

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. 11****VERSLAG**

Vastgesteld 5 februari 2014

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de initiatiefnemers op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zullen hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voor bereid.

INHOUDSOPGAVE

I.	ALGEMEEN DEEL	2
1.	Inleiding	2
1.1	Aanleiding	3
1.2	Hoofdpijnen van wetsvoorstel	5
2.	Huidige openbaarheidsregelingen	6
2.1	Voorgeschiedenis van de Wet openbaarheid van bestuur	6
2.2	Bijzondere openbaarmakingsregimes en andere regelingen	7
2.3	Europese en internationale verplichtingen en standaarden	7
2.4	Evaluaties en aanbevelingen	7
3.	Het belang van openbaarheid van publieke informatie	8
4.	Belangrijkste keuzes van het voorstel	8
4.1	Overgenomen onderdelen uit de huidige Wob en het Voorontwerp	8
4.2	Openbaarheid als recht	8
4.3	Reikwijdte	8
4.3.1	Overheidsorganen, koepelorganisaties en andere publiekeentiteiten	9
4.3.2	De semipublieke sector	10

4.4	Maatregelen ter versterking van de actieve open- baarheid	11
4.4.1	Register	11
4.4.2	Verplichte openbaarmaking van bepaalde soorten informatie	12
4.5	Passieve openbaarheid en misbruik	13
4.6	Uitzonderingsgronden	14
4.6.1	De toepassing van uitzonderingsgronden	14
4.6.2	De uitzonderingsgronden	14
4.7	Hergebruik	16
4.8	De Informatiecommissaris	17
5.	Financiële aspecten van het voorstel	18
6.	Verantwoording	19
II.	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	19

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet van de leden Voortman en Schouw houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang. Zij willen de indieners graag diverse vragen voorleggen en enkele opmerkingen maken.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggend wetsvoorstel. Zij delen het uitgangspunt van de initiatiefnemers dat overheidsinformatie in principe openbaar moet, ook zonder dat daar expliciete verzoeken voor nodig zijn. Actieve openbaarheid zou de norm moeten zijn daar waar dat mogelijk is. Dat neemt niet weg dat de aan het woord zijnde leden nog een aantal vragen hebben.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van dit initiatiefvoorstel. Zij ondersteunen de doelstelling van de indieners om te komen tot een meer open overheid. Deze leden maken graag gebruik van de gelegenheid om enkele vragen te stellen en opmerkingen te maken.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende initiatiefvoorstel houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang. Met de indieners hechten deze leden groot belang aan de openbaarheid van bestuur, maar niet als doel op zichzelf. Deze leden hebben nog een aantal vragen en opmerkingen, mede op dit punt.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij achten een nieuwe wet noodzakelijk om het belang van openbaarheid in democratische bestuursvoering een nieuwe impuls te geven. Op één onderwerp zijn zij van mening, dat de wet onnodig de bestaande praktijk handhaaft. Dat betreft de categorische uitzondering voor in ambtelijke adviezen opgenomen beleidsopvattingen. Daarop komen deze leden hierna nog terug.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel van de leden Voortman en Schouw houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Nieuwe Wet openbaarheid van bestuur). Deze leden hebben waardering voor de

inspanningen van de indieners om de wet openbaarheid van bestuur aan te passen aan de eisen van deze tijd. Dit wetsvoorstel roept bij de leden ook enkele vragen op, onder andere over de reikwijdte en de instelling van de informatiecommissaris.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling, maar ook enige reserve, kennis genomen van het voorstel voor een nieuwe wet ter vervanging van de Wet openbaarheid van bestuur dat door enkele leden van de Kamer is ingediend. Deze leden delen de opvatting dat het belangrijk is dat informatie beschikbaar is. Wel vragen zij zich af of de indieners van het wetsvoorstel de vraag naar openbaarheid niet zover oprekken dat het beleidsmatige en wetgevingsproces eerder gehinderd dan verbeterd worden. Zij vragen zich af of de indieners het belang van openbaarheid niet teveel laten prevaleren boven andere wezenlijke belangen. Een goed proces kan juist vragen om vertrouwelijkheid van opvattingen. Ook blijven uitzonderingen zonder meer noodzakelijk, zodat er altijd sprake zal zijn van de vraag waar de precieze grenzen dienen te liggen. Ook vragen deze leden zich af of dit voorstel vanuit het oogpunt van dejuridisering daadwerkelijk een verbetering zal betekenen. Verder vinden deze leden de reikwijdte van het voorstel te ver gaan. Graag willen deze leden daarom een aantal vragen stellen over het voorliggende voorstel.

1.1 Aanleiding

Het is de leden van de VVD-fractie allereerst opgevallen dat de indieners stellen dat de klassieke visie op de democratische rechtsstaat waarbij de burger afhankelijk is van de volksvertegenwoordiger voor controle op het bestuur en van de rechter voor zijn rechtsbescherming niet meer voldoet. «De burger wil – en heeft recht op – directe participatie in en controle op zijn overheid», aldus de indieners. Openbaarheid van bestuur is dan het voertuig waarmee de burger een actief onderdeel kan worden van de moderne democratische rechtsstaat, zo stellen de indieners. De leden van de VVD-fractie daarentegen merken op dat zij juist hechten aan de rol van de volksvertegenwoordiging, waardoor de invloed van de kiezers tot uiting komt. Zij zijn het dan ook niet eens met de zienswijze van de indieners dat de klassieke visie op de democratische rechtsstaat niet meer zou voldoen. Wat is in de visie van de indieners de taak van de volksvertegenwoordiging, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Menen de indieners dat de democratie niet goed functioneert? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie op deze vragen een reactie van de indieners. De leden van de VVD-fractie willen hier niet de indruk wekken dat zij niet hechten aan openbaarheid van bestuur. Integendeel, dat doen zij namelijk wel. Openheid past bij een transparante overheid die verantwoording wil afleggen aan haar burgers. Deze leden vragen zich af of het wetsvoorstel niet het tegenovergestelde effect zal hebben doordat er zeer veel informatie beschikbaar komt, waardoor informatie moeilijker vindbaar wordt. Gaarne krijgen zij hierop een reactie van de indieners. Openbaarheid van informatie is een groot goed. Maar de leden van de VVD-fractie kijken meer vanuit praktisch oogpunt naar het functioneren van de Wet openbaarheid van bestuur. Zij kunnen zich dan ook niet vinden in de overwegingen van de indieners om deze wet te willen vervangen door een andere wet. Zij kijken, zoals gezegd, meer vanuit praktisch oogpunt naar deze wet. Zij doelen dan met name op de problemen die voortvloeien uit de Wet dwangsom in relatie tot de Wet openbaarheid van bestuur. De leden van de VVD-fractie menen dat het van het grootste belang is om het misbruik van de Wet openbaarheid van bestuur aan te pakken. Zijn het niet veel meer omstandigheden van feitelijke aard die nopen tot aanpassing van de Wet openbaarheid van bestuur? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de indieners.

De indieners merken op dat er in Nederland betrekkelijke brede overeenstemming over de hoofddoelstellingen van beleid is, te weten beter onderwijs, meer veiligheid, betere zorg, meer werkgelegenheid, een goede leefomgeving. De grote vragen in het openbaar bestuur zouden dan ook niet gaan over wát te bereiken, maar over hoe dat te bereiken. Inzicht in besluitvormingsprocessen zou daarbij essentieel zijn. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of dat zo is. Natuurlijk willen alle partijen beter onderwijs etc., maar partijen verschillen naar hun mening wel degelijk in de daarin te maken keuzes. Waar baseren de indieners hun mening op, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Is het niet zo dat verschillende levensbeschouwingen en ideologieën in het parlement om voorrang strijden? Het openbaar bestuur moet de door de meerderheid genomen besluiten uitvoeren. Het lijkt alsof de indieners met de stellingname onze democratie reduceren tot «bureaucratie». De leden van de VVD-fractie vragen de indieners hier op in te gaan.

De leden van de VVD-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat, mocht het wetsvoorstel in werking treden, de bureaucratische lasten voor de diverse overheden en instellingen enorm zullen toenemen. Om de wet te kunnen uitvoeren, moeten veel zaken worden geregeld en afgestemd. Delen de indieners de mening van de leden van de VVD-fractie dat het aantal regels zal toenemen en dat het wetsvoorstel zal leiden tot vergroting dan wel uitbreiding van de overheid en dus tot meer bureaucratie? In hoeverre zijn de overheden en instellingen voldoende geëquipeerd om de wet uit te voeren? Hebben de indieners het wetsvoorstel voorgelegd aan ACTAL? Hoe kijkt ACTAL aan tegen de uitvoering van deze wet? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de indieners.

De leden van de PvdA-fractie hebben de indruk dat de initiatiefnemers te weinig duidelijk hebben gemaakt waarom, anders dan dat daar vanwege principiële redenen aanleiding voor is, de praktijk zoals wij die nu kennen, daadwerkelijk problemen oplevert voor de openbaarheid van overheidsinformatie. Kunnen de initiatiefnemers ingaan op de werking van de bestaande Wet openbaarheid van bestuur (WOB) en de problemen die die wet oplevert als het gaat om het krijgen van informatie. Welke concrete signalen kennen de initiatiefnemers, bijvoorbeeld uit de consultaties die zij hebben gedaan, die duiden op een dringend praktisch maatschappelijk probleem?

