

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

641

Vragen van het lid **Arib** (PvdA) aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *het gebrek aan openheid bij de overheid* (ingezonden 11 oktober 2021).

Antwoord van Minister **Ollongren** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (ontvangen 3 november 2021).

Vraag 1

Kent u het bericht «Het Ministerie van Volksgezondheid stelt zichzelf boven de wet»?¹

Antwoord 1

Ja, ik heb dit bericht gelezen.

Vraag 2

Deelt u de mening dat zeker in het geval van informatie over onderwerpen waarbij beslissingen worden genomen die het dagelijks leven van vrijwel iedereen treffen openheid meer dan nodig is? Zo ja, hoe verhoudt zich dat tot het feit dat journalisten teveel moeite hebben om informatie rondom de covid-pandemie te krijgen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 2

Ja, die mening deel ik. Het is belangrijk dat de overheid transparant te werk gaat, en inzicht verschaft in de wijze waarop beleid en beslissingen tot stand komen. Burgers hebben recht op deze informatie. Dat geldt zeker ook in een uitzonderlijke situatie als de covid-19-pandemie, waarin de informatiebehoefte hoog is. Mijn collega van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) geeft daar onder andere als volgt uitvoering aan:

¹ Follow the Money, 8 oktober 2021, «Het Ministerie van Volksgezondheid stelt zichzelf boven de wet», https://www.ftm.nl/artikelen/wob-wijze-ministerie-vws?utm_source=social&utm_medium=twitter&utm_campaign=WobVWS.

- Uw Kamer(s) worden frequent via de zogenoemde «Stand-van-zakenbrieven» geïnformeerd over alle op dat moment relevante onderwerpen in de coronacrisis.²
- De adviezen van het Outbreak Management Team (OMT) worden aan de Kamer(s) verstrekt.
- Er vinden zeer regelmatig persconferenties plaats, en andere momenten waarop informatie verstrekt wordt en media vragen kunnen stellen.
- De documenten die worden besproken tijdens de informele overleggen in het Catshuis zijn en worden actief openbaar gemaakt aan eenieder.³
- Tot slot is er een webpagina van de rijksoverheid waarop veel informatie over het coronavirus wordt gepubliceerd voor het brede publiek.

Tegelijkertijd is de afhandeling van de Wob-verzoeken over de covid-19-pandemie inderdaad flink vertraagd, mede als gevolg van een grote toename in het aantal verzoeken op dit terrein en de omvang ervan. Mijn ambtgenoot van VWS en ik zijn van mening dat dit een ongewenste situatie is.

Op 21 juli en 7 september heeft de Minister van VWS uw Kamer geïnformeerd over extra maatregelen bij de afhandeling van Wob-verzoeken over corona. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State geeft in zijn uitspraak van woensdag 20 oktober 2021 aan dat het begrijpelijk is dat mijn collega van VWS niet binnen de wettelijke termijn kon afhandelen en dat hij heeft gezocht naar een aangepaste werkwijze. De afdeling geeft ook aan dat de Minister van VWS eerder rekening had moeten houden met de maatschappelijk onrust en de grote informatiebehoefte als gevolg daarvan en daar sneller inzet op had moeten plegen. Die inzet is er nu, zo blijkt ook uit de eerdergenoemde brieven.⁴ Voor wat betreft de bredere aanpak; dit licht ik toe onder vraag 6.

Vraag 3

Deelt u de mening dat de voorkeur moet worden gegeven aan openheid boven het trachten de mogelijkheden van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) op te rekken? Zo ja, waarom gebeurt dat dan toch steeds door in rechtszaken de randen van de WOB op te zoeken? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 3

