



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

OPLEGNOTITIE PRESIDIUM

Titel/onderwerp:

Besluit actieve openbaarmaking verplichte documentcategorieën Wet open overheid

Opgesteld door:

Project Actieve Openbaarmaking

1. Aard van de bespreking ¹

Besluitvormend

2. Beknopte samenvatting

De Kamer valt onder de Wet open overheid (Woo) en de daarmee onder meer gemoede actieve openbaarmakingsverplichting (artikel 3.3). Uit analyse blijkt dat de Tweede Kamer al een groot deel van de documenten uit deze verplichte categorieën openbaar maakt. Een aantal documenten is nog niet actief openbaar. Deze notitie gaat in op welke documenten nog actief openbaar gemaakt moeten worden en doet een voorstel voor de te volgen lijn.

3. Financiële consequenties

Op basis van de genomen besluiten zal de impact worden bepaald.

4. Formulering te nemen besluit

Het Presidium gaat akkoord met het voorstel van de betrokken diensten om stafnotities **niet** actief openbaar te maken;

Het Presidium gaat akkoord met het **wel** actief openbaar maken van brieven derden van organisaties.

5. Status besluit ²

B

1

- ter besluitvorming (bespreken of hamerstuk)
- opiniërend
- informerend

2

- A. openbaar actief (actie Stafdienst Communicatie)
- B. openbaar passief (publicatie op besluitenlijst met evt. link naar achterliggend stuk)
- C. vertrouwelijk (in ieder geval besluiten m.b.t. personen en besluiten m.b.t. veiligheid)



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

1 Inleiding

De Tweede Kamer valt onder de Wet open overheid (hierna: Woo). Deze wet maakt de overheid transparanter. Toegang tot publieke informatie is een recht. Zo kan de burger de overheid controleren. Het uitgangspunt van de wet is 'openbaar, tenzij'. Op basis van de wet zijn overheidsorganisaties verplicht bepaalde informatie uit eigen beweging te publiceren en voor iedereen toegankelijk te maken. Een burger, journalist of organisatie hoeft daar niet eerst om te vragen. Dit heet actieve openbaarmaking.

De Woo moet ervoor zorgen dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is. Dat wil de wetgever met actieve openbaarmaking van documenten bewerkstelligen. De wetgever beoogt met actieve openbaarmaking tevens een cultuurverandering te stimuleren in ambtelijke organisaties en bij bestuurders, waarbij zo veel mogelijk informatie proactief openbaar wordt gemaakt zodat burgers informatie makkelijk kunnen vinden en er geen Woo-verzoek over in hoeven te dienen. Het belang hiervan werd nogmaals onderstreept door de deelnemers van het commissiedebat '*Raming der voor de Tweede Kamer in 2024 benodigde uitgaven, alsmede aanwijzing en raming van de ontvangsten*' van afgelopen 19 juni.

Actieve openbaarmaking bestaat uit twee delen:

1. In artikel 3.3 van de Woo staan 17 categorieën informatie die overheden uit eigen beweging openbaar moeten maken; de openbaarmakingsverplichting.
2. In artikel 3.1 van de Woo is verder opgenomen dat bij de uitvoering van de taak informatie uit eigen beweging openbaar wordt gemaakt. In ieder geval over het beleid, waar onder informatie over de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie; de inspanningsverplichting.

De Tweede Kamer

Het project Actief Openbaar Maken van het programma Implementatie Woo heeft onderzocht wat de openbaarmakingsverplichting betekent voor de Tweede Kamer. Hierbij is in kaart gebracht welke informatie bij de Kamer onder de openbaarmakingsverplichting van artikel 3.3 van de Woo valt. De Tweede Kamer heeft een lange traditie van openbaarmaking. Veel informatie wordt dus al openbaar gemaakt.

Deze notitie gaat in op de informatie die de Tweede Kamer nog niet actief openbaar maakt. In deze notitie wordt een lijn voorgesteld vanuit de Griffie Plenair, Griffies Commissies en de Dienst Analyse en Onderzoek met betrekking tot de actieve openbaarmaking van bepaalde documenten. Het Besluitvormend Overleg en vervolgens het Presidium worden gevraagd een besluit te nemen over het al dan niet volgen van deze lijn.

Na besluitvorming over de te volgen lijn bij de openbaarmakingsverplichting (artikel 3.3), zal het project Actief Openbaar Maken een voorstel doen voor welke documenten van de Tweede Kamer onder de inspanningsverplichting (artikel 3.1) vallen. Hieronder passen onder meer de notulen van het Presidiumoverleg.

