

Vergaderjaar 2020–2021

33 328

Voorstel van wet van de leden Snels en Van Weyenberg houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid)

35 112

Voorstel van wet van de leden Snels en Van Weyenberg tot wijziging van het voorstel van wet van de leden Snels en Van Weyenberg houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid) (Wijzigingswet Woo)

P¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 april 2021

Op 13 april 2021 heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning een voorlopig verslag uitgebracht bij het voorstel van wet van de leden Snels en Van Weyenberg houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid, Kamerstukken 33 328) en het voorstel van wet van deze leden tot wijziging daarvan (Wijzigingswet Woo, Kamerstukken 35 112). In het voorlopig verslag zijn door de leden ook vragen gesteld aan de regering en aan mij als Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het initiatiefwetsvoorstel en aanpalende onderwerpen zoals de informatieverstrekking aan het parlement op grond van artikel 68 Grondwet. Deze vragen vinden mede hun oorsprong in de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, waarin het kabinet meer openheid heeft aangekondigd. In deze brief beantwoord ik de aan de regering en aan mij gestelde vragen in de rol van adviseur bij initiatiefwetsvoorstellen. Daarbij volg ik zoveel mogelijk de volgorde van het voorlopig verslag.

Algemeen

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe we slim kunnen investeren in een cultuur van vertrouwen in plaats van in een al maar uitdijend systeem van regels en controlemechanismen. Zij vragen zich af of er niet

¹ Letter P heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 33 328.

meer behoefte is aan een fundamentele herbezinning op de manier waarop de overheid op een bij de tijdgeest passende en efficiënte wijze transparantie betracht over haar doen en laten. Zij stellen dat daar bij de komende kabinetsformatie richtinggevende afspraken over moeten worden gemaakt.

Ik onderschrijf de oproep van de leden van de CDA-fractie om te investeren in een cultuur van vertrouwen. Wanneer dit vertrouwen onder druk staat, is de algemene reflex, zoals de leden van de CDA-fractie aangeven, de controle op te voeren, met als gevolg een groei van regelgeving en controlemechanismen, maar doorgaans een verdere afbrokkeling van het vertrouwen. Hoe kunnen we dan wel slim investeren in die vertrouwenscultuur? In zijn recent verschenen jaarverslag, schetst de Raad van State in een nadere beschouwing het belang van dit wederzijdse vertrouwen voor de democratische rechtstaat, de rechten en plichten die hierbij horen en het belang van een responsieve overheid. Dit verlangt onder andere van overheden «dat zij consistent zijn in hun beleidskeuzes en dat zij een eerlijk verhaal vertellen over de afwegingen die zij bij deze beleidskeuzes hebben gemaakt. Waar nodig moeten zij gebruik maken van de expertise van ter zake deskundigen, zonder zich achter hen te verschuilen. Overheden moeten aanspreekbaar zijn en zich verantwoorden voor de gemaakte keuzes. Deze openheid is een belangrijke voorwaarde om de vertrouwensrelatie met burgers op peil te houden.»²

De Wet open overheid (Woo) is vanuit die gedachte een belangrijk wetsvoorstel, omdat het uitgaat van een open overheid waarin overheidsinformatie actief gedeeld wordt en het recht op toegang tot die informatie voor de burger verankerd wordt. Het wetsvoorstel staat immers een overheid voor ogen die transparant is en informatie verstrekt aan de samenleving, zowel uit zichzelf (actief) als op verzoek (passief); een overheid die toegankelijk is en aanspreekbaar, en zich rekenschap geeft van haar handelen. Daarnaast levert dit wetsvoorstel een belangrijke bijdrage aan het op orde krijgen van de informatiehuishouding. Een goede informatiehuishouding is een randvoorwaarde voor een goede informatievoorziening en een noodzakelijk element in onze democratische rechtsstaat.³

Deze wet vrijwaart ons echter niet van verdere inspanningen. Vertrouwen komt te voet, en gaat te paard. Slim investeren in de vertrouwenscultuur betekent dat we dit gegeven zullen moeten accepteren, afstand durven nemen van de aloude reflex tot meer regels en controle, en samen willen werken aan de cultuurverandering die we voor ogen hebben. We zullen elkaar steeds opnieuw de vraag moeten stellen: zijn we nog op de goede weg? De grondhouding van de overheid dient daarin transparant en toegankelijk te zijn, zodat ook het gesprek over het wederzijds vertrouwen in openheid gevoerd kan worden.