In dit verband vragen de leden van de PvdA-fractie de initiatiefnemers nader te onderbouwen waarop zij de bewering dat er sprake is van een «informatiemonopolie» bij de overheid dat «doorbroken» moet worden, baseren. Tevens vragen deze leden zich af of openbaarheid van bestuur het enige «voertuig» is dat de initiatiefnemers zien «waarmee de burger een actief onderdeel kan worden van de moderne democratische rechtsstaat». En waar blijkt dat gestelde verband tussen enerzijds de verdergaande openbaarheid van het bestuur zoals de initiatiefnemers dat voor ogen hebben en anderzijds de deelname van de burger aan de moderne democratische rechtsstaat. Zijn de initiatiefnemers van mening dat de burger met de huidige wetgeving ten aanzien van openbaarheid van bestuur daadwerkelijk belemmerd worden in deelname aan die rechtsstaat? En zo ja, waar blijkt dat concreet uit.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat ook de initiatiefnemers opgemerkt hebben dat steeds meer overheidsorganen uit eigen beweging zelf al actief informatie openbaar zijn gaan maken en dat die trend zich aan het voortzetten is. Dankzij internet en andere digitale wegen, hoeven overheden zich daarvoor steeds minder inspanningen te getroosten. De meeste informatie is immers digitaal beschikbaar en daarmee gemakkelijker te openbaren. Hoe zien de initiatiefnemers hun wetsvoorstel in dat kader? Achten zij het mogelijk dat zij door een verplichting tot actieve openbaarmaking de lopende ontwikkeling tot vrijwillige actieve openbaar-

making door overheden doorkruisen? Achten zij het mogelijk dat door het opleggen van een verplichting die overheden zich strikt aan de verplichtingen gaan voldoen, geprotocolleerd gaan werken als het om openbaarmaking gaat en daardoor juist ook door de initiatiefnemers gewenste cultuuromslag niet (verder) gaan maken? Waarom is een wetswijziging nodig als overheden zelf al steeds meer gaan doen wat de initiatiefnemers voor ogen staat?

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het streven van de indieners naar actieve openbaarmaking van overheidsinformatie. In dit verband vragen deze leden de indieners, hoe zij de toegankelijkheid en de inzichtelijkheid van de informatie willen bevorderen. Deze leden zijn van mening, dat het meest dringende probleem op het gebied van informatie niet de beschikbaarheid is, maar de overvloed. Kunnen de indieners nader ingaan op de vraag, hoe betrouwbare informatie toegankelijk blijft in de overvloed, zo vragen deze leden.

Indieners stellen voorts, dat het vereist is dat een omslag in de Nederlandse bestuurscultuur wordt bewerkstelligd (MvT, blz. 3). Elders (blz. 53) spreken indieners de wens uit «een cultuurverandering in de publieke sector te faciliteren die past bij de gedigitaliseerde informatiesamenleving». Indieners geven toe, dat «het doel van de cultuuromslag van bestuurlijke geslotenheid naar openheid niet [kan] worden bereikt enkel door het opleggen van materiële en formele verplichtingen aan bestuursorganen» (MvT 57). De leden van de CDA-fractie vragen, waarop de verwachting van indieners is gebaseerd, dat een externe instantie (de voorgestelde informatiecommissaris) die materiële en formele verplichtingen kan opleggen, wel een dergelijke cultuuromslag kan bewerkstelligen.

De indieners geven aan dat een breuk met het verleden noodzakelijk is en dat daarom niet volstaan kan worden met een bijstelling van de bestaande wettelijke regeling. De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre de bestaande regeling niet op betrekkelijk eenvoudige wijze is aan te passen op de manier waarop de indieners dat voor ogen staat. Is het risico niet groot dat de bestaande jurisprudentie veel minder gemakkelijk toepasbaar is op de situatie onder een nieuwe wet. Ook vragen deze leden zich af in hoeverre een cultuurverandering bij bestuursorganen in de eerste plaats bewerkstelligd moet worden met een nieuwe wet. Delen de indieners de opvatting van deze leden dat dit wetsvoorstel bestuursorganen eerder meer bestuurlijke lasten oplegt dan het bestuur vergemakkelijkt?

1.2 Hoofdpijnen van wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie vragen aandacht voor het feit dat de Raad van State erop wijst dat de huidige uitvoeringspraktijk van de Wob gekenmerkt wordt door een grote mate van juridisering. De Raad is van oordeel dat het voorstel gemakkelijk kan leiden tot een nog verder gejuridiseerde uitvoeringspraktijk. Het belang van een goede en evenwichtige uitvoering wordt daarmee niet gediend, aldus de Raad van State. Indieners erkennen zelf het risico op overmatige juridisering als gevolg van dit wetsvoorstel (MvT blz. 5–6). Kunnen de indieners nader ingaan op dit door hen gesignaleerde risico, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Op welke wijze kan dit risico verder worden verminderd?

De leden van de D66-fractie verzoeken de initiatiefnemers om de grootste verschillen tussen de huidige Wet openbaarheid van bestuur en de Wet open overheid kort en overzichtelijk op een rijtje te zetten. De aan het woord zijnde leden verwachten dat dit een nuttige leidraad zal opleveren voor de verdere behandeling van het voorstel van wet.

Zij wijzen er voorts op dat bij het wetsvoorstel zoals het er nu ligt, de Wet open overheid niet van toepassing zal zijn op de BES-eilanden. In Aanwijzing 120a van de Aanwijzingen voor de regelgeving is immers bepaald dat toepassing enkel plaatsvindt indien dat uitdrukkelijk in de wet voorzien is. Bij inwerkingtreding van de Wet openbare overheid zal er echter een groot verschil ontstaan in de informatiepositie van de inwoners van Europees en Caribisch Nederland. Op de BES-eilanden blijft dan de Wet openbaarheid van bestuur BES van kracht, terwijl voor Europees Nederland de Wet open overheid geldt. Hoewel dit te rechtvaardigen valt om de regeldruk op de eilanden zo klein mogelijk te houden, is anderszins het belang van openbare informatie groot. Dit mede vanwege het tegengaan van corruptie. De aan het woord zijnde leden verzoeken de indieners daarom nader uiteen te zetten welke lasten en praktische bezwaren zij voorzien indien de Wet open overheid ook op de BES-eilanden toegepast zou worden.

De indieners stellen dat de mogelijkheid om elektronisch verzoeken in te dienen aan de hand van een register het risico op overmatige juridisering verkleint. De leden van de SGP-fractie betwijfelen dit. Zij veronderstellen dat dit wetsvoorstel weer nieuwe juridische vragen en afbakening oproept. Juist een actievere openbaarmaking zorgt er ook voor dat bestuursorganen nog veel beter en nauwkeuriger af moeten wegen of er sprake is van absolute of relatieve belangen die zich tegen actieve openbaarmaking verzetten. Hoe kan in de ogen van de indieners worden voorkomen dat hierdoor juist nog meer juridische claims ontstaan?

2. Huidige openbaarheidsregelingen

In het algemeen vragen de leden van de VVD-fractie zich af wat er door het wetsvoorstel «Open overheid» verandert als het gaat om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers en aan de bescherming van de nationale veiligheid. Zal er sprake zijn van een minder grote bescherming van de persoonlijke levenssfeer? Zal er sprake zijn van meer openheid op het vlak van de nationale veiligheid met alle gevolgen van dien voor de nationale veiligheid? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de indieners.

Met de Raad van State vragen de leden van de CDA-fractie de indieners, waarom het bestaande wettelijke kader niet voldoet. Kunnen indieners nader ingaan op de stelling van de Raad van State, «dat de huidige Wob, mede door zijn open formuleringen en door de daarin geboden afwegingsruimte, een flexibel systeem kent dat niet in de weg hoeft te staan aan de hiervoor geschetste ontwikkelingen»? Hoe beoordelen indieners de stelling van de Raad van State, «dat de plicht tot actieve openbaarmaking die in het voorstel gedetailleerder wordt geregeld en in de toelichting met kracht wordt bepleit, reeds in de huidige wet is neergelegd»? Waarom hebben indieners gekozen voor een geheel nieuwe wet, met alle onzekerheid van dien, en niet voor het gericht aanpakken van evidente knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de Wob? Deze leden stellen deze vragen met klem, omdat uitbreiding van regelgeving voor deze leden niet vanzelfsprekend is. Juist op dat punt achten de leden van de CDA-fractie een cultuurverandering bij de overheid noodzakelijk. Ook vragen deze leden van de indieners een nadere motivatie van het wetsvoorstel in het licht van het streven naar een kleinere overheid in het algemeen en terugdringing van administratieve lasten, ook binnen de overheid.

2.1 Voorgeschiedenis van de Wet openbaarheid van bestuur

Over deze paragraaf zijn geen opmerkingen gemaakt.

2.2 Bijzondere openbaarmakingsregimes en andere regelingen

De leden van de SP-fractie vragen zich af hoe dit initiatief zich verhoudt tot de initiatiefwet Huis voor klokkenluiders (TK 33 258). Onder welke bepalingen komt dit Huis straks te vallen en kan daarmee gegarandeerd worden dat melders van misstanden in alle vertrouwelijkheid hun verhaal kunnen doen bij het Huis?

2.3 Europese en internationale verplichtingen en standaarden

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de initiatiefnemers het Verdrag van Tromsø, dat niet door Nederland is ondertekend, als onderbouwing gebruiken voor hun wetsvoorstel. Dat verdrag gaat over het openbaar maken van officiële documenten. In hoeverre spoort dat met het initiatiefwetsvoorstel? De aan het woord zijnde leden vragen zich af of de documenten waarvan de initiatiefnemers willen dat die actief openbaar gemaakt gaan worden, niet alleen officiële documenten betreffen maar dat de initiatiefnemers verder gaan dan alleen officiële documenten. Kunnen de initiatiefnemers hier op ingaan?