Een transparante overheid moet het uitgangspunt zijn, dat ben ik met u eens. En dat is ook ons uitgangspunt. Dat wil echter niet zeggen dat alle informatie altijd openbaar gemaakt kan worden; er zijn andere belangen die daaraan in de weg kunnen staan, zoals het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van ook externe partijen. Bij de rechtszaak van mijn collega van VWS lag echter niet de vraag voor of er op goede gronden informatie niet openbaar is gemaakt, maar of de gehanteerde gefaseerde werkwijze in overeenstemming is met de Wob. Een aanpak die is opgesteld om de grote hoeveelheid zeer omvangrijke Wob-verzoeken die VWS ontvangen heeft, en die de Wob-praktijk danig op de proef stellen, binnen de wettelijke termijnen af te handelen. Dit heeft niets te maken met het opzoeken van de randen van de Wob. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State komt in haar uitspraak van 20 oktober 2021 tot het oordeel dat mijn collega van VWS in lijn handelt met de wet en geeft VWS meer tijd om de aanhangige Wob-verzoeken te behandelen. Zie ook mijn antwoord bij vraag 5.

Vraag 4

Heeft u als stelselverantwoordelijke voor de WOB uw collega-bewindspersonen waaronder de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) er op aangesproken dat de WOB ervoor bedoeld is openheid te geven en niet om openheid te blokkeren? Zo ja, kunt u de Kamer dan berichten over

² Zie voor recente stand van zakenbrieven: Minister van VWS, Stand van zakenbrief Covid-19, 14 september 2021, kenmerk: 3252055-1014961-PDC19, Minister van VWS, *Maatregelenbrief COVID-19*, 6 juli 2021, kenmerk: 3221455-1012165-PDC19; Minister van VWS, *Stand van zakenbrief Covid-19*, 18 juni 2021, kenmerk: 2380119-1011202-PDC19, Minister van VWS, *Stand van zakenbrief covid-19*, 28 mei 2021, kenmerk: 2368124-1009693-PDC-19. Deze kamerbrieven zijn ook te vinden via: www.rijksoverheid.nl.

³ Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdlijn/uitgelicht-catshuisstukken/openbaarmaking-catshuisstukken>.

⁴ Minister van VWS, *Extra maatregelen ter versnelling afhandeling corona Wob-verzoeken*, 7 september 2021, kenmerk: 3250821-1014852-WJZ.

de uitkomst van deze gesprekken? Zo nee, waarom niet en wanneer gaat u dit alsnog doen?⁵

Antwoord 4

In de beginfase van de pandemie is onder andere door VWS een beroep gedaan op overmacht op grond van de Awb.⁶ Daar is kort daarna bij het voortduren van de coronapandemie nadrukkelijk van afgestapt en het belang van openbaarheid is ook in die zin besproken in het kabinet. Dat belang heb ik ook benadrukt in mijn brief van 16 juni 2020 bij de aanbieding van het onderzoeksrapport Evaluatie afschaffing dwangsomregeling Wob.⁷ Alle departementen richten zich op de wettelijke taak om Wob-verzoeken tijdig af te doen. Die inzet neemt niet weg dat dit in veel gevallen, en met name met betrekking tot covid-19 verzoeken, niet lukt als gevolg van uiteenlopende hierna toegelichte omstandigheden. Afgelopen zomer is er, onder andere door mijn collega van VWS, aan de bel getrokken over de uitvoerbaarheid van de Wob. De tijdige en adequate uitvoering van informatieverzoeken staat al geruime tijd onder druk,⁸ maar deze problematiek is door de coronacrisis in een stroomversnelling geraakt en meer zichtbaar geworden. Het blijkt voor steeds meer departementen onmogelijk om nog binnen de termijnen te voldoen aan met name de in aantal toenemende omvangrijke Wob-verzoeken, hoe hard men ook werkt op Wob-afdelingen. De wet schiet door deze uitvoeringsproblematiek zijn doel (openbaarheid van bestuur) voorbij.

Dit signaal, dat we met de uitvoering van de Wob tegen de grenzen aanlopen van wat we aankunnen, wordt rijksbreed gedeeld. Ik heb daarom dit najaar het voortouw genomen om gezamenlijk tot maatregelen te komen om de situatie te verbeteren, juist omdat ik het als mijn verantwoordelijkheid zie om anderen op het belang van openheid aan te (blijven) spreken. Er is echter niet een snelle oplossing voor handen, het probleem is complex:

- De Wob stamt uit 1991 en is dus 30 jaar oud. Per Wob-verzoek ging het doorgaans hooguit om een ordner met papieren documenten. In de loop der jaren is het volume en de verscheidenheid van betrokken documenten toegenomen, zoals e-mails en app-berichten. Ter illustratie: voor de circa 250 Wob-verzoeken over COVID-19 die nu bij VWS liggen, zijn meer dan 5 miljoen documenten betrokken. Het grootste deel daarvan betreft e-mails.
- Onze passieve openbaarmakingsplicht rust op een intensieve belangenafweging. Alle betrokken documenten moeten aan de Wob getoetst worden, en uitzonderingsgronden, zoals privacygevoelige informatie, moeten gelakt worden. Bij mogelijke openbaarmaking van documenten waarbij belangen van derden zijn betrokken, moet hen om een zienswijze worden gevraagd. Dit zijn tijdrovende processen, zeker als het gaat om een grote hoeveelheid informatie.
- Het ontbreekt aan een goede informatiehuishouding. Ordening vindt doorgaans alleen plaats in de documentmanagementsystemen, maar informatie (met name mailverkeer) bevindt zich in toenemende mate buiten deze systemen. De inzet is steeds geweest om met slimme tools aan de achterkant het proces te versnellen, maar delen van het proces kunnen niet geautomatiseerd worden: er blijft altijd (handmatige) controle, beoordeling en belangenafweging nodig.
- Bijkomend probleem is dat we in de Wob-praktijk in toenemende mate worden geconfronteerd met omvangrijke en weinig gerichte verzoeken. Dit maakt de afhandeling ervan complex en zeer tijdrovend. De huidige staat van de informatiehuishouding faciliteert onvoldoende om snel zicht te kunnen krijgen op relevante documentatie; er kan niet snel een inventarislijst geleverd worden om een verzoeker te helpen een verzoek verder te preciseren tot bepaalde documenten. Een gesprek met de indiener kan helpen om het verzoek verder in te kaderen. In de Woo is

⁵ Kamerstuk 35 300, nr. 87. (Verslag van een notaoverleg, gehouden op 5 juli 2021, over Advies Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid).

⁶ Zie antwoord op Kamervragen van de leden Sneller, Van Weyenberg (beiden D66), Özütok en Snels (beiden GroenLinks) aan de Minister van VWS over de opschorting van het Wob-verzoek van Pieter Klein. Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2019–2020, nr. 2717.

⁷ Kamerstuk, 32 802, nr. 48.

⁸ Zie het eerdergenoemde onderzoeksrapport (Kamerstuk, 32 802, nr. 48).

hiertoe ook expliciet een bepaling opgenomen. Ook onder de Wob wil ik inzetten op het snel(ler) openbaar maken van de relevante documenten.

- In het specifieke geval van VWS geldt nog dat tijdens de afhandeling van de verzoeken de Wob-instructie voor het Rijk op het punt van openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen is aangepast naar aanleiding van de toeslagenaffaire. Verzoekers doen een beroep op de nieuwe Wob-instructie, waardoor documenten regelmatig opnieuw beoordeeld moeten worden.

Vraag 5

Deelt u de mening dat het geen gewenste situatie is als een bewindspersoon zelf kan beslissen welke documenten hij wanneer wil openbaren? Zo ja, waarom gebeurt dat in het geval van de Minister van VWS? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5

Die mening deel ik niet. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in zijn uitspraak van 20 oktober 2021 inzake de aanpak van de Minister van VWS in de Wob-verzoeken over Corona, geoordeeld dat deze handelwijze wetsconform is.

Meer in het algemeen geldt dat een bestuursorgaan dient te beslissen op een Wob-verzoek binnen de daartoe gestelde wettelijke termijnen. Het is altijd het bestuursorgaan zelf, zoals de Minister van VWS, dat verantwoordelijk is voor het toepassen van de wettelijke kaders bij het nemen van een besluit op een Wob-verzoek. De verplichtingen op grond van de wet rusten immers op bestuursorganen. Andere bestuursorganen hebben geen rol bij het nemen van dat besluit. Uiteindelijk houdt de rechter toezicht op de naleving van de wet door bestuursorganen.