Recht op toegang

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de regering het advies van de Staatscommissie Grondwet uit 2010 om een zelfstandig grondrecht op toegang tot bij de overheid berustende informatie in de Grondwet op te nemen duidt in het licht van het voorliggende voorstel. Het voorstel om een grondrecht op toegang tot overheidsinformatie in de Grondwet op te nemen was een minderheidsadvies (van drie leden) van de Staatscommissie Grondwet uit 2010, in lijn met het eerdere advies van de Commissie Franken uit 2000. Destijds was het advies van de

² (Raad van State | Jaarverslag 2020 | H1 Beschouwing).

³ Zie ook Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4, p. 19.

Commissie Franken voor de regering aanleiding om een wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet voor te bereiden. Uiteindelijk is dit wetsvoorstel niet bij de Tweede Kamer ingediend.⁴ In 2012 is door het lid Peters van GroenLinks het initiatiefwetsvoorstel open overheid ahangig gemaakt. Daarin is een als grondrecht geformuleerd recht op toegang tot overheidsinformatie in artikel 1 verankerd. Het initiatiefwetsvoorstel vormt daarmee een belangrijke uitdrukking van het basisprincipe van een democratische rechtsstaat dat de overheid transparant is én van het recht op publieke informatie van eenieder. Vastlegging daarvan in de Grondwet, zoals enkele leden van de Staatscommissie Grondwet en de Commissie Franken destijds hebben geadviseerd, acht de regering tegen deze achtergrond op dit moment niet aan de orde.

Voorts vragen de leden van de fractie van GroenLinks of de regering voornemens is om, indien het voorliggende voorstel aangenomen wordt, het Verdrag van Tromsø wel te ondertekenen en waarom wel of niet. Gedurende de lopende behandeling van het initiatiefwetsvoorstel voor een Wet open overheid, heeft de regering geen aanleiding gezien om het Verdrag van Tromsø te ondertekenen. Na aanvaarding van het wetsvoorstel is het aan een nieuw kabinet om te onderzoeken of het wenselijk is dit verdrag te ondertekenen en daarbij de vraag te betrekken hoe de Nederlandse openbaarheidswetgeving (algemene en bijzondere regimes) zich verhoudt tot dit verdrag.

Reikwijdte van de Woo

De leden van de PVV-fractie vragen mij aan te geven in hoeverre dit voorstel betrekking heeft op documenten van bestuurlijke overlegtafels, zoals klimaattafels, regionale overlegtafels asielopvang, het veiligheidsberaad, etcetera. Het betreft hier een vraag over de reikwijdte van het wetsvoorstel. Het voorstel voor een Wet open overheid heeft betrekking op documenten die naar hun aard verband houden met de publieke taak van een bestuursorgaan of een orgaan, persoon of college genoemd in artikel 2.2, voor zover die documenten daar berusten (dit volgt uit de definities in artikel 2.1). De genoemde overlegtafels zijn zelf geen (bestuurs)orgaan in de zin van het wetsvoorstel (omdat zij niet bekleed zijn met openbaar gezag of expliciet worden genoemd in artikel 2.2). Dat is evenwel anders voor de deelnemers aan die bestuurlijke overlegtafels. Bestuursorganen zullen daaraan deelnemen uit hoofde van hun publieke taak. Dat betekent dus dat de informatie die bij hen berust ter voorbereiding of verslaglegging van dergelijke tafels wel onder het bereik van de Woo vallen, voor wat betreft de openbaarmaking op verzoek. Op de openbaarmaking van deze informatie zijn uiteraard wel de uitzonderingsgronden van het wetsvoorstel van toepassing. Dus niet alle informatie die besproken wordt aan bestuurlijke overlegtafels zal bij toepassing van de Woo openbaar worden.