Ook de implementatie van de Europese richtlijn hergebruik overheidsinformatie gaat Nederland net zoals de andere EU-lidstaten verplichtingen opleggen ten aanzien van openbaarmaking. Gaan de initiatiefnemers er vanuit dat hun wetsvoorstel in voldoende mate voorziet in de verplichtingen die voortvloeien uit de implementatie van die richtlijn? Zo nee, waarom niet en waar zitten mogelijke lacunes tussen de eisen uit de richtlijn en het wetsvoorstel? Daarnaast lezen de leden van de PvdA-fractie dat de initiatiefnemers Nederland als «voorloper» op het gebied van overheidstransparantie kenmerken en verwijzen de indieners naar de ambities van Nederland in het kader van het Open Government Partnership. In hoeverre gaan de voorstellen van de initiatiefnemers verder dan die ambities?

Het verdrag van Tromsø is door Nederland nog niet geratificeerd. Delen de indieners de mening van de leden van de SP-fractie dat dit wel wenselijk is, omdat het de openbaarheid van overheidsinformatie ten goede komt? Is onderliggend voorstel in lijn met het verdrag van Tromsø? Zo nee, wat ontbreekt er nog aan, en kunnen de indieners toelichten waarom de ontbrekende bepalingen niet opgenomen zijn in onderliggend initiatiefvoorstel?

De leden van de CDA-fractie lezen (MvT blz. 5), dat met dit voorstel grotendeels wordt voldaan aan de eisen van het verdrag van Tromsø. Welke waarde hechten indieners aan de bepalingen van het verdrag van Tromsø, als zij die niet implementeren in hun initiatiefwetsvoorstel? De leden van de CDA-fractie vragen indieners in te gaan op de kritiek van Roger Vleugels, die stelt dat het wetsvoorstel op vele punten de ondergrenzen die het verdrag van Tromsø stelt, niet haalt.

2.4 Evaluaties en aanbevelingen

De leden van de SP-fractie stellen voor om ook een evaluatiebepaling in deze nieuwe wet op te nemen gezien het feit dat dit initiatiefvoorstel een grote wijziging aanbrengt in de manier waarmee door de overheid met openbaarheid van informatie wordt omgegaan. Op die manier kan getoetst worden of de doelstellingen in de praktijk uitwerken zoals beoogd door de indieners. Daarnaast kan gekeken worden of de reikwijdte uitgebreid kan worden, bijvoorbeeld naar de semipublieke sector. Deze leden zijn benieuwd of de indieners bereid zijn een dergelijke bepaling onderdeel uit te laten maken van hun initiatiefvoorstel.

3. Het belang van openbaarheid van publieke informatie

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de initiatiefnemers van mening zijn dat «met gebrekkige openbaarheid en buitensporige geheimhouding [...] schendingen van de rechtsstatelijke beginselen moeilijker aan het licht te brengen» zijn. Die mening delen de aan het woord zijnde leden. Echter vragen zij zich af of de huidige wetgeving en praktijk aanleiding geeft om te veronderstellen dat schendingen van rechtsstatelijke beginselen daadwerkelijk onder de pet gehouden worden? Kunnen de initiatiefnemers deze stelling onderbouwen en voorzien van concrete voorbeelden? Dat geldt ook voor de stelling dat «geheimhouding van publieke informatie effectieve uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en het kiesrecht in de weg staat». Uiteraard delen de aan het woord leden deze stelling, maar ook in dit geval vinden zij het nogal een boude bewering als die bedoeld is ter onderbouwing van het wetsvoorstel. Waaruit blijkt op dit moment dat de huidige WOB het kiesrecht in de weg zou staan? Zo verwijzen de initiatiefnemers er zelf naar dat de wijze waarop in huidige WOB verzoeken om informatie mogen worden gedaan (een mix van informatiestelsel en documentenstelsel) in de praktijk goed werkt. De initiatiefnemers laten dit dan ook terecht onveranderd.

4. Belangrijkste keuzes van het voorstel

4.1 Overgenomen onderdelen uit de huidige Wob en het Voorontwerp

Over deze paragraaf zijn geen opmerkingen gemaakt.

4.2 Openbaarheid als recht

Met de indieners hechten de leden van de CDA-fractie groot belang aan de openbaarheid van bestuur, maar niet als doel op zichzelf. In dit verband verwijzen deze leden naar de memorie van toelichting bij de Wet openbaarheid van bestuur (TK 13 418, nr. 3, blz. 8–9), die ook door de Raad van State wordt aangehaald: «Openheid en openbaarheid zijn derhalve de doeleinden waarop dit wetsontwerp is gericht maar het zijn geen doeleinden op zichzelf. Zoals hiervoor is uiteengezet worden zij gehanteerd als middelen tot het bereiken van een verder gelegen doel: een betere en democratische bestuursvoering. De openbaarheid moet derhalve met andere middelen, die op datzelfde doel zijn gericht in verband worden gebracht en moet daartegen worden afgewogen. Bij deze afweging gaat het om de erkenning van de beslotenheid en openbaarheid als concurrerende beginselen van staatsrecht.» De leden van de CDA-fractie vragen indieners nader in te gaan op het beginsel van openbaarheid in ons staatsbestel, zoals in de aangehaalde passage verwoord. Hoe moeten deze leden in dit verband de stelling «Openbaarheid moet vanzelfsprekend zijn» lezen?

4.3 Reikwijdte

Voorgesteld wordt, zo lezen de leden van de VVD-fractie, om de reikwijdte van de Wet openbaarheid van bestuur te vergroten. Zo worden de beide Kamers der Staten-Generaal; de verenigde vergadering der Staten-Generaal; de ministerraad; de Raad van State, m.u.v. de Afdeling bestuursrechtspraak; de Algemene Rekenkamer; de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen; de commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten; semipublieke instellingen; bepaalde koepelorganisaties; de NOS, de DNB, de AFM en de Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiders onder de werking van de wet gebracht. De leden van de VVD-fractie zijn vooralsnog niet

overtuigd van het nut en de noodzaak van het uitbreiden van de reikwijdte. Zij vragen de indieners deze keuzes nader te beargumenteren. Ook wordt voorgesteld agenda's, besluiten en besluitenlijsten van vergaderingen van de ministerraad openbaar te maken. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners dit nader te motiveren. Voorts vragen zij hoe deze openbaarmaking zich verhoudt tot artikel 272 Wetboek van Strafrecht en artikel 26 van het Reglement van Orde van de Ministerraad.

De leden van de VVD-fractie lezen dat wordt voorgesteld dat met gebruikmaking van artikel 2.3 bij algemene maatregel van bestuur instellingen in de semipublieke sector onder de werking van de Wet open overheid «kunnen» worden gebracht. Deze leden vragen waar dat van afhangt. Worden deze instellingen, als zij voldoen aan de voorwaarden, bij algemene maatregel van bestuur onder de werking van de wet gebracht of is er nog een keuze om dit al of niet te doen? Overigens vragen de leden van de VVD-fractie waarom er niet voor is gekozen om deze algemene maatregel van bestuur bij de Staten-Generaal voor te hangen? En in hoeverre zijn semipublieke instellingen al door andere wetten verplicht gegevens openbaar te maken? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de indieners.

4.3.1 Overheidsorganen, koepelorganisaties en andere publieke entiteiten

De Staten-Generaal

Als het gaat om de Staten-Generaal, betogen de leden van de VVD-fractie, is datgene wat in het openbaar en in schriftelijke overleggen met de regering wordt gewisseld reeds openbaar. Daar gaat het toch om. Ook de meeste procedurevergaderingen van Kamercommissies zijn openbaar, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Begrijpen de leden van de VVD-fractie de indieners goed dat alle interne fractiestukken van welke aard dan ook niet onder het nieuwe openbaarheidsregime zullen vallen? Gaarne krijgen zij een reactie.

Voor zover politieke partijen meer dan € 100.000 subsidie ontvangen, kunnen zij worden opgenomen in de op te stellen algemene maatregel van bestuur, zo valt in de memorie van toelichting te lezen. In dat geval zal het aangewezen bestuursorgaan, voor landelijke partijen is dat de Minister van BZK, de in die maatregel omschreven gegevens openbaar maken over met name de besteding van de subsidie door politieke partijen. Hoe verhoudt dit zich tot de Wet financiering politieke partijen? Hoe verhoudt dit zich tot de vrijheid van vereniging? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de indieners.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de initiatiefnemers voornemens zijn om ook de Staten-Generaal onder de reikwijdte van hun wet te laten vallen. Het is de aan het woord zijnde leden niet geheel duidelijk hoe dit afgebakend wordt. Zo lezen zij dat «een advies van de griffie van de Tweede Kamer aan individuele Kamerleden» openbaar zou moeten worden, maar dat op «ambtelijke adviezen die worden opgesteld ter ondersteuning van de leden van de Staten-Generaal de regels van toepassing [zijn] die gelden voor de openbaarheid van persoonlijke opvattingen» en derhalve niet of maar beperkt openbaar zijn. Hoe verhoudt het een zich tot het ander? Bij wijze van concreet voorbeeld in dit verband zouden de leden van de PvdA-fractie willen weten of vragen om het voorbereiden van een amendement aan Bureau Wetgeving openbaar zou moeten worden, of e-mails over de opstelling van amendementen openbaar zouden moeten worden en of niet ingediende conceptamendementen openbaar zouden moeten worden? Zo ja, waarom is dat nodig? Zo nee, op grond van welke bepaling in het wetsvoorstel is openbaarmaking niet nodig?

