te kunnen vormen.

#### *Artikel 5.3 Informatie ouder dan vijf jaar*

De leden van de fractie van de VVD vroegen de initiatiefnemers in te gaan op de termijn van vijf jaar bij het voorstel om na vijf jaar informatie in principe openbaar te maken. De initiatiefnemers willen graag het misverstand wegnemen dat artikel 5.3 met zich brengt dat informatie na vijf jaar altijd openbaar is. Het artikel bepaalt dat een bestuursorgaan kan besluiten om informatie die ouder is dan vijf jaar niet openbaar te maken, als het motiveert waarom de in artikel 5.1 en 5.2 genoemde belangen ondanks het tijdsverloop nog steeds zwaarder wegen dan het belang van de openbaarheid. Artikel 5.3 vereist dus een zwaardere motivering dan bij jongere informatie, waarmee de initiatiefnemers beogen dat bestuursorganen minder snel een verzoek om informatie uit automatisme afwijzen. Maar de openbaarmaking van informatie kan na vijf jaar nog steeds worden geweigerd. Aan de leden van de fractie van de VVD kan worden toegegeven dat ook voor een andere periode gekozen had kunnen worden. De initiatiefnemers zijn echter van oordeel dat een periode van vijf jaar lang genoeg is om te voorkomen dat bij iedere beslissing het tijdsverloop moet worden meegewogen en anderzijds kort genoeg is om enige betekenis te hebben.

De leden van de fractie van de SGP vroegen naar de wenselijkheid van de regel dat informatie na vijf jaar automatisch geschikt is voor openbaarheid, terwijl eerder sprake was van de wenselijkheid van geheimhouding. Zij vroegen daarbij tevens naar de verhouding naar de ministeriële verantwoordelijkheid, als het gaat om automatische openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen. Zoals de initiatiefnemers hierboven al hebben betoogd in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de VVD, is met artikel 5.3 geen automatische openbaarmaking na vijf jaar beoogd. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat tijdsverloop van invloed is op de belangenafweging die moet worden gemaakt bij de afweging tussen het belang van de openbaarheid en het met een uitzonderingsgrond te beschermen belang. Artikel 5.3 dwingt een bestuursorgaan dit tijdsverloop in de belangenafweging te betrekken. Maar de openbaarmaking van informatie kan na vijf jaar nog steeds worden geweigerd. De initiatiefnemers zien, zomin als zij die zagen bij de beantwoording van de vragen naar aanleiding van artikel 5.2, wegens het tijdsverloop geen knelpunten als het gaat om de ministeriële verantwoordelijkheid, nu, als het een verzoek betreft dat bij een Minister is ingediend, het die Minister is die besluit tot openbaar-



making en dus zelf die afweging maakt waarin het tijdsverloop is betrokken.

#### *Artikel 5.4 Kabinetsformatie*

Naar aanleiding van het artikel waarin de openbaarheid van stukken tijdens de kabinetsformatie wordt opgeschort, stelden de leden van de VVD-fractie vragen naar het einde van de formatie, de wijze van openbaar maken en het tijdstip waarop de informatie beschikbaar moet zijn of kan worden opgevraagd.

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat de formatie is afgerond bij de benoeming van de Ministers. Artikel 5.4 kent geen bijzondere bepaling over de wijze van openbaar maken, zodat van verplichte actieve openbaarmaking slechts sprake is indien het voorgestelde artikel 3.3 van toepassing is. Hiervan kan sprake zijn bij stukken die de informateur of de formateur ontvangt van derden, die immers kunnen worden aangemerkt als bij de Tweede Kamer ingekomen stukken als bedoeld in het voorgestelde artikel 3.3, tweede lid, onderdeel a. Voor het overige kan een verzoek worden ingediend vanaf het moment dat de formatie is afgerond. Eventuele actieve openbaarmaking is, gelet op artikel 3.3, vierde lid, aan de orde binnen een week na het einde van de formatie. Zowel bij de actieve openbaarmaking als de openbaarmaking op verzoek geldt dat op grond van de uitzonderingsgronden openbaarmaking gedeeltelijk achterwege kan blijven. Zoals in de memorie van toelichting reeds is aangegeven, stellen de initiatiefnemers zich voor dat in het reglement van orde van de Kamer regels worden gesteld over de behandeling van een bij de Kamer ingediend verzoek om informatie.