Openbaarmaking op verzoek

De leden van de fractie van D66 vragen aan de regering of er inzicht bestaat over het aantal fte dat jaarlijks (peiljaar 2020) bij de rijksoverheid belast is met het beantwoorden van Wob-verzoeken (flexkrachten inbegrepen). Het beantwoorden van Wob-verzoeken valt onder de

⁴ Op 16 april jl. heeft de ministerraad ingestemd met het uitbrengen van het nader rapport strekkende tot niet-indiening van het betreffende voorstel van wet strekkende tot opnemng in de Grondwet van een bepaling inzake een recht op toegang tot en een zorgplicht voor de toegankelijkheid van de bij de overheid berustende informatie (grondrecht op toegang tot overheidsinformatie). Zie besluitenlijst-ministerraad-20210416.pdf. Het nader rapport zal na ondertekening door de Koning worden gepubliceerd in de Staatscourant.

reguliere werkzaamheden van de betrokken ambtenaar. In potentie kan elke ambtenaar op haar of zijn beleidsterrein belast worden met het beantwoorden van Wob-verzoeken. Dit wordt niet apart geregistreerd. De coördinatie van en (juridische) advisering in Wob-verzoeken is over het algemeen belegd bij de juridische directies van de departementen.

Tevens vragen de leden van de fractie van D66 of er een significante ontwikkeling in verzoeken over de afgelopen vijf jaar is te zien. Jaarlijks rapporteren Ministeries medio mei via de Rapportage Burgerbrieven of via jaarverslagen over de aantallen afgehandelde Wob-verzoeken. Daarnaast is in het kader van de evaluatie afschaffing dwangsomregeling Wet openbaarheid van bestuur door het SEO in april 2020 een rapportage uitgebracht.⁵ Hieruit volgt dat het aantal Wob-verzoeken bij het Rijk over de periode 2015–2019 varieert tussen 1.259 en 1.405 per jaar. Dit komt neer op gemiddeld 111 Wob-verzoeken per kerndepartement per jaar.

Ook de leden van de fractie-Nanninga vragen of ik de actuele stand van zaken kan geven ten aanzien van Wob-verzoeken in Nederland, niet alleen van de rijksoverheid, maar ook van lokale overheden, provincies etc. Zij vragen om hoeveel verzoeken het gaat, naar de gemiddelde termijn waarop op verzoeken worden beslist en hoe vaak de beslistermijnen worden overschreden.

Er zijn bij mijn departement geen cijfers bekend van aantallen Wob-verzoeken op decentraal niveau. Er is geen landelijk registratiesysteem met een overzicht van het aantal Wob-verzoeken met doorlooptijden bij de gehele overheid. Uit het onderzoeksrapport Evaluatie afschaffing dwangsomregeling Wob blijkt dat voor wat betreft de rijksoverheid de doorlooptijd jaarlijks toeneemt sinds de dwangsomregeling in 2016 is afgeschaft. Zoals ik ook bij aanbidding van het rapport heb geschreven, kunnen hier echter geen harde conclusies uit worden getrokken nu niet eenduidig vast te stellen is wat hiervan de oorzaak is. Er bestaan twee concurrerende verklaringen:

- De omvang en complexiteit van Wob-verzoeken is toegenomen, door digitalisering van de overheid en toegenomen bekendheid van de Wob;
- Door het verdwijnen van de dwangsomregeling bij de Wob, is de prikkel voor de overheid om tijdig te reageren afgenomen.⁶

Dit onderstreept het belang van het op orde krijgen van onze informatiehuishouding, om beter toegerust te zijn op het behandelen van complexe en omvangrijke verzoeken.

De leden van de fractie van D66 vragen over de openbaarmaking op verzoek tot slot of de voorliggende voorstellen voor een Wet open overheid ontlastend zullen zijn of juist additionele inspanningen oproepen. De algemene aanname is dat doordat het wetsvoorstel actieve openbaarmaking voorschrijft dit op termijn zal leiden tot een afname van het aantal passieve verzoeken om documenten. Dit is voor zover al mogelijk niet expliciet onderzocht. De uitvoeringstoetsen van het Rijk en de koepelorganisaties van de decentrale overheden waren gericht op de nieuwe verplichtingen voor actieve openbaarmaking. In hoeverre die aanname terecht is, zal dus moeten blijken bij de jaarlijkse overzichten van aantallen Wob-verzoeken van de departementen en meer in den brede bij de eerste evaluatie van de effecten van deze wet in de wet in de praktijk (op grond van artikel 8.9). Net als onder de Wob zijn er absolute en relatieve uitzonderingsgronden (respectievelijk het eerste en het tweede