De indieners beogen het wetsvoorstel ook van toepassing te laten zijn op de Staten-Generaal en de Raad van State. De leden van de SGP-fractie constateren een zekere discrepantie tussen de opmerking van de indieners dat een advies van de griffie aan een individueel Kamerlid onder de regeling voor openbaarheid valt, terwijl aan de andere kant de positie van de Kamerleden terecht als sterk verschillend van de positie van ambtenaren wordt beschouwd. Hoe verklaren de indieners van het voorstel dit verschil?

Raad van State

De leden van de PvdA-fractie hebben kennis genomen van het voorstel dat alle Raad van State-adviezen bij wetgeving voortaan openbaar moeten worden, ook al wordt het wetsvoorstel nooit aan de Tweede Kamer voorgelegd. Hoe zien de initiatiefnemers de verplichting van de wetgever om inzichtelijk te maken met welke belangenverenigingen, lobbyisten en dergelijke informatie is uitgewisseld over een wetsvoorstel of beleid?

De leden van de SGP-fractie plaatsen ook vraagtekens bij het voorstel om de adviezen van de Raad van State eerder openbaar te maken. Zij vragen zich af in hoeverre vroegtijdige openbaarheid van deze adviezen er volgens de indieners ertoe kan leiden dat de regering sneller geacht wordt om met een voorlopige reactie te komen, wat de kwaliteit van de reactie op de adviezen niet ten goede zal komen. Deze leden hebben de indruk dat het grondig heroverwegen van een wetsvoorstel aan de hand van een advies van de Raad van State de kwaliteit van een dergelijk voorstel ten goede kan komen. Geldt de openbaarheid van adviezen trouwens ook voor initiatiefvoorstellen?

4.3.2 De semipublieke sector

De initiatiefnemers laten de mogelijkheid open om op termijn ook semipublieke instellingen onder de werking van de Wet openbare overheid te laten vallen, zo lezen de leden van de PvdA-fractie. Van de zijde van enkele van die instellingen zijn daar bezwaren tegen gerezen. Zo heeft de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (Vewin) er op gewezen dat de openbaarheid ten aanzien van waterbedrijven al in andere wetten is geregeld en zien zij een mogelijke verplichting om te voldoen aan de Wet openbare overheid als een inbreuk op de autonomie van bedrijven uit de semipublieke sector zoals de waterbedrijven. Vewin is dan ook van mening dat drinkwaterbedrijven niet onder de werking van de Wet openbare overheid behoren. Netbeheer Nederland wijst er op dat de energienetbeheerders al onder toezicht van de Autoriteit Consument en Markt staan en dat zij via deze toezichthouder al voldoende transparantie moeten bieden. Bovendien is Netbeheer Nederland van mening dat de energienetbedrijven door het moeten voldoen aan de Wet openbare overheid kosten zouden moeten maken waardoor zij niet langer aan een andere wettelijke plicht namelijk te leveren van energie tegen de laagst mogelijke tarieven zouden kunnen voldoen. Willen de initiatiefnemers op bovenstaande bezwaren van de genoemde instellingen, die de initiatiefnemers ook via uitgebreidere brieven ter kennis is gekomen, ingaan? En willen de initiatiefnemers duidelijk maken waarom de Wet openbare overheid nodig is om bij deze instellingen meer transparantie te bevorderen en waarom die transparantie nodig is?

De leden van de SP-fractie zien dat de indieners er vooralsnog voor kiezen de semipublieke sector buiten de toepassing van deze wet te laten vallen. Reden is dat de gemoeide uitvoeringslasten te hoog zouden zijn. Deze leden vragen zich af of deze kosten goed in kaart gebracht zijn. Hoe hoog zijn deze, en waar worden deze binnen de semipublieke sector dan door

veroorzaakt? Immers: als bestuursorganen hun informatiehuishouding op orde hebben, kan actieve of passieve openbaarmaking toch niet zoveel extra werk en kosten met zich meebrengen?

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen alsnog bestuursorganen aangewezen worden waarover informatie kan worden gevraagd, mede als regels over de op te vragen informatie en de wijze van verstrekken. Deze leden vragen de indieners aan welke sectoren zij dan denken. Zullen de zorg, onderwijs en woningcorporaties daar bijvoorbeeld ondergebracht worden, gezien hun evidente publieke taken?

De leden van de CDA-fractie vragen de indieners, nu zij pleiten voor uitbreiding van de reikwijdte van de wet ten opzichte van de Wob (MvT blz. 26), deze uitbreiding nader te preciseren. Wanneer behartigt een rechtspersoon precies een «publiek belang»? Delen de indieners de opvatting van deze leden, dat duidelijke, eenduidige criteria noodzakelijk zijn? En zo ja, hoe luiden die criteria naar de mening van de indieners?

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat dit wetsvoorstel een mogelijke uitbreiding tot de semipublieke sector bevat. Zij vragen de indieners nader in te gaan op de tegenwerping dat er een principieel onderscheid bestaat tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organisaties, dat gevolgen heeft voor de openbaarheidsverplichtingen. Deze leden wijzen er op dat indien civiele geschillen indirect bij de bestuursrechter worden ondergebracht, dit spanning zou kunnen opleveren met art. 112 Gw. Bovendien vragen deze leden of duidelijk is hoeveel informatie bij private instellingen onder een of meer van de uitzonderingsgronden vallen. Mede in het licht van het antwoord op voorgaande vraag, wijzen ze op de hoeveelheid werk die dit inhoudt voor sectoren waarin we de bureaucratie juist willen verminderen. Zij vragen naar de weging van de proportionaliteit van deze regelgeving voor de verschillende onderdelen van de semipublieke sector.

4.4 Maatregelen ter versterking van de actieve openbaarheid

De indieners menen dat meer informatie door organen uit eigen beweging openbaar en toegankelijk moet worden gemaakt. Het huidige principe «openbaar, tenzij» moet worden gewijzigd in: «actief openbaar, tenzij». De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat ook de huidige Wet openbaarheid van bestuur al een hoofdstuk «informatie uit eigen beweging» kent en dat het principe van deze wet reeds is dat overheidsinformatie openbaar is. Het openbaar maken van informatie uit eigen beweging heeft dan toch al een «actief» karakter, zo menen zij. Wat voegt «actief» openbaar maken toe? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de indieners. In dit kader vragen zij de indieners ook te reageren op een brief d.d. 27 november 2013 van de burgemeester van Rotterdam, mede namens de burgemeester van 's-Gravenhage, aan de Minister van Binnenlandse Zaken (kenmerk 1261312).

4.4.1 Register

De leden van de VVD-fractie merken op dat ingevolge artikel 3.2 overheidsorganen worden verplicht om een register van documenten bij te houden. Daarin hoeven geen concepten en niet-voltooide documenten te worden opgenomen. Een concept kan wel openbaar zijn als dat concept feitelijke informatie bevat die niet kan worden aangemerkt als een persoonlijke beleidsopvatting. Is de kans niet groot dat veel documenten daardoor de status van «concept» zullen krijgen? Hoe zien de indieners dat? In hoeverre zijn er problemen te verwachten bij het voeren van dit register? Hoe wordt erkend dat een document dan wel een mailtje in dat register moet worden opgenomen? Waar komen stukken terecht? In ieder geval zullen veel minder dan vroeger stukken als papieren stukken bij een

postkamer binnen komen, zo verwachten de leden van de VVD-fractie. Er kunnen dan al snel discussies ontstaan over de status van documenten en andere stukken en de opname in dat register. Ook het bijhouden van dat register zal veel extra werk voor een organisatie met zich mee brengen. Hoe verhoudt dat zich tot het streven naar een kleinere, compacte overheid? De leden van de VVD-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat dit voorstel een toenemende werkdruk voor de diverse organen zal opleveren. Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indieners.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom het door de indieners voorgestelde register (p. 32 e.v. MvT) precies nodig is. Immers ook de initiatiefnemers wijzen er zelf al op dat de huidige praktijk van de WOB, waarbij een verzoeker in zijn verzoek alleen maar de bestuurlijke aangelegenheid hoeft te noemen waarin hij geïnteresseerd is waarna het bestuursorgaan zelf de daarbij behorende informatie moet verzamelen en openbaren, goed werkt (p. 19 MvT). Gaat een register het de burger dan niet juist moeilijker maken aangezien hij dan gericht op geregistreerde documenten moet gaan bevragen? Of mag een burger, ondanks het register, onder de nieuwe wet gewoon ongespecificeerd naar bestuurlijke aangelegenheden blijven vragen? Zo ja, wat is dan de toegevoegde waarde van het register nog? De leden van de PvdA-fractie vragen zich temeer af daar zij van mening zijn dat onnodige bureaucratie bij bestuursorganen vermeden moet worden. De leden vragen zich ook af of de registerplicht niet beperkter kan worden opgelegd. Waarom moet per se alles worden geregistreerd met uitzondering van reclamemateriaal? Krijgt het register daarmee niet ook al snel een dermate grote omvang dat degene die het zouden willen gebruiken om informatie te vragen, door de bomen het bos niet meer ziet? En voorts vrezen zij, dat geprotocolleerd werken aan de hand van het verplicht bijhouden van een register het risico in zich kan bergen dat een cultuuromslag naar actieve openbaarmaking eerder belemmerd dan gestimuleerd zal worden. Kortom: waarom achten de initiatiefnemers het naast de voorstellen die zij doen om de overheid tot actieve openbaarmaking te verplichten, ook nog een register voor documenten nodig die niet verplicht actief openbaar gemaakt moeten worden?