#### *Artikel 5.5 Verstrekking van informatie die de verzoeker betreft*

De leden van de fractie van de VVD vroegen naar de bedoeling van de verwijzing naar artikel 11 in de toelichting bij artikel 5.5, nu het wetsvoorstel geen artikel 11 kent.

De verwijzing naar de artikelen 10 en 11 in de toelichting bij artikel 5.5 zijn (foutieve) verwijzingen naar de artikelen 10 en 11 van de huidige Wob. Het hadden verwijzingen naar de artikelen 5.1 en 5.2 van het wetsvoorstel moeten zijn. De fout is ontstaan doordat artikel 5.5 met toelichting is ontleend aan het wetsontwerp dat de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor internetconsultatie heeft gepubliceerd. De toelichting is helaas niet op alle plaatsten aangepast aan de nummering van dit wetsontwerp.

#### *Artikel 6.1 Reikwijdte*

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de betekenis van het begrip «derde» in artikel 6.1, eerste lid.

Met de term «derde» wordt bedoeld een ander dan het overheidsorgaan of de verzoeker, die in dat verband de «eerste» en de «tweede» zijn.

De leden van de fractie van D66 vroegen voorts naar een definitie van de term «dochterondernemingen» van overheidsorganen. De aan het woord zijnde leden merkten op dat overheidsorganen geen dochterondernemingen kunnen hebben.

De vraag van de leden van de fractie van D66 vormt voor de initiatiefnemers aanleiding om de term «dochteronderneming» te vervangen door «een onder verantwoordelijkheid van een overheidsorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf», zoals dat ook wordt gehanteerd in artikel 11a van de Wob en voor bestuursorganen in het voorgestelde artikel 4.1 van dit wetsvoorstel.

#### *Artikel 6.6 Exclusief recht*

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de wenselijkheid van een definitie en voorbeelden van de term «dienst van algemeen belang», uitgaande van het gelijkkluidende Europeesrechtelijk begrip.

De term komt, zoals de aan het woord zijnde leden veronderstelden, uit artikel 11 van de Hergebruikrichtlijn. Een nadere definitie zal vooral in andere woorden hetzelfde zeggen en voegt naar de mening van de initiatiefnemers weinig toe. Ook in artikel 11g van de Wob, dat inhoudelijk overeen komt met het voorgestelde artikel 6.6, wordt de term niet nader gedefinieerd. De memorie van toelichting bij artikel 11g van de Wob geeft als voorbeeld van een dienst van algemeen belang het geval dat geen enkele commerciële uitgever bereid wordt gevonden de betrokken informatie te publiceren zonder het exclusieve recht daarop te verwerven.

#### *Artikel 7.1 Algemeen*

De leden van de fractie van de VVD constateerden een tegenstrijdigheid tussen de toelichting bij artikel 7.1 en artikel 9.1. Zij vroegen of het de bedoeling is dat de Nationale ombudsman niet tevens de Informatiecommissaris is.

De initiatiefnemers kunnen bevestigen dat het de bedoeling is dat de Informatiecommissaris altijd een substituut-ombudsman is en de Nationale ombudsman niet tevens zelf Informatiecommissaris is (analoog aan hetgeen is bepaald voor de Kinderombudsman).

#### *Artikel 7.4 Bevoegdheden*

De leden van de fractie van de VVD stelden enkele vragen naar aanleiding van het voorgestelde artikel 7.4, tweede lid, op grond waarvan de Informatiecommissaris een bestuursorgaan kan opdragen een externe adviescommissie in te stellen voor de behandeling van bezwaarschriften inzake dit wetsvoorstel.