⁵ Bijlage 940141 bij Kamerstukken II 2019/20, 32 802, nr. 48 | Kamerstuk 32 802, nr. 48 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 32 802, nr. 48 | Kamerstuk 32 802, nr. 48 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).

lid van artikel 5.1) waarbij er relevante wijzigingen zijn aangebracht op het punt van de openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen (artikel 5.2) en ten aanzien van verzoeken om informatie die ouder dan vijf jaar is (artikel 5.3). Bij alle verzoeken zal beoordeeld moeten worden of en in hoeverre informatie uit documenten openbaar kan worden, of onder een uitzonderingsgrond valt. Net als onder de Wob is tijd en capaciteit gemoeid bij de beoordeling van verzoeken. Dat de beoordeling door de op onderdelen nieuwe formulering van de uitzonderingsgronden mogelijk tot een ander besluit zal leiden dan onder de Wob, maakt naar mijn inzicht voor de benodigde tijd en capaciteit voor de beoordeling van een verzoek geen verschil.

Uitzonderingen

Enkele van de gestelde vragen over de uitzonderingen op openbaarmaking zijn vooral gesteld in de sleutel van de informatievoorziening aan de Kamer. Dit is uiteraard een belangrijke en actuele discussie, waarover reeds het nodige is gewisseld tussen het kabinet en de Kamer(s). Hoewel ik begrijp dat er een verband wordt gelegd met het voorliggende voorstel voor een Wet open overheid, waarbij ten dele sprake is van vergelijkbare begrippen, waardoor de vraag rijst naar de overeenkomsten en verschillen, ziet het kabinet de informatievoorziening aan de Kamer(s) in een ander perspectief zoals aangegeven in de kabinetsreactie op het rapport van de parlementaire ondervragingscommissie van de kinderopvangtoeslag⁷ en het nader rapport bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de ministeriële verantwoordelijkheid⁸. De uitzonderingsgronden in het voorstel voor de Woo vragen een zelfstandige waardering. Uiteraard zal ik de gestelde vragen hierna beantwoorden.

Aanwijzingen voor de externe contacten van rijksambtenaren

De leden van de GroenLinks-fractie hebben nog enkele vragen aan de regering die verband houden met de Aanwijzingen voor de externe contacten van rijksambtenaren en het schriftelijk overleg dat daarover heeft plaatsgevonden tussen uw commissie en mij.⁹ Meer in het bijzonder vragen zij onder welke omstandigheden de eenheid van het regeringsbeleid onder het belang van de staat wordt geschaard. Zij vragen in de antwoorden exact duidelijk te maken wanneer dit belang wél en wanneer dit belang niet overlappend is. Ook vernemen deze leden graag van de regering wie deze afweging maakt.

De ministerraad bevordert de eenheid van het regeringsbeleid (artikel 45, derde lid, Grondwet). Aantasting van de eenheid van het regeringsbeleid is in het algemeen in strijd met het belang van de staat. De eenheid van regeringsbeleid is onder andere in het geding wanneer beslissingen zijn genomen of standpunten zijn ingenomen door de ministerraad en de gremia waarin de besluitvorming in de ministerraad wordt voorbereid, zoals ambtelijke voorportalen en onderraden. Omwille van de controleerbaarheid en de éénvoudigheid spreekt de ministerraad naar buiten toe met één stem en worden verschillen van opvatting tussen de Ministers niet openbaar. Ministers zijn tot geheimhouding verplicht over hetgeen in de ministerraad is besproken.¹⁰ Het kabinet heeft toegezegd dat een

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 570, nr. 47.

⁹ Kamerstukken I 2020/21, 34 430, W en Kamerstukken I 2020/21, 34 430, AA.

¹⁰ Artikel 26 Reglement van orde voor de ministerraad.

geannoteerde besluitenlijst van de ministerraad openbaar zal worden gemaakt.¹¹ Dat is onlangs voor het eerst gebeurd, namelijk op 16 april.