De leden van de SP-fractie onderschrijven het belang van een online register van ingaande, uitgaande en vastgestelde documenten. Dat maakt het inzichtelijker voor geïnteresseerden wat er rondom een onderwerp allemaal gezegd, geschreven en gedaan is. Het vergt wel extra handelingen van een bestuursorgaan. Deze leden begrijpen daarom dat er een overgangstermijn is ingesteld. Zij vragen zich wel af of de indieners inzichtelijk hebben weten te krijgen wat dit precies aan toename van bureaucratie en lasten betekent.

De leden van de D66-fractie zijn verbaasd over de duur van de termijn waarop het openbaar register ten volle gaat werken. In de Memorie van Toelichting voorzien de initiatiefnemers dat het vijf jaar gaat duren om de noodzakelijke aanpassingen door te voeren. Dat is een lange periode. De aan het woord zijnde leden horen graag van de initiatiefnemers op welke wijzen dit versnelt zou kunnen worden zonder dat dit tot grote meerkosten leidt.

4.4.2 Verplichte openbaarmaking van bepaalde soorten informatie

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre er, in het kader van de plicht tot actieve openbaarmaking, rekening mee gehouden is dat voor beschikkingen waarbij het gaat om individuele gevallen, bezwaarprocedures en dergelijke het mogelijk veel inspanningen van het bestuurs-

orgaan in kwestie vergt om dit allemaal actief openbaar te maken, terwijl het publieke belang daarvan mogelijk moeilijker aantoonbaar is? Waarom is actieve openbaarmaking van informatie per se binnen een week nodig?

4.5 Passieve openbaarheid en misbruik

De leden van de VVD-fractie vragen aandacht voor het voorstel dat in het kader van de passieve openbaarheid de termijn om te beslissen op een verzoek voor de meeste gevallen weer wordt teruggebracht tot twee weken. De organen houden de mogelijkheid om deze termijn met twee weken te verdagen. In hoeverre is het redelijk om deze termijn weer terug te brengen naar twee weken, als in ogenschouw wordt genomen dat er vaak omvangrijke en ingewikkelde Wob-verzoeken zijn? De leden van de VVD-fractie vragen de indieners deze keuze nader te motiveren.

De leden van de VVD-fractie achten het een goede zaak dat wordt voorgesteld om de Wet open overheid uit te zonderen van de dwangsom-regeling uit de AWB, want het misbruik daarvan is hen al geruime tijd een doorn in het oog. Overigens hebben zij daar bij diverse gelegenheden reeds aandacht voor gevraagd, zoals onlangs nog bij de begrotingsbehandeling BZK voor het jaar 2014 (Motie Fokke en Taverne TK 33 750-VII, nr. 22).

De indieners stellen in artikel 4.6 een «antimisbruikbepaling» voor, waarmee bestuursorganen verzoeken buiten behandeling mogen laten. Er moet dan sprake zijn van een kennelijk ander doel dan het verkrijgen van publieke informatie. Maar deze bepaling mag niet verworpen worden tot een verkapte uitzonderingsgrond, zo stellen de indieners. De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe een en ander in de praktijk zal gaan. Wanneer is er sprake van een «kenmerk ander doel dan het verkrijgen van publieke informatie»? Verschillen van mening daarover zijn bepaald niet ondenkbeeldig. In hoeverre is misbruik van de Wet openbaarheid van bestuur c.q. Wet open overheid hiermee afdoende geregeld? Gaarne krijgen zij een reactie van de indieners.

De leden van de SP-fractie juichen het toe dat er een antimisbruikbepaling komt. Zij constateren al langer dat gemeenten soms evidente onzinverzoeken krijgen, puur om middels de wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen een vergoeding op te kunnen eisen. Een verzoek hoeft niet in behandeling te worden genomen als dit verzoek evident geen betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid. Deze leden vragen zich af hoe het begrip «evident» daarbij wordt gedefinieerd. Aan de hand van welke richtlijnen of normen wordt dit getoetst? En kan daarmee voorkomen worden dat deze uitzonderingsbepaling opgerekt wordt om vanuit het bestuursorgaan ongewenste openbaarheid van informatie te voorkomen?

De leden van de CDA-fractie constateren dat indieners het begrip «misbruik» met name koppelen aan overheden en semipublieke instellingen, in verband met hun informatiepositie (bv. MvT blz. 17). Indieners stellen zelfs, dat «niet snel mag worden aangenomen dat er sprake is van misbruik – verzoekers hebben immers recht op toegang en hoeven bij hun verzoek geen belang te stellen» (MvT blz. 35). De indieners stellen, dat met de nodige terughoudendheid moet worden vastgesteld, of verzoeken gericht zijn op het frustreren van de werkzaamheden van organen, dan wel voortkomen uit een obsessief streven naar openbaarheid, «met inachtneming van het feit dat toegang tot publieke informatie een recht is» (MvT blz. 39). Is hier geen sprake van het wegdefinieren van misbruik van de Wet open overheid, in de zin van gebruik waarmee een betere en democratische bestuursvoering niet gediend is, zo vragen deze leden. Overigens zijn deze leden het eens met het voorstel van de indieners, om

de Wet open overheid uit te zonderen van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen.

De leden van de SGP-fractie vinden het belangrijk dat misbruik van de Wob wordt tegengegaan. De definitie van misbruik is uiteraard moeilijk te geven. Toch vragen deze leden zich af of juist 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.

Ook vragen deze leden zich af in hoeverre dit wetsvoorstel zich verdraagt met de beperking van het belanghebbendenbegrip in het bestuursrecht. Is het risico niet aanwezig dat het ontbreken van de mogelijkheid van een beroep op de rechter ertoe leidt dat in plaats hiervan de druk op het bestuur vergroot wordt om allerlei informatie te verschaffen?

4.6 Uitzonderingsgronden

4.6.1 De toepassing van uitzonderingsgronden

De leden van de VVD-fractie constateren dat het onderscheid tussen absolute en relatieve uitzonderingsgronden gehandhaafd blijft en dat er grotendeels wordt aangesloten bij de huidige uitzonderingsgronden. Maar onder de huidige Wet openbaarheid van bestuur behoren de «bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld» tot de absolute uitzonderingsgronden. In het onderhavige wetsvoorstel wordt deze uitzonderingsgrond «relatief» gemaakt. De leden van de VVD-fractie merken op dat zij hier moeite mee hebben. Zij kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat dit schadelijk is voor de industrie en het bedrijfsleven. Hoe verhoudt een relatieve uitzonderingsgrond in dezen zich tot de intellectuele eigendomsrechten en de bescherming van bedrijfseconomische gegevens van bedrijven? De leden van de VVD-fractie vragen de indieners hier op in te gaan. Tevens vragen zij de indieners te reageren op het desbetreffende onderdeel van de brief van VNO NCW en het MKB d.d. 28 januari 2014 over dit initiatiefwetsvoorstel, gericht aan de voorzitter en de (plv.)leden van de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie de indieners nader aan te geven in hoeverre het voorgestelde artikel 5.1 lid 4 nu verschilt van artikel 10 lid 2 sub g van de Wet openbaarheid van bestuur.

4.6.2 De uitzonderingsgronden

Als het gaat om beleidsopvattingen van ambtenaren wordt het bestaande regime inzake de uitzonderingsgrond op hoofdlijnen voortgezet, zo lezen de leden van de VVD-fractie in de memorie van toelichting. Maar er wordt op enkele onderdelen ook een wijziging ten opzichte van de praktijk beoogd. Zo wordt voorgesteld overwogen voordelen en nadelen, kansen en risico's, alsmede alternatieve beleidsopties op verzoek of actief openbaar te maken. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie moet er binnen de overheid alle ruimte zijn voor vrije interne gedachtewisseling in het voorstadium van de besluitvorming. Het moet mogelijk zijn om in alle vrijheid de verschillende belangen zorgvuldig af te wegen. Ambtenaren en medewerkers moeten dat ongehinderd kunnen doen. Wat zijn de gevolgen van de plicht om overwogen voor- en nadelen, alsmede alternatieve beleidsopties openbaar te maken. Wat zijn de gevolgen voor politieke onderhandelingen die door Ministers en anderen worden gedaan? Het is bepaald niet ondenkbeeldig dat een Minister geen onderhandelingsruimte meer heeft als hij telkens alle overwogen

alternatieven openbaar moet maken. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners hier op in te gaan.

De leden van de PvdA-fractie lezen met instemming dat ook de initiatiefnemers van mening zijn «dat ambtenaren frank en vrij hun opvatting moeten kunnen geven over beleidskwesties en beleidskeuzes, ten behoeve van het intern beraad» en dat «een zekere mate van intimiteit en veiligheid is noodzakelijk om te kunnen komen tot een effectieve besluitvorming» (p. 49 MvT). Toch zien de aan het woord zijnde leden een mogelijke spanning tussen de wens tot openbaarheid en de mate waarin ambtenaren na het inwerkingtreden van het onderliggend wetsvoorstel in deze vorm nog wel vrij kunnen werken en de effectieve besluitvorming. Hoe kan nog in vrijheid van gedachten worden gewisseld over de vormgeving van als ook een voor- en nadeel van een beleidsalternatief openbaar gemaakt dient te worden? Hoe zien de initiatiefnemers het risico dat medewerkers van bestuursorganen zich liever op de vlakte gaan houden dan dat zij creatief blijven werken? Dit vragen deze leden temeer daar zij lezen (p. 33) dat ook e-mails onder de werking van de wet gebracht zouden kunnen gaan worden. Zo lezen deze leden (p. 50 MvT) dat de initiatiefnemers naar een situatie toe willen waarin in stukken, nota's en plannen de «relevante feiten, risico's, en alternatieven ten behoeve van het publiek debat en een democratische bestuursvoering wordt gescheiden van de persoonlijke beleidsopvattingen, overwegingen en adviezen van ambtenaren». Zou het resultaat hiervan niet juist zijn dat dan alleen nog maar de definitieve stukken, formele eindrapporten, wetsvoorstellen of beleidsvoornemens openbaar gaan worden. Hoe moeten ambtenaren mening en inhoud in stukken gaan scheiden? Achten de indieners het ook mogelijk dat bij algemene maatregel van bestuur sms, whatsapp enzovoorts onder de werking van de wet komen te vallen? In hoeverre zou mondelinge informatie-uitwisseling het gaan winnen ten koste van informatie via (al dan niet digitale) documenten? Zou dit de effectiviteit van bestuursorganen vergroten? Achten de indieners een spanning tussen enerzijds de wens tot steeds verdergaande openbaarheid enerzijds en een «big brother-samenleving» anderzijds?