Een bestuursorgaan kan op grond van de Algemene wet bestuursrecht een externe bezwaarcommissie vrijwillig instellen. Dat blijft zo. De Informatiecommissaris kan echter uit eigen beweging een bestuursorgaan opdragen een dergelijke commissie in te stellen, als het bestuursorgaan in bezwaar stelselmatig een volledige heroverweging van het bestreden besluit achterwege laat of anderszins stelselmatig blijkt geeft van een vooringenomen houding. Met andere woorden: als een bestuursorgaan in bezwaar stelselmatig de zaak niet inhoudelijk opnieuw bekijkt, of anderszins stelselmatig blijkt geeft van een vooringenomen houding. Een bestuursorgaan is verplicht zo'n commissie in te stellen als de Informatiecommissaris daartoe opdracht heeft gegeven. Een bestuursrechter zal constateren dat een beslissing op bezwaar niet op de juiste manier is voorbereid, als het bestuursorgaan ondanks de opdracht van de Informatiecommissaris niet met behulp van een externe bezwaarcommissie heeft voorbereid. De opdracht van de Informatiecommissaris staat niet in de weg aan de bevoegdheid van het bestuursorgaan om af te wijken van een advies van een externe bezwaarcommissie, als het bestuursorgaan dat maar goed motiveert en als het advies van de commissie maar met de beslissing op bezwaar wordt meegezonden. Een bestuursorgaan heeft voor het vrijwillig instellen van een bezwaarschriftcommissie geen toestemming nodig van de Informatiecommissaris.

#### *Artikel 8.1 Strafbepaling*

De leden van de fractie van de VVD vroegen zich af waar de hoogte van de strafmaat en de kwalificatie als misdrijf in artikel 8.1 zijn gebaseerd.

De initiatiefnemers hebben de strafmaat en de kwalificatie ontleend aan het vergelijkbare artikel 361 van het Wetboek van Strafrecht, dat gaat over het ambtsmisdrijf verduisteren van bewijsstukken.

#### *Artikel 8.2 Strafbepaling*

De leden van de fractie van de VVD vroegen zich af waar de hoogte van de strafmaat en de kwalificatie als misdrijf in artikel 8.2 zijn gebaseerd. De initiatiefnemers hebben de strafmaat en de kwalificatie ontleend aan het vergelijkbare artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht, dat eveneens gaat om het schenden van een geheimhoudingsbepaling.

#### *Artikel 8.8 Verhouding met andere wetten*

De leden van de fractie van de VVD vroegen naar hetgeen op grond van de Wet op de jeugdzorg en de Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie openbaar mag worden gemaakt.

De genoemde bepalingen bieden geen ruimte om aan anderen dan de cliënten of hun wettelijk vertegenwoordigers informatie te verstrekken. Aan wettelijke vertegenwoordigers wordt (in afwijking van het voorgestelde artikel 5.5 van dit wetsvoorstel) geen informatie verstrekt als dat niet in het belang van het betreffende kind is. Op dit punt is het College bescherming persoonsgegevens niet om advies gevraagd, omdat er in het informatieregime op grond van de Wet op de jeugdzorg en de Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie geen wijzigingen plaats vinden.