Vraag 6

Gaat de onlangs aangenomen Wet Open Overheid (WOO) als die in werking is getreden zorgen voor meer openheid dan nu het geval is en kunnen dan niet langer documenten te laat of niet worden vrijgegeven? Zo ja, zijn alle departementen tegen die tijd wel in staat die openheid te betrachten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 6

Ja, de WOO is een belangrijke stap in het transparanter maken van de overheid. Het zal echter wel de nodige tijd kosten voordat de wet merkbaar effect zal sorteren.

Voor wat betreft de openbaarmaking van documenten op verzoek (de passieve openbaarmaking) volgt de WOO grotendeels de Wob, en dit proces zal dus – op een aantal onderdelen na, zoals het ruimer openbaar maken van persoonlijke beleidsopvattingen, op de korte termijn niet noemenswaardig veranderen. De bij het antwoord op vraag 4 genoemde factoren die een tijdige afdoening van informatieverzoeken bemoeilijken, zijn niet meteen verholpen bij de inwerkingtreding van de WOO.

Maar de WOO zet wel een aantal andere veranderingen in gang: de WOO zet in op het actief openbaar maken van informatie, en het op orde brengen van de informatiehuishouding als belangrijke randvoorwaarde. Dit is een meerjarig proces. De initiatiefnemers van de WOO zijn ervan uitgegaan dat er circa acht jaar voor nodig is om de informatiehuishouding op orde te brengen. Voor wat betreft de actieve openbaarmaking heeft de rijksoverheid de ambitie om in ieder geval binnen vijf jaar alle verplichte WOO-categorieën te publiceren op een centrale vindplaats, zodat deze duurzaam ontsloten worden, en makkelijk doorzoekbaar.

Daarnaast bevat de WOO een aantal andere bepalingen die kunnen bijdragen aan een cultuurverandering op dit punt: zo zal het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding gevraagd en ongevraagd gaan adviseren over de uitvoering van de regels over openbaarmaking van publieke informatie en toezien op de noodzakelijke verbeteringen in de informatiehuishouding.

Daarnaast krijgt het adviescollege een bemiddelingsfunctie bij geschillen tussen bestuursorganen en beroepsmatige verzoekers tot informatie, zoals journalisten. Ook dient elk bestuursorgaan een of meer contactpersonen aan te wijzen als aanspreekpunt en gezicht naar buiten voor de beantwoording van vragen over (de beschikbaarheid van) informatie.

Ik verwacht dat de Woo aldus een positieve invloed zal hebben op de afhandeling van informatieverzoeken, in die zin dat er a) minder verzoeken tot informatie nodig zijn wanneer er meer informatie actief openbaar gemaakt zal worden, en b) informatieverzoeken gerichter gesteld kunnen worden als er een behoorlijke informatiebasis ligt op basis waarvan men gerichter verder kan zoeken en doorvragen, specifiek op die elementen waar informatie dan ontbreekt.

Omdat bovengenoemde veranderingen echter een lange adem vragen, onderzoek ik daarnaast welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn om de uitvoering van de passieve openbaarmaking te verbeteren, en verzoekers om informatie eerder te voorzien van de gevraagde informatie. Wat missen we nog aan slimme oplossingen in de ICT bijvoorbeeld, zijn er best practices waarvan we kunnen leren en op welke punten kunnen we als rijk intensiever samenwerken? Ook heb ik recent in de Eerste Kamer, tijdens de plenaire behandeling van de Woo, toegezegd internationaal rechtsvergelijkend onderzoek te laten uitvoeren naar wetgeving in andere landen, zodat we hiervan kunnen leren en mogelijk onze wetgeving op punten kunnen aanpassen, wanneer we onze informatiebasis op orde hebben. Is de intensieve belangenafweging die de openbaarheidswetgeving van ons vraagt bijvoorbeeld nog wel opportuun? Een onderzoek kan ons leren hoe andere landen hiermee omgaan. Tot slot wil ik in overleg treden met de belangrijkste gebruikers van de wet, waaronder journalisten en beroepsverenigingen. Dit om te bezien of er mogelijkheden tot verbetering zijn die beter aansluiten bij de wensen van verzoekers om informatie.