De leden van de CDA-fractie wijzen op het feit dat de indieners voor bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, een relatieve uitzonderingsgrond scheppen, in plaats van de absolute weigeringsgrond in de Wob. Voorts stellen indieners, dat «de afspraak om informatie vertrouwelijk te verstrekken er niet toe [kan] leiden dat openbaarmaking altijd achterwege zou moeten blijven» (MvT blz. 48).

De leden van de CDA-fractie vragen, of deze bepaling het vertrouwen in de overheid niet ondermijnt. Op welke wijze komen indieners tegemoet aan de verwachting van burgers en bedrijven, dat informatie die zij aan de overheid hebben verstrekt, niet in verkeerde handen valt of voor de verkeerde doeleinden wordt gebruikt?

De leden van de D66-fractie stellen vast dat de initiatiefnemers gekozen hebben voor het handhaven van de absolute uitzonderingsgrond, strekkende tot het niet openbaar maken van persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren. Zij lichten dat toe met een verwijzing naar wat zij «een zekere mate van intimiteit» noemen en naar het staatsrecht, waarin het niet zou passen dat ambtenaren zich verdedigen ten aanzien van door hen geproduceerde beleidsadviezen. Daarop volgt in de memorie van toelichting de zin «Beleidsopvattingen van ambtenaren verdienen derhalve bescherming voor zover zij tot personen herleidbaar zijn.» De leden van de fractie van D66 zijn het met deze conclusie eens. Maar zij stellen vast dat het wetsvoorstel aanzienlijk verder gaat, door openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen in beginsel categorisch uit te

zonderen. Waarom is dat gebeurd? Waarom wordt slechts facultatief ruimte gelaten voor het openbaar maken van persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm?

Als deze opvattingen in beginsel wel openbaar zouden worden gemaakt, maar steeds slechts in niet tot personen herleidbare vorm, is dat dan niet altijd in het belang van een goede en democratische bestuursvoering? Zou met een dergelijke vorm van openbaarmaking niet voldoende bescherming worden geboden voor de vertrouwelijkheid van het overleg tussen ambtenaren en politieke bestuurders? En zou daardoor ook niet voldoende worden voorkomen dat ambtenaren zich moeten verdedigen voor hun beleidsadviezen? En zou, als het onwenselijk is dat een beleidsadvies al de volgende dag in de krant staat, dat niet heel goed kunnen worden voorkomen door te bepalen dat persoonlijke beleidsopvattingen pas – geanonimiseerd – openbaar gemaakt worden nadat het intern beraad is afgerond?

De verwijzing in de memorie van toelichting naar het staatsrecht brengt de leden van de fractie van D66 tot de vraag of Ministers ook verantwoordelijk zijn voor (de kwaliteit van) de aan hen uitgebrachte adviezen. Dat valt toch onder de alomvattende verantwoordelijkheid van Ministers voor alle handelingen van zijn ambtenaren, ook feitelijke? En zijn Ministers niet ook verantwoordelijk voor het al dan niet opvolgen van de aan hen uitgebrachte adviezen? Hoe kan deze verantwoordelijkheid behoorlijk inhoud gegeven worden, indien het al dan niet openbaar worden van persoonlijke beleidsopvattingen afhankelijk wordt gesteld van wat het betrokken bestuursorgaan zelf nuttig of nodig vindt met het oog op een goede en democratische bestuursvoering?

De initiatiefnemers beogen een wijziging ten opzichte van de bestaande praktijk te bewerkstelligen door het begrip «persoonlijke beleidsopvattingen» beperkter te definiëren. Vrezen zij niet dat deze aanpak hetzelfde lot zal treffen als wat de jurisprudentie heeft gedaan met het huidige begrip, namelijk een ruime interpretatie, een marginale toets en het «meegesleept worden» van de overige inhoud van een advies door de persoonlijke beleidsopvattingen? Hoe realistisch is, tegen deze achtergrond, de cultuurverandering waar de initiatiefnemers hun kaarten op gezet hebben?

4.7 Hergebruik

De onderdelen b, c en d van lid 1 van artikel 11a Wet openbaarheid van bestuur worden in het wetsvoorstel niet overgenomen, zo stellen de leden van de VVD-fractie vast. Dat betekent onder andere dat ook informatie van culturele instellingen voor hergebruik in aanmerking komt. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners aan te geven om wat voor soort culturele instellingen het gaat. Gaat het altijd om culturele instellingen die door de overheid worden bekostigd? Wat als deze culturele instellingen niet door de overheid worden bekostigd, maar door private financiers? De leden van de VVD-fractie vragen de indieners hier op in te gaan.

De indieners stellen dat informatie van de Kamer van Koophandel ook beschikbaar moet zijn voor hergebruik. De leden van de SP-fractie vragen zich af wat hier de meerwaarde van is. Zij constateren dat het veelal om privacygevoelige gegevens gaat. Met inzage is niets mis, wat ook wettelijk geregeld is. Maar wat beogen de indieners precies met hergebruik van deze gegevens? Wordt het, ondanks de toevoeging dat de uitzondering voor direct mail gerespecteerd dient te worden, niet te makkelijk voor derden om misbruik te maken van deze informatie?

4.8 De Informatiecommissaris

De leden van de VVD-fractie staan stil bij het feit dat de indieners voorstellen om de functie van informatiecommissaris te creëren. Deze functionaris krijgt tot taak organen en burgers te ondersteunen en om conflicten op te lossen door belangen bij elkaar te brengen. Ook kan de informatiecommissaris naar aanleiding van een klacht of uit eigen beweging een onderzoek instellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan de wet uitvoert. Ook kijkt hij naar de wijze waarop bestuursorganen de wet uitvoeren. De indieners stellen voor om de informatiecommissaris onder te brengen bij de Nationale ombudsman en in de Wet op de Nationale ombudsman te verankeren. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners deze keuze nader te motiveren. Zijn er andere instanties overwogen dan wel is een onafhankelijke positie overwogen? In hoeverre past het onderbrengen bij de Nationale ombudsman bij het oorspronkelijke doel van het instituut van de Nationale ombudsman? De leden van de VVD-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat het instituut Nationale ombudsman door de diverse substituu-ombudsmannen, die er zijn dan wel straks komen, een groot opgetuigd instituut wordt. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de indieners. Tevens vragen de leden van de VVD-fractie hoe het onderbrengen van de informatiecommissaris bij het instituut Nationale ombudsman zich verhoudt tot de Grondwettelijke taak van de ombudsman, een en ander gelet op het feit dat semipublieke en private instellingen onder de reikwijdte van de Wet open overheid worden gebracht.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie wat nu precies de positie van de informatiecommissaris tegenover de bestuursorganen wordt? Wat is de reden dat anders dan bij de Kinderombudsman en de Veteranenombudsman de taken van de informatiecommissaris niet in de Wet Nationale ombudsman worden geregeld, maar in hoofdstuk 7 van onderhavig wetsvoorstel. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de indieners.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de voorziene informatiecommissaris niet in de plaats van de rechter gaat treden als het gaat om de vraag of bepaalde informatie als dan niet terecht door een bestuursorgaan is geweigerd. Dat achtten deze leden inderdaad een taak voor de bestuursrechter. Echter vragen zij zich wel af of de resterende taken van de informatiecommissaris zoals het adviseren en voorlichten of onderzoek doen naar de wijze waarop een bestuursorgaan de wet uitvoert, wel genoeg zijn om deze functionaris te rechtvaardigen. Op dit moment bij de huidige WOB zijn meer klachten over bestuursorganen en de wijze waarop zij met openbaarheid van bestuur omgaan te verwachten dan naar de inwerkingtreding van de nieuwe wet het geval zal zijn. En het is deze leden op dit moment niet gebleken dat er behoefte is aan een informatiecommissaris die bestuursorganen die de WOB niet goed zouden uitvoeren, te onderzoeken. Gezien het feit dat de bestuursrechter als belangrijkste hoeder van ook de nieuwe wet gepositioneerd blijft, vragen de aan het woord zijnde leden zich af of de resterende adviserende of voorlichtende taken van de informatiecommissaris een dergelijke formele functie bij het instituut van de Nationale Ombudsman rechtvaardigen. Temeer daar naar schatting deze informatiecommissaris jaarlijks € 5 mln. zal gaan kosten (zie p. 62/63 MvT).

De leden van de SP-fractie stellen vast dat met de komst van de informatiecommissaris een nieuw bestuursorgaan wordt ingesteld. Doel van deze commissaris is de cultuuromslag van bestuurlijke geslotenheid naar openheid te bevorderen. De leden van de SP-fractie vinden die cultuuromslag ook belangrijk, maar vragen zich af of het oprichten van een apart

bestuursorgaan hiervoor noodzakelijk is. Zij zijn van mening dat de nieuwe wet over openbaarheid op zichzelf al moet zorgen voor die gewenste cultuuromslag, doordat de wet duidelijker is, processen verbeterd worden en openheid een belangrijker onderdeel wordt van de dagelijkse werkzaamheden. Een goede wet zou een speciale commissaris overbodig moeten maken. Waarom is er toch voor gekozen dit aparte bestuursorgaan op te richten? Wat zou volgens de indieners niet goed gaan als er geen informatiecommissaris zou zijn?