De leden van de fractie van de VVD vroegen voorts naar de reden om gegevens openbaar te maken over de bedrijfsvoering van de commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De initiatiefnemers hebben geen principiële keuze gemaakt om de gegevens over de bedrijfsvoering van genoemde commissie openbaar te maken. Zij hebben de principiële keuze gemaakt de reikwijdte ten opzichte van de Wob uit te breiden met de organen die worden genoemd in artikel 1:1, tweede lid, van de Algemeen wet bestuursrecht. Daarmee is de commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten onder het bereik van het wetsvoorstel gebracht. Vervolgens is met behulp van artikel 8.8 en de op de bijlage genoemde wetten uitgezonderd wat op grond van bijzondere omstandigheden uitgezonderd moet worden. Deze uitzonderingen dienen om te voorkomen dat procedures worden gevoerd waarvan de uitkomst bij voorbaat vast staat, maar dienen niet zo ver te gaan dat zij betrekking hebben op informatie waarvan de openbaarheid geen schade aanricht. Daarmee dienen de dossiers waarover de commissie een oordeel moet vormen onder de uitzondering te vallen, maar voor de vergaderkosten van de commissie bestaat daarvoor geen grond, zodat de uitzondering niet zo ver is uitgebreid. Hierover is geen overleg geweest met de diensten, omdat voor de diensten in het openbaarheidsregime geen wijzigingen worden aangebracht. Ook met de commissie is geen overleg gevoerd.

#### *Artikel 8.6 Kosten*

De leden van de fractie van D66 vroegen of onder «de kostprijs van de verstrekte informatiedragers» alleen gaat om de kosten van het papier en niet om de arbeidskosten en of onder de «kosten» ook de kosten van het kopieerapparaat kunnen vallen.

De initiatiefnemers kunnen bevestigen dat voor arbeidskosten geen vergoeding kan worden gevraagd. Ook een vergoeding voor het gebruik van het kopieerapparaat behoort niet tot de mogelijkheden.

## *Artikel 9.2 Wijziging op de Wet op de Raad van State*

De leden van de fractie van de VVD stelden enkele vragen over de toepassing van de regels over de verplichte openbaarmaking van adviezen van de Raad van State.

De initiatiefnemers zullen in antwoord op deze vragen eerst kort de werking van het nieuwe stelsel beschrijven. De openbaarheid van de adviezen en de wetsvoorstellen waarover advies wordt gevraagd, wordt niet groter. Er wordt alleen geregeld dat deze stukken eerder openbaar worden dan thans het geval is. Wetsvoorstellen waarover advies wordt gevraagd, worden door de Minister openbaar gemaakt op het moment dat zij naar de Raad van State worden gezonden. De adviezen worden door de Afdeling advisering van de Raad van State openbaar gemaakt op het moment dat zij naar de Minister worden gezonden. Evenals nu kan een advies gedeeltelijk niet openbaar worden gemaakt, als een van de uitzonderingsgronden van artikel 5.1 of artikel 5.2 van toepassing is. Dit volgt uit de aanhef van het voorgestelde artikel 3.3, tweede lid. In artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a, wordt de mogelijkheid geboden om een wetsvoorstel en een advies niet eerder openbaar te maken dan bij toezending aan de Tweede Kamer, indien eerdere openbaarmaking ongewenste gevolgen zou hebben. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij een voornemen de belasting te verhogen, waarbij die verhoging dan terugwerkt tot het moment van indienen van het wetsvoorstel. Eerdere openbaarmaking van het voorstel zal dan leiden tot grootschalig ontwijkingsgedrag. Een ander voorbeeld uit het recente verleden waarbij uitstel van de openbaarmaking aan de orde zou kunnen zijn, is de nationalisatie van een bank.

De initiatiefnemers hebben gekozen voor afschaffing van het bijzondere regime rond de advisering. De regering zendt eerst een wetsvoorstel ter consultatie aan belanghebbenden en biedt zelfs op [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl) aan alle burgers de gelegenheid hun standpunt over deze voorstellen te geven. De wetsvoorstellen en de adviezen uit de consultatieronde zijn in dit stadium al openbaar. Maar als de ministerraad in de vervolgfase besluit om het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State te zenden, is het wetsvoorstel ineens geheim tot het bij de Tweede Kamer is ingediend. Iedere logica ontbreekt hier. Het stelsel is alleen te verklaren vanuit de traditie. De initiatiefnemers menen dat die traditie onvoldoende grond vormt in deze nieuwe wet de uitzondering te handhaven.

Voortman  
Schouw