Deze leden vragen naar aanleiding van mijn antwoorden op eerdere vragen ook of in het besluit om informatie al dan niet vrij te geven mag meespelen dat zaken pijnlijk zijn voor de Minister. Dat is niet het geval. In hoeverre zaken «pijnlijk» zijn voor een Minister is niet relevant voor de te nemen beslissing. Uitsluitend indien de weigeringsgrond het belang van de staat zich voordoet, kan het vrijgeven van bepaalde informatie achterwege blijven, bijvoorbeeld omdat die raakt aan de hiervoor genoemde eenheid van het regeeringsbeleid of aan de persoonlijke levenssfeer. De toepassing van deze grond bij het vrijgeven van informatie is de verantwoordelijkheid van de bewindspersoon wiens beleids-terrein het betreft.

Openbaarmaking departementale nota's

De leden van de GroenLinks-fractie vragen welk proces van informatiedeling van onderliggende departementale nota's er momenteel bestaat en of de regering hierbij specifiek kan ingaan op de leesbaarheid, leeswijzers en duiding van de informatie. Ook vragen zij in dit verband hoe vaak het voorkomt dat ambtenaren naar het Huis voor Klokkeluiders of naar integriteitscoördinatoren en vertrouwenspersonen zijn gestapt. Acht de regering dat er sprake is van voldoende veiligheid?

In het huidige proces van informatievoorziening worden onderliggende stukken, zoals nota's, niet actief openbaar gemaakt. Wanneer in de Kamer(s) of door een Kamerlid gericht wordt gevraagd om specifieke documenten wordt daaraan gehoor gegeven, tenzij het belang van de staat zich daartegen verzet. In de genoemde brief aan de Tweede Kamer¹² heeft het kabinet aangekondigd dat vanaf 1 juli 2021 een begin wordt gemaakt met het actief openbaar maken van onderliggende departementale nota's die de bewindspersonen hebben gebruikt voor de besluitvorming bij elk stuk (wetsvoorstel, brief of nota) dat aan het parlement wordt gestuurd. Op die wijze wil het kabinet meer inzicht geven in de afwegingen die aan het beleid ten grondslag liggen. Persoonlijke beleidsopvattingen zullen daarbij niet langer worden gehanteerd als weigeringsgrond. Dat geldt ook wanneer documenten aan de Kamer worden verstrekt naar aanleiding van een gericht verzoek.

De onderliggende departementale nota's worden opgesteld met als primaire doel de bewindspersoon te adviseren. Uiteraard is het streven daarbij begrijpelijkheid en inzichtelijkheid voor de bewindspersoon, maar ook voor de Kamer en de samenleving. Dit is niet alleen randvoorwaardelijk voor adequate advisering maar ook een belangrijk uitgangspunt nu departementale nota's openbaar worden. Hoe de werkwijze rond de actieve openbaarmaking van departementale nota's er precies uit komt te zien, is op dit moment nog onderwerp van nadere uitwerking. Er wordt bijvoorbeeld gewerkt aan een format dat mogelijk op termijn door alle departementen als standaard zal worden gebruikt. Ook de inzichtelijkheid en navolgbaarheid bij het schrijven van de nota's zal erbij worden betrokken. Ik verwacht de Kamers voor het zomerreces meer inzicht te kunnen geven in de beoogde werkwijze.

¹¹ Brief van de Minister-President aan de Tweede Kamer, 15 januari 2021, Kamerstukken II 2020/21, 35 510 nr. 4 (POK brief), paragraaf 7.

¹² Brief van de Minister president, 15 januari 2021, Kamerstukken II 2020/21 35 510 nr. 4 (POK-brief), paragraaf 7.

Mede naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of er voldoende veiligheid is, hecht ik eraan op te merken dat het belangrijk is dat ambtenaren zich veilig blijven voelen bij de uitoefening van hun werk. Daar zullen we dus aandacht voor moeten hebben, ook in het kader van goed werkgeverschap. Het is de rol van ambtenaren om objectief te adviseren en handelen vanuit hun professioneel vakmanschap. Het kabinet is beslissingsbevoegd en draagt daarvoor ook de gehele verantwoordelijkheid. De norm is dat ambtenaren werken op basis van openheid en verantwoording. Vanuit het Ministerie van BZK wordt een rijksbreed programma opgezet dat inzet op bewustwording en praktische uitwerking van nieuwe werkwijzen en op de benodigde opleiding en training van ambtenaren. Hiermee bevorderen we dat iedere ambtenaar adequaat is toegerust en de vrijheid voelt kritisch te blijven adviseren.

Ik heb geen zicht op het aantal gevallen waarin een ambtenaar een gang heeft gemaakt naar het Huis voor klokkenluiders. In het jaarverslag 2020 van het Huis voor klokkenluiders is wel vermeld dat van de 38 zaken die de afdeling advies in 2020 in behandeling had waarin was vastgesteld dat zij een vermoeden van een misstand van maatschappelijk belang betroffen, 37% de publieke sector betrof, 37% de private sector en 26% de semipublieke sector. Over de jaren 2016–2020 zijn er van de 19 verzoeken tot onderzoek die in behandeling zijn genomen door de afdeling onderzoek van het Huis tien afkomstig van de publieke sector, zes van de private sector en drie van de semipublieke sector.¹³ Een uitsplitsing naar het type functionaris is niet in het jaarverslag opgenomen. Ook heb ik geen zicht op het aantal ambtenaren dat een vertrouwenspersoon heeft ingeschakeld. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2019 zijn wel gegevens vermeld over het aantal gemelde vermoedelijke integriteitsschendingen en het aantal aangetoonde integriteitsschendingen bij de rijksoverheid per jaar en per type (waaronder misstanden volgens de klokkenluidersregeling).¹⁴

Relatie tussen artikel 68 Grondwet en de Woo

De leden van de fractie van de PvdA en van de PVV hebben vragen over de verhouding van dit wetsvoorstel tot de informatieplicht jegens de Staten-Generaal op grond van artikel 68 Grondwet. Zij halen daarbij de brief aan van de Minister-President van 15 januari 2021 in reactie op het POK-rapport *Ongekend onrecht*, waarin de regering heeft aangekondigd: «*Het kabinet wil de grond «persoonlijke beleidsopvattingen» niet langer hanteren als invulling van de weigeringsgrond «belang van de staat» uit artikel 68 Grondwet. [...] Deze nieuwe lijn geldt zowel voor documenten die op verzoek van de Kamer worden verstrekt als voor documenten die het kabinet op eigen initiatief openbaar maakt.*». De leden van de PVV-fractie lezen in artikel 5.2 van het voorstel de mogelijkheid voor uitzonderingen op de openbaarheid vanwege persoonlijke beleidsopvattingen en vragen hoe dit wetsvoorstel zich in de praktijk verhoudt tot de toepassing van artikel 68 Grondwet. De leden van de PvdA-fractie vragen of de uitzonderingsgrond in artikel 5.1, tweede lid, onder i, waarin staat dat het openbaar maken van informatie achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen «het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen», betekent dat verzoeken om informatie op basis van de Woo in meer gevallen kunnen worden geweigerd met een beroep op het belang van de staat dan een

¹³ Zie Jaarverslag 2020 Huis voor klokkenluiders, te raadplegen via www.huisvoorklokkenluiders.nl.

¹⁴ Zie Kamerstukken II 2019/2020, 31 490, nr. 279, paragraaf 1.7.1, p. 26 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).

verzoek door het parlement om informatie. Zij vragen welk verschil de regering ziet in de bescherming van deelnemers van intern beraad tussen voorliggend wetsvoorstel en het voornemen van de regering, zoals beschreven in de genoemde brief.

Artikel 68 van de Grondwet en de openbaarheidswetgeving (Wob/Woo) bestrijken onderscheidenlijk de informatievoorziening aan parlement en samenleving. Zij gelden in een andere context en relatie. Artikel 68 Grondwet heeft betrekking op het verstrekken van informatie aan het parlement (in brede zin) met het oog op het parlementaire controlerecht en wordt beheerst door de (ongeschreven) vertrouwensregel tussen parlement en kabinetsleden. De openbaarheidswetgeving geeft eenieder een recht op toegang tot documenten die berusten bij overheidsorganen, behoudens de in de wet geformuleerde beperkingen. De weigeringsgrond «belang van de staat» in artikel 68 Grondwet en de uitzonderingsgronden in de artikelen 5.1 en 5.2 van het voorstel voor de Woo hebben in beginsel dan ook elk een eigenstandige betekenis binnen de context van dat eigen rechtsregime. Wel is sprake van een zekere wederzijdse beïnvloeding in die zin dat de verschoningsgrond het belang van de staat in artikel 68 Grondwet, in de praktijk deels wordt ingekleurd door de weigeringsgronden in de Wob.¹⁵

Het kabinet heeft in zijn reactie van 15 januari 2021 op het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag een ruime informatievoorziening aan de Kamer(s) aangekondigd. Zo wordt er vanaf 1 juli een start gemaakt met het actief openbaar maken van departementale nota's die de bewindspersonen hebben gebruikt voor de besluitvorming (zie hiervoor). In de nota's zullen persoonlijke beleidsopvattingen openbaar worden gemaakt. Verder zullen persoonlijke beleidsopvattingen niet langer worden gehanteerd als invulling van de weigeringsgrond belang van de staat uit artikel 68 Grondwet. In lijn met de ruimere informatievoorziening aan de Kamer heeft het kabinet besloten om ook onder de huidige Wob ruimhartig om te gaan met openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen. Zo wordt er deels vooruit gelopen op de Woo voor wat betreft de aangescherpte definitie van een persoonlijke beleidsopvatting (artikel 5.2, eerste lid) en de omgang met documenten waarin persoonlijke beleidsopvattingen staan die ouder zijn dan vijf jaar (artikel 5.3). Daarnaast worden in bepaalde politiek-bestuurlijk (hoog)gevoelige dossiers de persoonlijke beleidsopvattingen openbaar. Artikel 11, tweede lid, van de Wob biedt daarvoor de ruimte.

Voor de burger en de media biedt de Woo de mogelijkheid om documenten op te vragen (passieve openbaarmaking). Daarin blijft de uitzonderingsgrond «persoonlijke beleidsopvattingen» bestaan. Wel is in de Woo een scherpe definitie van het begrip «persoonlijke beleidsopvatting» opgenomen, waardoor deze uitzonderingsgrond minder ruim zal kunnen worden toegepast. In de formulering van artikel 5.2 Woo zijn nieuwe ontwikkelingen en jurisprudentie onder de Wob verdisconteerd, waarvan de verwachting is dat onder de Woo meer (geanonimiseerde) persoonlijke beleidsopvattingen openbaar zullen worden gemaakt. Zo schrijft artikel 5.2, derde lid, voor dat bepaalde bestuursorganen en ambtsdragers uit documenten die zijn opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming persoonlijke beleidsopvattingen moeten openbaren, tenzij het kunnen voeren van intern beraad daardoor onevenredig wordt geschaad. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan het op verzoek openbaren van ambtelijke stukken, zoals nota's, die zijn opgesteld in de voorbereiding van de besluitvorming door de genoemde ambten. Als het intern beraad daardoor onevenredig wordt geschaad,

¹⁵ Zie Kamerstukken II 2001/02, 28 362, nr. 2, Kamerstukken II 2015/16, 28 362, nr. 8.

bijvoorbeeld omdat de eenheid van kabinetsbeleid in het geding is, kan openbaarmaking achterwege blijven.

Het «belang van de staat» is geen uitzonderingsgrond onder de Woo. In reactie op de vraag van de leden van de PvdA over de uitzonderingsgrond «het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen» (artikel 5.1, tweede lid, onder i) verwijs ik graag naar de door de initiatiefnemers opgestelde geconsolideerde artikelsgewijze toelichting.¹⁶ Deze zelfstandige uitzonderingsgrond is opgenomen om de bestaande jurisprudentie onder de Wob te codificeren, waar sprake is van onderwerpen van dusdanig gevoelige aard dat het voorkomen van onevenredige benadeling zwaarder weegt dan het belang dat is gemoeid met openbaarmaking (genoemde voorbeelden zijn de ministeriële commissie crisisbeheersing en besluitvorming over de MH17-ramp, onderzoeken van rekenkamers en de rijksrecherche). Daarbij kan het bijvoorbeeld ook gaan om overleg tussen een of meer bestuursorganen en derden, in welk geval niet altijd sprake is van intern beraad en ook andere zaken dan persoonlijke beleidsopvattingen aan de orde kunnen komen. In dat geval kan het belang van vertrouwelijkheid als voorwaarde voor het goed functioneren van een bestuursorgaan zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid, waardoor ook de prognoses en beleidsalternatieven ter bescherming van het belang van het goed functioneren van het bestuursorgaan kunnen worden geweigerd.

Wat betekent dit nu in de praktijk? Het «belang van de staat» in artikel 68 Grondwet is beperkter dan de uitzonderingsgronden in het voorstel voor de Woo. In het algemeen kan dan ook worden gesteld dat informatie die aan een burger wordt verstrekt op grond van de openbaarheidswetgeving, niet aan de Kamer kan worden onthouden. De omgekeerde situatie kan zich wel voordoen. Het inlichtingenrecht van Kamerleden zoals vastgelegd in de Grondwet is in een aantal opzichten breder dan het recht op openbaarheid onder de Woo. Bij artikel 68 Grondwet bestaat bijvoorbeeld de mogelijkheid dat de Kamer(s) vertrouwelijk wordt geïnformeerd. Verder kan op verzoek van de Kamer informatie worden verzameld of kunnen zaken worden onderzocht. Ook kan de Kamer een mondelinge (vertrouwelijke) toelichting ontvangen of een technische briefing. Wanneer de Kamer(s) met de vertrouwelijk verstrekte informatie niet tevreden is of de vertrouwelijkheid niet gerechtvaardigd vindt, bestaat de mogelijkheid om de betreffende bewindspersoon daarop aan te spreken. Die mogelijkheden heeft de Woo niet. Over de uitleg en toepassing van de uitzonderingsgronden in de Woo beslist uiteindelijk de rechter.

Kabinetsformatie

Tot slot stellen de leden van de PvdA-fractie een aantal vragen aan de regering over artikel 5.4 Woo, dat gaat over de kabinetsformatie en informatie die berust bij de informateur. Zij vragen wat behoort tot die informatie en of informatie die berust bij een «verkenner» ook integraal deel uitmaakt van het proces van de kabinetsformatie. Voorts vragen deze leden of het bepaalde in artikel 5.4 Woo dat de informatie die berust bij of gezonden is aan de (in)formateur niet openbaar is totdat de formatie is afgerond, ook inhoudt dat de Tweede Kamer die informatie niet vóór de afronding van de formatie ontvangt, ook al zou zij er om verzoeken.

De Tweede Kamer benoemt de verkenner en de (in)formateur. Artikel 5.4 Woo staat er niet aan in de weg dat de Tweede Kamer tussentijds informatie ontvangt of verzoekt van de informateur, die zij zelf heeft

¹⁶ Kamerstukken I, 2020/21, 33 328, N, p. 100–103.

benoemd. Dat is ook bepaald in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (artikel 11.2). Daarvoor is de inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet niet relevant, zoals deze leden ook opmerken. Het bepaalde in artikel 5.4 Woo heeft alleen betekenis voor derden die stukken over de formatie zouden willen opvragen, welke bepaling nodig is omdat de Woo ook van toepassing is op beide Kamers. Uit de memorie van toelichting bij het voorgestelde artikel 5.4 blijkt duidelijk dat gedurende de formatie geen verzoek om informatie over de formatie kan worden gedaan door derden.¹⁷ Dit betreft alle informatie die daar onderdeel van uitmaakt, dus inderdaad voorbereidende notities, gespreksverslagen of informatie die door bestuursorganen op verzoek aan de (in)formateur of verkenner is verstrekt. Ik ben het eens met de leden van de fractie van de PvdA dat ook de fase van verkenning integraal behoort tot de kabinetsformatie.

Slot

Met dit wetsvoorstel geven de initiatiefnemers zowel de actieve als de passieve openbaarmaking van overheidsinformatie een nieuwe basis, verankeren zij het recht op toegang tot informatie wettelijk, en beogen zij de informatievoorziening en informatiehuishouding van het rijk en decentrale overheden te verbeteren. De relevantie en urgentie hiervan wordt breed gedeeld. Dit wetsvoorstel is een belangrijk instrument om de overheid transparanter en toegankelijker te maken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

¹⁷ Geconsolideerde artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.4, Kamerstukken I 2020/21, 33 328, N, p. 111.