De Nationale ombudsman heeft als taak klachten van burgers over de overheid te behandelen. Klachten over het niet goed uitvoeren van deze initiatiefwet zouden dus ook gewoon door de ombudsman afgehandeld kunnen worden binnen zijn reguliere takenpakket. De leden van de SP-fractie zijn benieuwd of deze optie is overwogen en zo ja, waarom hier uiteindelijk niet voor gekozen is.

De leden van de fractie van de ChristenUnie waarderen de poging van de indieners om de kennis bij burgers hoe men informatie kan krijgen te verbeteren en in zijn algemeenheid om het Wob-klimaat te verbeteren. Deze leden zien daarom zeker perspectief in de functie van de informatiecommissaris. Zij vragen waarom niet gekozen is voor de betiteling ombudsman. Zij vragen tevens naar de afbakening van het werkveld van de informatiecommissaris ten opzichte van aanpalende of overlappende instanties en denken daarbij bijvoorbeeld naar het College Bescherming Persoonsgegevens.

5. Financiële aspecten van het voorstel

De indieners veronderstellen, zo lezen de leden van de VVD-fractie, dat de actieve openbaarmakingsplicht slechts in beperkte mate tot extra kosten zal leiden en dat de begroting van de informatiecommissaris naar schatting jaarlijks € 5 mln. zal bedragen. Hebben de indieners ook inzicht in de kosten van het register? Wat zullen de kosten van het register zijn, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Wat zullen nu de totale kosten van het onderhavige wetsvoorstel zijn? Volgens SEO economisch onderzoek (rapport van december 2013) zouden de kosten van het oorspronkelijke wetsvoorstel € 50 tot 100 mln. bedragen. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie meer inzicht in de kosten van het voorstel.

De leden van de PvdA-fractie vinden het moeilijk voorstelbaar dat de financiële gevolgen voor overheden zo gering zullen zijn zoals de initiatiefnemers zich dat voorstellen. Naar de mening van deze leden kan het niet anders dan dat de actieve openbaarmakingsplicht en de registerplicht bestuursorganen tot het maken van kosten drijven. Kunnen de indieners hier nog uitgebreid op in gaan. En hoe denken zij over de indirecte kosten van hun voorstel waardoor de besluitvorming binnen bestuursorganen waarschijnlijk minder vrij zal verlopen, maar onderworpen wordt aan regels ten aanzien van openbaarmaking?

De leden van de SP-fractie nemen aan dat er onderzoek is gedaan naar de kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de wet openbaarheid van bestuur. Daarbij is zeker ook gekeken naar onderliggend voorstel. Na het advies van de Raad van State zijn een aantal wijzigingen aangebracht in het oorspronkelijke voorstel. Kunnen de indieners inzage geven in het definitieve te verwachten kostenplaatje voor zowel de rijksoverheid als betrokken bestuursorganen, op grond van het voorstel zoals het nu is opgesteld?

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het rapport «Kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur» (bijlage bij TK 33 328, nr. 10). In de samen-

vatting van de indieners luidt de conclusie nu: «De gecumuleerde gevolgen van de verschillende maatregelen van deze variant kunnen volgens genoemd onderzoek per saldo leiden tot een besparing op de overheidsuitgaven, waarvan de omvang onbekend is.» In ieder geval schatten indieners de kosten van (het bureau van) de voorgestelde Informatiecommissaris op naar schatting € 5 mln. per jaar. Kunnen indieners de zinsnede «een besparing op de overheidsuitgaven, waarvan de omvang onbekend is» toelichten in termen die passen bij een stringent begrotingsbeleid, waartoe de huidige economische situatie verplicht, zo vragen deze leden.

Ook de leden van de fractie van D66 hebben kennisgenomen van het door SEO Economisch onderzoek verrichte onderzoek «Kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur». Dat onderzoek is uitgegaan van de voorstellen zoals GroenLinks en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2012 hebben opgesteld, en daarbij zelf al een derde variant doorgerekend. Die derde variant is een combinatie tussen beide toen voorliggende voorstellen. Geen van de doorgerekende varianten sluit naadloos aan op het gewijzigde voorstel van wet. De aan het woord zijnde leden vernemen graag van de initiatiefnemers welke uitvoeringskosten zij verwachten.

6. Verantwoording

De leden van de VVD-fractie lezen dat het wetsvoorstel in publieke consultatie is geweest en dat er met bepaalde organisaties overleg is geweest. Hebben de indieners ook advies gevraagd aan de Raad voor de rechtspraak? Zo neen, waarom niet? Zijn de indieners daar alsnog toe bereid?

De indieners geven aan dat er onder andere met het College Bescherming Persoonsgegevens een verkennend besloten gesprek is gevoerd. Waarom is er van dit College geen openbaar advies? Zijn de indieners bereid dat alsnog te vragen. Zij vragen dit met het oog op de aspecten van openbaarheid die raken aan de privacy van burgers. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de indieners.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2.3 Openbaarheid gegevens publieke sector

De leden van de fractie van D66 vragen of de criteria voor de omvang van de semipublieke sector in het wetsvoorstel wel voldoende scherp zijn. De initiatiefnemers verwijzen op dit punt naar de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector. In die wet troffen de hier aan het woord zijnde leden echter niet het criterium «een publiek belang behartigen» aan. Wat voegt dit criterium toe aan de andere in het eerste lid van artikel 2.3 opgenomen criteria? Kunnen de initiatiefnemers hiervan een paar voorbeelden geven?

Ook waar het gaat om de vraag hoe en door wie een rechtspersoon is opgericht verschilt het wetsvoorstel meer van de voornoemde wet dan de toelichting suggereert. Zijn de initiatiefnemers zich ervan bewust, dat rechtspersonen worden opgericht door natuurlijke personen of rechtspersonen, en niet door (bestuurs)organen van rechtspersonen?

De leden van de SGP-fractie vinden het ook opmerkelijk dat de indieners de wet van toepassing willen laten zijn op semi-publieke instellingen. Zij vragen zich ten eerste af of dit logisch is, gezien de eigen positie van private instellingen. Is het bedrag van 100.000 euro subsidie niet erg laag? Hoe verhoudt zich dit tot de voorstellen rond de openbaarheid van

topinkomens? Zijn de criteria zoals het «uitoefenen van een wettelijke taak» en «het behartigen van een publiek belang» niet erg vaag?

Artikel 2.5 Belang openbaarheid

In artikel 2.5 wordt bepaald dat bij de uitvoering van deze wet altijd van het algemeen belang moet worden uitgegaan. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners aan te geven wat de meerwaarde van het opnemen van een dergelijk artikel in de wet is. Hooft de inhoud van dit artikel niet eerder thuis in de considerans van het wetsvoorstel? Wat moet onder «algemeen belang» worden verstaan? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de indieners.

Artikel 3.1 Actieve openbaarmakingsplicht

In dit artikel wordt voorgesteld dat het bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging «zoveel mogelijk» informatie openbaar maakt. Wat moet worden verstaan onder «zoveel mogelijk». Het lijkt de leden van de VVD-fractie dat duidelijk moet zijn wat er precies openbaar moet worden gemaakt, want anders kunnen er gemakkelijk problemen en discussies over de reikwijdte van de mate van openbaarheid ontstaan. Gaarne krijgen zij hierop een reactie van de indieners.

Artikel 3.2 Register

De leden van de fractie van D66 lezen in het derde lid dat het register toegang biedt tot documenten «die openbaar gemaakt zijn». Dat lijkt een aan het opnemen in het register vooraf gaand besluit of handeling te impliceren. Of dat juist? Of impliceert het opnemen van een document in het register het openbaar maken ervan?

Artikel 3.3 Actieve openbaarmaking van categorieën informatie

De leden van de fractie van D66 wijzen erop, dat van verslagen en besluiten vaak twee versies bestaan: het concept en het definitief vastgestelde verslag of besluit. Ziet het tweede lid, onder b, en het vijfde lid, onder b, alleen op de definitieve versies, of ook op de concepten?

Artikel 3.5 Openbaarheidsparagraaf

De leden van de fractie van D66 vragen of de initiatiefnemers zich realiseren dat erg veel bestuursorganen niet zelf jaarlijks een begroting en verantwoording opstellen. Is het wel juist de verplichting van het eerste lid te leggen op organen van een rechtspersoon of openbaar lichaam?

Artikel 4.3. Beslissing

In de toelichting bij dit artikel wordt melding gemaakt van artikel 4.1, achtste lid. Zien de leden van de VVD-fractie het goed dat artikel 4.1 geen lid 8 bevat?

Artikel 4.6 Antimisbruikbepaling

De leden van de fractie van D66 achten het begin van de periode van twee weken, waarbinnen besloten moet worden een verzoek niet te behandelen, te onbepaald. Mag er niet van uitgegaan worden dat, als een verzoek «kennelijk» een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie, dit onmiddellijk bij eerste lezing blijkt? Zij vernemen ook graag waarom de bepaling niet is geformuleerd in termen van «Indien de verzoeker kennelijk een ander doel heeft»? Het

in dit verband hanteren van het tamelijk subjectieve element «aannemelijk maken» staat naar hun mening haaks op het geobjectiveerde element «kennelijk».