Actieve openbaarmaking van de 17 categorieën informatie treedt gefaseerd in werking, bij Koninklijk Besluit (KB). Aangezien de openbaarmakingsverplichting van de eerste tranche categorieën zich eind dit jaar aandient, is er nut en noodzaak voor de Kamer om een besluit te nemen over de documenten



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

die zich in deze categorieën bevinden. Doet de Kamer dat niet, dan wordt mogelijkwerwijs de verplichte openbaarmaking niet gehaald omdat de technische stappen hiervoor nog niet zijn uitgevoerd.

2 Voorstel betrokken diensten inzake actieve openbaarmaking artikel 3.3

Uit een analyse blijkt dat de Tweede Kamer al een groot deel van de documenten uit deze verplichte categorieën openbaar maakt, gemiddeld ongeveer 36.000 documenten per jaar. Zie bijlage 1 voor de omschrijving van elk van de 17 verplichte categorieën.

In onderstaande tabel is weergegeven welke verplichte Woo-categorieën de Tweede Kamer nog niet (geheel) actief openbaar maakt. Daarbij is ook vermeld onder welke documentcategorie deze binnen de Tweede Kamer vallen en hoeveel documenten er gemiddeld per jaar openbaar gemaakt moeten worden.

Woo-categorie, artikel 3.3	Documentcategorie (Tweede Kamer)	Aantal exemplaren per jaar
Ingekomen stukken	Brief derden, organisaties	3.992
Vergaderstukken	Stafnotities ³	1.286

Deze notitie richt zich uitsluitend op besluitvorming over de actieve openbaarmaking van de Woo-categorieën 'ingekomen stukken' en 'vergaderstukken'. Over de andere Woo-categorieën is al overeenstemming⁴.

³ Werkgroep Openbaarheid heeft 38 soorten documenttypen geïdentificeerd die de Kamer kenmerkt als stafnotitie in Parlis. Sommige van deze documenttype zijn al openbaar, voor sommige geldt 'openbaar, tenzij' en voor andere (zoals antecedentenonderzoek) geldt niet openbaar. Een stafnotitie kan gezien de aard, oogmerk en het doel een vergaderstuk zijn.

⁴ Dit betreft de documentcategorieën adviesaanvraag Raad van State bij initiatiefvoorstellen en bereikbaarheidsgegevens.



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

2.1 Ingekomen stukken

Op grond van de Woo moeten *bij de volksvertegenwoordiging ingekomen stukken* openbaar worden gemaakt. Jaarlijks ontvangt de Kamer gemiddeld 4.000 brieven van organisaties⁵. Deze brieven zijn bij de Kamer bekend onder de noemer '*brieven derden, organisaties*'. Ze worden inhoudelijk of ter kennisgeving behandeld als ingekomen stuk. Het is er de initiatiefnemers bij de actieve openbaarheid om te doen dat in beginsel openbaar is welke afweging een bestuursorgaan of een college maakt bij de uitvoering van de opgedragen taak. Een ingekomen stuk voor kennisgeving aannemen, is ook een vorm van behandelen.

Ingekomen stukken die betrekking hebben op individuele gevallen zijn van de verplichte openbaarmaking uitgesloten. Met 'individuele gevallen' wordt bedoeld op aangelegenheden die betrekking hebben op een natuurlijk persoon. Het gaat hier bijvoorbeeld om burgerbrieven. Deze worden niet openbaar gemaakt wegens de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Hierbij moet worden opgemerkt dat het onderscheid tussen een brief van een organisatie en een burgerbrief niet altijd eenduidig en op voorhand (geautomatiseerd) te maken valt. Ook in de brieven van organisaties (bijv. van een zzp-er) staan regelmatig bijzondere persoonsgegevens en/of financiële dan wel bedrijfsvertrouwelijke informatie. Ingekomen stukken mogen niet zonder meer integraal openbaar worden gemaakt. De inhoud moet aan de uitzonderingsgronden van de Woo (artikel 5.1 en 5.2) worden getoetst.

Het exacte proces voor de actieve openbaarmaking van ingekomen stukken moet nog in afstemming met de betrokken diensten worden vastgesteld. Het project actieve openbaarmaking zal dit faciliteren en na besluitvorming realiseren. Op voorhand is echter bekend dat de uitvoering van de openbaarmaking van ingekomen stukken een fors tijdsbeslag betekent.

2.2 Vergaderstukken

De Woo definieert de categorie vergaderstukken als volgt: '*vergaderstukken en verslagen van de Kamers, de verenigde vergadering der Staten-Generaal en hun commissies, tenzij deze betrekking hebben op door de regering vertrouwelijk aan de Staten-Generaal verstrekte informatie of op een parlementaire enquête*'.

In de wetgeschiedenis wordt er geen concrete definitie van vergaderstukken gegeven. Rijksbreed wordt de *TOOI* waardelijst⁶ gehanteerd om eenduidig duiding te geven aan informatie. TOOI staat voor Thesaurus en Ontologie voor OverheidsInformatie. TOOI is een standaard die door het Kennis- en Exploitatiecentrum voor Officiële Overheidspublicaties (KOOP) is ontwikkeld met als doel de samenhang en vindbaarheid van officiële overheidsinformatie op internet te verbeteren. KOOP is ook verantwoordelijk voor de ontwikkeling van PLOOI. De TOOI-standaard wordt toegepast bij het aanleveren, opslaan, publiceren en ontsluiten van onder meer:

- Officiële bekendmakingen van besluiten in de publicatiebladen
- Geconsolideerde wet- en regelgeving
- **Informatie in het kader van de Wet open overheid**
- Omgevingsdocumenten, gepubliceerd in het kader van de Omgevingswet
- Datasets van de Nederlandse overheid

⁵ De Kamer ontvangt naast brieven van derde organisaties ook brieven van burgers. De openbaarmaking van brieven van burgers is binnen de Woo uitgesloten van openbaarmaking.

⁶ Zie: [Overheid.nl | Waardelijst](https://overheid.nl/waardelijst).



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

De waardelijst TOOI spreekt van: *“Een vergaderstuk dat is geschreven met het oog op inhoudelijke behandeling⁷ (discussie, besluitvorming) in de desbetreffende vergadering, maar niet noodzakelijkerwijs door het gremium dat de verantwoordelijkheid draagt voor de vergadering”.*

Documenten die in Parlis worden aangeduid als stafnotitie, kunnen een vergaderstuk zijn, als de Commissie daartoe besluit. De diensten Griffie Plenair, Griffies Commissies en Dienst Analyse en onderzoek hebben in overleggen met het project Actief Openbaar Maken aangegeven dat stafnotities in beginsel géén vergaderstuk zijn. Alleen als een commissie besluit een stafnotitie “eigen” te maken, kan het actief openbaar worden gemaakt. Daarmee wordt de notitie, na anonimiseren van gegevens van de opstellers, openbaar en kan daarmee onderdeel worden van het debat met de regering (door bijvoorbeeld een kabinetsreactie op de notitie te vragen, uit de notitie te citeren of naar de notitie te verwijzen). De notitie wordt door de commissievoorzitter formeel aangeboden aan de Voorzitter. Door de Griffie Plenair wordt de aanbiedingsbrief bij de notitie gedrukt bij het betreffende Kamerstukdossier. Daarnaast wordt de notitie ter inzage gelegd bij het CIP.

De Griffies Commissies, Griffie Plenair en Dienst Analyse en Onderzoek stellen de lijn voor om stafnotities als uitgangspunt niet te beschouwen als “vergaderstukken” zoals bedoeld in de Woo en stafnotities niet actief openbaar te maken, tenzij de notitie expliciet door de Commissie is aangewezen als vergaderstuk

Hieraan liggen de volgende overwegingen en redenen ten grondslag:

- Een eenduidige definitie van de documentcategorie stafnotities ontbreekt. Er is hierdoor geen eenduidige registratie in Parlis. De huidige werkwijze is dat alle documenten die de staf (van Griffies Commissies, Griffie Plenair en Dienst Analyse en Onderzoek) produceert in de vergaderapplicatie Parlis worden geregistreerd als stafnotitie. Een nadere verkenning leert dat er circa 38 verschillende soorten stafnotities zijn;
- Een stafnotitie wordt opgesteld voor de (individuele) Leden van een Commissie ter voorbereiding op een vergadering – en niet voor de Commissie als geheel (orgaan). Het is daarmee geen vergaderstuk volgens de verplichte Woo-categorie ‘*vergaderstukken en verslagen van de Kamers, de verenigde vergadering der Staten-Generaal en hun commissies*’, ondanks dat stafnotities soms ter signalering en ter informatie voor Leden op de agenda van een procedurevergadering staan. In mondelinge dan wel schriftelijke overleggen met de regering staan stafnotities echter nooit geagendeerd. Ze worden in deze overleggen dan ook nooit besproken, er wordt geen besluit over genomen noch vinden er stemmingen over plaats;
- Het is van groot belang dat Leden individueel kennis kunnen nemen van de inhoud van een stafnotitie en daarbij in alle vrijheid en ongebondenheid zelfstandig tot een afweging kunnen komen óf en, zo ja welke onderdelen van een stafnotitie zij wensen te betrekken bij hun uiteindelijke standpuntbepaling. De actieve openbaarmaking van stafnotities (als vergaderstukken) verstoort deze mogelijkheid tot onafhankelijke voorbereiding en standpuntbepaling van een individueel Lid en daarmee het goed functioneren van de gekozen volksvertegenwoordiging en de parlementaire democratie. Actieve openbaarmaking kan er immers toe leiden dat lobbyisten, media, wetenschappers en burgers een individueel Lid bevragen over waarom de inhoud van een stafnotitie wel of niet is gebruikt bij het komen tot een standpuntbepaling;

⁷ In de toelichting op de wettekst wordt expliciet gemaakt dat informatie/documenten die ter kennisgeving worden gedeeld gelijk staat aan inhoudelijke behandeling.



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

- Er is een reëel risico dat de ambtelijke staf zich door actieve openbaarmaking minder vrij zal voelen Leden te adviseren. Dit gaat onherroepelijk ten koste van de kwaliteit van de ondersteuning en dienstverlening aan Leden. Niet in de laatste plaats, omdat het risico bestaat dat de ambtelijke staf door actieve openbaarmaking van hun notities en adviezen zelf onderdeel worden van politieke discussies en standpuntbepalingen.
- In de Woo is getracht voor de Tweede Kamer een scheiding aan te brengen tussen het politieke en het ambtelijke domein. Zo is advisering door Bureau Wetgeving bijvoorbeeld in de Woo expliciet buiten de reikwijdte van de wet geplaatst. Deze scheiding is echter niet expliciet gemaakt voor de Kamer als instituut. Wel zijn de Leden en fracties buiten de reikwijdte geplaatst. In lijn hiermee dient ook voor stafnotities te gelden dat die niet actief openbaar worden gemaakt;
- Een commissie bestaat uit individuele leden en er is geen sprake van een orgaan dat als (collectief) gremium opvattingen heeft dan wel inhoudelijke besluiten neemt. Commissieleden stemmen in de regel uitsluitend in procedurevergaderingen over procedurele voorstellen tot het in behandeling nemen van onderwerpen of over de werkwijze van hun commissie. Kortom, stafnotities zijn bestemd voor individueel gebruik door Kamerleden, zijn daarmee geen vergaderstukken, en vallen daarom buiten de actieve openbaarmakingsverplichting;
- Stafnotities zijn, zoals bovenstaand vermeld, voor intern gebruik door de individuele Leden. Dat staat ook expliciet op (iedere pagina van) een stafnotitie vermeld. De commissie kan eventueel besluiten een stafnotitie "eigen" te maken en openbaar te maken. Daarmee wordt de notitie, na anonimiseren van gegevens van de opstellers, openbaar en kan daarmee onderdeel worden van het debat met de regering (door bijvoorbeeld een kabinetsreactie op de notitie te vragen, uit de notitie te citeren of naar de notitie te verwijzen). De notitie wordt door de commissievoorzitter formeel aangeboden aan de Voorzitter. Door de Griffie Plenair wordt de aanbiedingsbrief bij de notitie gedrukt bij het betreffende Kamerstukdossier. Daarnaast wordt de notitie ter inzage gelegd bij het CIP. Actieve openbaarmaking van stafnotities betekent dat deze procedure wordt doorkruist en in wezen wordt afgeschaft.



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

3. Aandachtspunten

Bij het nemen van een besluit over de voorgestelde lijn is het belangrijk om bewust te zijn van een aantal aandachtspunten:

- Stafnotities kunnen in het kader van passieve openbaarmaking worden opgevraagd. Als Woo-verzoekers veelvuldig om openbaarmaking van stafnotities vragen, moeten in korte tijd veel stukken achteraf worden getoetst aan de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo. Actieve openbaarmaking 'by design' biedt mogelijkheden om deze stukken actief openbaar te maken. Daarmee stelt de Kamer zich transparant op. Dit draagt bij aan de ambities van de Tweede Kamer en aan het vertrouwen bij burgers. Openbaarmaking by design houdt in dat de opsteller bij het schrijven van de stafnotities rekening houdt met het feit dat het openbaar wordt gemaakt. Bijvoorbeeld door de vertrouwelijk te houden delen bij elkaar te plaatsen, waardoor het document eenvoudig geschikt kan worden gemaakt voor openbaarmaking.
- Mandaat: de Griffier moet in het geval van een Woo-verzoek besluiten of de opgevraagde stafnotitie(s) openbaar worden gemaakt. Een dergelijk besluit tot de (gedeeltelijke) openbaarmaking van een stafnotitie kan schuren met de reguliere rollen, verantwoordelijkheden en eigenaarschap.
- Op de actieve openbaarmaking van vergaderstukken door een commissie is de Woo van toepassing. De toepasselijke procedure dient derhalve in overeenstemming met de Woo te zijn. Het is aan Leden van een commissie om bij meerderheid te beslissen of een document (zoals een stafnotitie) een vergaderstuk is en bij actieve openbaarmaking - zo nodig - toepassing te geven aan de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo.
- Een besluit dat stafnotities geen vergaderstukken zijn en deze vanwege dit uitgangspunt niet actief openbaar worden gemaakt, is niet zonder juridisch risico. Als concrete stafnotities voorwerp worden van een Woo-verzoek, dan bestaat, afhankelijk van oogmerk, doel en inhoud van de stafnotitie, de kans dat de bezwaaradviescommissie of de bestuursrechter zal oordelen dat deze stafnotities onder de Woo vallen en (op onderdelen) openbaar moeten worden gemaakt. In dat kader kan (bij derden) ook de algemene vraag opkomen waarom deze stafnotities niet actief openbaar zijn gemaakt. Voor de beoordeling van het Woo-besluit maakt dit overigens niet uit, maar als de vraag eenmaal is opgekomen dan kan een vervolg worden verwacht, zoals Woo-verzoeken om concrete stafnotities openbaar te maken of zelfs documenten over het beleid van de Kamer over het wel of niet actief openbaar maken van stafnotities. Het juridisch risico is in zoverre dus wel beperkt, maar het (reputatie)risico met betrekking tot dit besluit is wel aanzienlijk omdat een ruimhartige vorm van actieve openbaarmaking Rijksbreed op dit moment wel de bestuurlijke norm lijkt te zijn.



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

4. Gevraagd besluit

- Akkoord met het voorstel van de betrokken diensten om stafnotities **niet** actief openbaar te maken;
- Akkoord op **wel** actief openbaar maken van brieven derden van organisaties.



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Bijlage 1: Verplichte Woo-informatie categorieën

De Wet open overheid verplicht overheidsorganisaties een 17 informatie categorieën actief openbaar te maken.

Op de categorieën hieronder zijn geen uitzonderingsgronden van toepassing. Een bestuursorgaan maakt in ieder geval uit eigen beweging de volgende informatie integraal (en dus ongelakt) openbaar:

- wetten en andere algemeen verbindende voorschriften
- overige besluiten van algemene strekking
- ontwerpen van wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking waarover een extern advies is gevraagd
- inzicht in zijn organisatie en werkwijze, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen
- de bereikbaarheid van het bestuursorgaan en zijn organisatieonderdelen en de wijze waarop een verzoek om informatie kan worden ingediend.

Een bestuursorgaan maakt uit eigen beweging de volgende informatie openbaar na toetsing aan de uitzonderingsgronden waarbij niet-openbare informatie wordt weggelakt:

- Bij de volksvertegenwoordiging ingekomen stukken
- vergaderstukken en verslagen van de Kamers, de verenigde vergadering der Staten-Generaal en hun commissies
- vergaderstukken en verslagen van de provinciale staten, gemeenteraden, algemene besturen van waterschappen en hun commissies
- agenda's, en besluitenlijsten van vergaderingen van de ministerraad, gedeputeerde staten, colleges van B&W en dagelijkse besturen van waterschappen
- adviezen van adviescolleges of -commissies, en ook de adviesaanvragen en -voorstellen
- convenanten
- jaarplannen en jaarverslagen van bestuursorganen inzake de voorgenomen uitvoering van de taak of de verantwoording van die uitvoering
- verplichtingen tot verstrekking van subsidies, anders dan met een beschikking
- de inhoud van Woo-verzoeken, de schriftelijke beslissingen op die verzoeken en de daarbij verstrekte informatie
- op verzoek van een bestuursorgaan ambtelijk of extern opgestelde onderzoeksrapporten mbt de wijze van functioneren van de eigen organisatie of de voorbereiding of de evaluatie van beleid
- beschikkingen (zie de Woo voor uitzonderingen)
- schriftelijke oordelen in klachtprocedures.

De omschrijving van elke categorie is ingekort in verband met de leesbaarheid. Zie: [wettekst Woo](#) voor de volledige beschrijving.