Artikel 5.1 Uitzonderingen

Art. 5.1 lid 1 sub e

De leden van de fractie van de ChristenUnie kunnen zich voorstellen dat de betrokken persoon bijvoorbeeld instemt met openbaarmaking vanwege de druk van publieke opinie of omdat men niet kan overzien dat openbaarmaking schade toebrengt aan de eigen positie. Zij vragen of dit is overwogen bij het opstellen van deze uitzonderingsbepaling en op welke wijze de indieners ook deze personen bescherming denken te bieden.

Artikel 5.1 lid 2 heeft betrekking op de relatieve uitzonderingsgronden. Daar wordt voorgesteld dat het openbaar maken van informatie achterwege blijft voor zover daardoor een of meer van de volgende belangen «ernstig» wordt geschaad. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners aan te geven wat de meerwaarde in dezen is van het begrip «ernstig». Wat is het verschil tussen «schaden» en «ernstig schaden»? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de indieners.

Art. 5.2 lid 3 Persoonlijke beleidsopvattingen

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om een nadere uitleg bij deze uitzonderingsgrond.

De regeling voor persoonlijke beleidsopvattingen gaat in de ogen van de leden van de SGP-fractie te ver. Zij krijgen de indruk dat ambtenaren op grond van het wetsvoorstel nog steeds persoonlijk verantwoordelijk zijn voor de keuze om informatie al dan niet openbaar te maken. Is deze constatering juist? Hoe verhoudt zich dit tot de ministeriële verantwoordelijkheid? Is het sowieso wel gewenst als er allerlei individuele ideeën van ambtenaren openbaar komen, zonder dat de Minister zichzelf hierover uit kan laten?

De leden van de SGP-fractie vinden het ook opmerkelijk dat milieu-informatie afzonderlijk behandeld wordt. Zijn persoonlijke opvattingen over die soort informatie van een andere orde dan andere persoonlijke ideeën en adviezen?

Ook vragen deze leden af of feiten, prognoses en de voor- en nadelen van een beleidsalternatief wel geopenbaard moeten worden. Is er wel een zo duidelijk onderscheid te maken tussen «objectieve» en «subjectieve» gegevens? Zijn prognoses en voor- en nadelen ook niet vooral persoonlijke en politiek ingekleurde keuzes?

Artikel 5.3 Informatie ouder dan vijf jaar

Voorgesteld wordt om, in afwijking van de artikelen 5.1, tweede en vierde lid, en 5.2, informatie in principe openbaar te maken wanneer de informatie ouder dan vijf jaar is. Waarom is gekozen voor vijf jaar, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Is het aantal jaren in feite niet arbitrair? Ook na meer dan vijf jaar kan informatie immers nog gevoelig zijn. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners hier nader op in te gaan.

De leden van de SGP-fractie vragen of het wel gewenst is om informatie ouder dan vijf jaar zonder meer geschikt te achten voor openbaarmaking, terwijl er eerder sprake was van de wenselijkheid van geheimhouding. Is het wel logisch om die informatie over bijvoorbeeld persoonlijke beleidsopvattingen in een later stadium wel openbaar te maken? Hoe verhoudt zich dit tot de ministeriële verantwoordelijkheid?

Artikel 5.4 Kabinetsformatie

Dit artikel regelt, zo begrijpen de leden van de VVD-fractie, dat de openbaarheid van stukken tijdens de kabinetsformatie is opgeschort. Wanneer is de kabinetsformatie afgerond? Is dat op het moment dat de Ministers zijn beëdigd of is dat op het moment dat de regeringsverklaring wordt afgelegd? Moeten de stukken van de kabinetsformatie actief openbaar worden gemaakt of zijn de stukken op verzoek openbaar? Op welk moment moet die informatie dan beschikbaar zijn? Vanaf welk moment mag de informatie worden opgevraagd? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de indieners.

Artikel 5.5 Verstrekking van informatie die de verzoeker betreft

In de toelichting wordt melding gemaakt van een artikel 11. Wordt hier de Wet open overheid bedoeld? Als de leden van de VVD-fractie het goed zien dan heeft het onderhavige wetsvoorstel geen artikel 11. Wat wordt bedoeld?

Artikel 6.1 Reikwijdte

Het gebruik van het begrip «derde» in het eerste lid brengt de leden van de fractie van D66 tot de vraag wie in dit verband de «eerste» en de «tweede» zijn. Wordt bedoeld op alle andere natuurlijke personen en rechtspersonen dan de rechtspersoon waarvan het bestuursorgaan, waarbij de informatie berust, een orgaan is?

In het derde lid wordt gesproken over dochterondernemingen van overheidsorganen. Daarbij ontbreekt een definitie van «dochterondernemingen». Kunnen de initiatiefnemers die verschaffen, of ernaar verwijzen? Realiseren de initiatiefnemers zich dat slechts rechtspersonen dochterondernemingen kunnen hebben, en dat overheidsorganen blijkens artikel 2.1 slechts organen van een rechtspersoon zijn?

Artikel 6.6 Exclusief recht

De leden van de fractie van D66 misten in het wetsvoorstel een definitie van het begrip «dienst van algemeen belang» in het eerste lid. Zij nemen aan dat hiermee bedoeld wordt op het Europeesrechtelijke begrip. Niettemin kan een definitie in de wet, of een verwijzing ernaar, zinvol zijn. Kunnen de initiatiefnemers daarin voorzien? En kunnen zij een voorbeeld geven van zo'n dienst, in de context van dit wetsvoorstel?

Artikel 7.1 Algemeen

In de toelichting bij dit artikel staat dat de taken van de informatiecommissaris worden uitgevoerd door de Wet Nationale ombudsman of een substituut-ombudsman. Bij de toelichting bij artikel 9.1 (Wijziging Wet Nationale ombudsman) staat dat de Nationale ombudsman niet tevens als informatiecommissaris kan optreden. Is hier sprake van een tegenstrijdigheid in de tekst, die niet is bedoeld, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Zien zij het goed dat het de bedoeling is dat de Nationale ombudsman niet tevens informatiecommissaris kan zijn? Gaarne krijgen zij hierop een reactie van de indieners.

Artikel 7.4 Bevoegdheden

In artikel 7.4 lid 2 wordt, naar de mening van de leden van de VVD-fractie, voorgesteld dat de informatiecommissaris kan bepalen dat een bestuursorgaan kan besluiten dat een bestuursorgaan voor een bepaalde periode verplicht een externe adviescommissie instelt voor de behandeling van bezwaarschriften. Betekent dit dat het bestuursorgaan dat niet zelf kan besluiten, maar dat de informatiecommissaris het bestuursorgaan daar toestemming voor moet geven? Moet het bestuursorgaan de informatiecommissaris daarom verzoeken of kan die functionaris dat uit eigen beweging aangeven? Als de informatiecommissaris bepaalt dat het bestuursorgaan zo'n commissie kan instellen, is het bestuursorgaan daartoe dan ook verplicht? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de indieners.

Artikel 8.1 Strafbepaling

De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarop de hoogte van de strafmaat is gebaseerd. Waarom een misdrijf? Graag krijgen zij hierop een reactie van de indieners.

Artikel 8.2 Strafbepaling

De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarop de hoogte van de strafmaat is gebaseerd. Waarom een misdrijf? Gaarne krijgen zij hierop een reactie van de indieners.

Artikel 8.8 Verhouding met andere wetten

De Wet open overheid zal niet van toepassing zijn op bepaalde wetten dan wel bepaalde artikelen in bepaalde wetten (zie de bijlage bij de wet). In deze lijst zullen niet worden vermeld de artikelen 49 tot en met 51 van de Wet op de jeugdzorg, alsmede de artikelen 17e en 17f van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners concreet aan te geven welke gegevens inzake deze wetten nu wel openbaar mogen worden gemaakt en welke niet, een en ander in verband met de privacygevoelige aspecten van deze wetten. Zij zouden niet graag zien dat hieromtrent sprake zou kunnen zijn van misverstanden. Wat is het oordeel van het College Bescherming Persoonsgegevens hierover, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Met het opnemen van artikel 81 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 op de bijlage bij dit wetsvoorstel wordt voorkomen dat gegevens afkomstig van inlichtingen- en veiligheidsdiensten openbaar worden. Wel zullen openbaar zijn gegevens over de bedrijfsvoering van de commissie. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners naar de redenen hiervan. In hoeverre is het mogelijk dat door het openbaren van gegevens over de bedrijfsvoering gegevens inzake het operationele werk van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden geopenbaard? Hebben de indieners dit voorgelegd aan de diensten zelf? Hoe was hun reactie? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de indieners.

Artikel 8.6 Kosten

De leden van de fractie van D66 vragen of hun indruk juist is, dat het bij «de kostprijs van de verstrekte informatiedragers», kan gaan om de kosten van het papier en niet om de arbeidskosten voor het vervaardigen van de kopieën? Kunnen onder de hier bedoelde «kostprijs» ook de kosten van het gebruik van kopieerapparatuur vallen?

Er wordt voorgesteld, volgens de leden van de VVD-fractie, dat adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State, adviezen als bedoeld in artikel 21 van de Wet op de Raad van State en voorlichting in aangelegenheden van wetgeving en bestuur openbaar zullen worden gemaakt overeenkomstig het regime van onderhavige wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners dit nader te motiveren. Waarom kan de huidige situatie niet worden gehandhaafd? Wat zijn overigens de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de door de regering aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstellen? Worden die wetsvoorstellen openbaar op het moment dat ze aan de Raad van State voor advies worden voorgelegd of op het moment dat de Raad van State advies heeft uitgebracht? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de indieners.

De voorzitter van de commissie,
Berndsen – Jansen

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx