

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)

T¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2021

Op 8 juni 2021 heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken² en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning, een nader 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). Daarin zijn door de leden van de PvdA-fractie, de Fractie-Nanninga en de PVV-fractie ook nog enkele vragen gesteld aan de regering over het initiatiefwetsvoorstel. Ik dank deze leden voor hun vragen, die ik hierna beantwoord in de volgorde van de gestelde vragen.

Begripsbepalingen

Ik deel de conclusie van de leden van de PvdA-fractie dat het gewenst is dat geen verwarring ontstaat over gehanteerde begrippen met betrekking tot het actief openbaar maken van informatie in het kader van de reactie op het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderop-

¹ Letter T heeft alleen betrekking op 33 328.

² Kox (SP), Ganzevoort (GL), De Boer (GL), Van Hattem (PVV), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Koole (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), Bezaan (VVD), Van der Burg (VVD), Crone (PvdA), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Doornhof (CDA), Frentrop (FVD), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD) (*ondervoorzitter*), Rietkerk (CDA), Rosenmüller (GL), De Vries (Fractie-Otten), Keunen (VVD), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Van Pareren (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Talsma (CU).

vangtoeslag (POK) en in het kader van het voorstel voor de Wet open overheid. Mijn brief van 10 mei 2021 met bijlage (Kamerstukken 28 362, A) betreft de voornemens van het kabinet voor verbetering van de informatievoorziening aan het parlement. Deze brief heeft dus geen betrekking op de Wet open overheid.

Met de leden van de PvdA-fractie ben ik van oordeel dat de begrippen «beslisnota's» en «beslisdocumenten» uit de genoemde brief vallen onder het begrip documenten van artikel 2.1 Woo. Het begrip document is breed gedefinieerd. Daaronder vallen alle schriftelijke stukken of een ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van een orgaan, persoon of college dat onder de reikwijdte van de Woo valt. Dat betekent dat ik eveneens kan bevestigen dat onder het begrip «documenten» van artikel 2.1 Woo ook andere nota's of documenten vallen dan de in de beleidslijn actieve openbaarmaking genoemde «beslisdocumenten» en «beslisnota's». Tot slot vragen deze leden of de regering het begrip «kerndepartement» kan definiëren. Het begrip kerndepartement komt niet voor in de Woo, maar ministeries vallen uiteraard onder de Woo (Ministers zijn bestuursorgaan). Met de term kerndepartement wordt de romp van het ministerie aangeduid, zonder de bijbehorende uitvoeringsorganisaties, inspecties, agent-schappen en zbo's die onder de verantwoordelijkheid van de betreffende Minister ressorteren. De beleidslijn actieve openbaarmaking nota's richt zich in de eerste plaats op kerndepartementen. In de beleidslijn (op p. 8) is hierover het volgende opgemerkt: «De beslisnota(«s) bij Kamerstukken, die wordt opgesteld op het kerndepartement, wordt openbaar gemaakt. Dit geldt in voorkomende gevallen ook voor nota's afkomstig van uitvoeringsinstanties en inspecties, voor zover deze zijn gebruikt door de bewindspersoon bij de besluitvorming over de Kamerbrief. Het betreft dan nadrukkelijk de beslisnota(«s) waarin overwegingen, alternatieven, risico's en relevante feiten zijn aangedragen en voorgelegd ten behoeve van de besluitvorming door de bewindspersoon. Een dergelijke beslisnota zal veelal zijn opgesteld door de beleidsdirectie op het kerndepartement maar kan in sommige gevallen ook zijn opgesteld door de uitvoerder of inspectie.»

De leden van de PvdA vragen of de regering bereid is om na mogelijke aanname van dit wetsvoorstel door het parlement, een wijziging voor te bereiden die de waterschappen ook opneemt in artikel 5.2, derde lid, Woo. Artikel 5.2, derde lid, is via een amendement opgenomen in het wetsvoorstel. Zoals ik eerder heb aangegeven in een brief aan de Tweede Kamer, is de strekking van die bepaling (blijkens de toelichting op het amendement) dat inhoudelijke overwegingen die ten grondslag liggen aan formele bestuurlijke besluitvorming, transparant moeten zijn. Dat geldt in het bijzonder voor de bestuursorganen die politieke verantwoording afleggen aan democratisch verkozen organen over beleid en wetgeving.³ Die overwegingen spelen in mindere mate een rol bij de waterschappen. Ik merk op dat artikel 5.2, tweede lid, Woo – dat geldt voor alle bestuursorganen, dus ook voor waterschappen – al de mogelijkheid biedt om persoonlijke beleidsopvattingen te openbaren met het oog op goede en democratische bestuursvorming.

Actieve openbaarmaking

De Wet open overheid zal ook gelden voor de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat de Kamers momenteel deels stukken uitsluitend openbaar maken via eigen websites (bijvoorbeeld agenda's van commissievergaderingen). Deze leden vragen zich af waarom ervoor is gekozen ook de Kamers onder de op grond van

³ Kamerstukken II 2020/21, 35 112, nr. 25, p. 2.

artikel 3.3.b verplichte aansluiting op een door de Minister van Binnenlandse Zaken in stand gehouden digitale infrastructuur (PLOOI) te brengen en of het staatsrechtelijk en in het licht van de eigenstandige positie van de Kamers zuiver is dat een Minister de infrastructuur beheert waarop de Kamers stukken openbaar moeten maken. Welke zeggenschap hebben de Kamers over de inrichting van deze infrastructuur? De regering wordt ook gevraagd om te reflecteren op het feit dat artikel 3.3, negende lid (op papier) betekent dat de Minister nadere regels kan stellen over de wijze van actieve openbaarmaking van bijvoorbeeld vergaderstukken en verslagen van de Kamers.

De Minister van BZK is verantwoordelijk voor het openbaarheidsbeleid van de overheid en stelt vanuit die verantwoordelijkheid regels aan de wijze waarop informatie actief openbaar gemaakt moet worden. Wil een overheid echt transparant en open kunnen functioneren en rekenschap afleggen over haar handelen, dan dient de informatie die openbaar wordt gemaakt, ook vindbaar, begrijpelijk en duurzaam toegankelijk te zijn. De infrastructuur is dienstbaar aan dat maatschappelijk belang. Vanuit dat belang begrijp ik de motivering van de indieners om het gebruik voor te schrijven van een generieke digitale infrastructuur voor alle organisaties die vallen onder de reikwijdte van de wet, waaronder de Staten-Generaal. Dit vergroot de vindbaarheid en toegankelijkheid van informatie voor de samenleving op een centrale plaats. Dat laat onverlet dat het parlement de Minister van BZK daarover ter verantwoording kan roepen.

Een dergelijke staatsrechtelijke figuur waarbij wetgeving ook voor de Staten-Generaal geldt, is ook te zien bij de Archiefwet 1995. De Tweede Kamer en Eerste Kamer zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de Archiefwet 1995, maar vallen daarbij wel onder het toezicht op de naleving van de Archiefwet door de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. Ook vervult de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een rol bij enkele handelingen ter uitvoering van de wet, vanwege het belang van archiefbescheiden voor historisch en wetenschappelijk onderzoek en als bestanddeel van het cultureel erfgoed (zie de artikelen 5 en 8 Archiefwet 1995).

Tot slot: de verplichting tot aansluiting ziet enkel op de centrale voorziening, het aansluiten op de verwijsindex. Dit staat de Staten-Generaal niet in de weg een eigen documentmanagementsysteem en publicatieplatform in te richten en te beheren, zolang deze een (geautomatiseerde) koppeling heeft naar PLOOI. Wanneer een wetenschapper, journalist of andere belanghebbende op zoek naar informatie via PLOOI een zoekterm invult, dan krijgt deze een overzicht van de gevonden bestanden in de vorm van een lijst verwijzingen. Voor onder meer de betrouwbaarheid en de gebruiksvriendelijkheid van PLOOI, is het belangrijk dat deze lijst volledig is, en dus ook die verwijzingen bevat naar de documenten die gepubliceerd zijn op de platforms van de Staten-Generaal.

Openbaarheid op verzoek

De leden van de Fractie-Nanninga vragen of de regering een overzicht kan (laten) opstellen en verstrekken van hoe de huidige termijnen volgens de Wob en de voorgestelde termijnen in de Woo zich verhouden tot de termijnen die momenteel in de rest van de EU worden gehanteerd. Als het wetsvoorstel wordt aangenomen, dan kan ik mij voorstellen dat ik, of mijn opvolger, advies zal vragen aan het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding om te onderzoeken welke termijnen in andere landen van de EU bestaan voor het openbaar maken van informatie (zowel actief als passief). Voor de waardering van het nu voorliggende wetsvoorstel merk ik op dat, juist nu het nieuwe wetgeving betreft, handhaving van de bestaande beslistermijn van vier weken, met een verdaagtermijn van twee weken (dat is korter dan onder de Wob), voor de

afhandeling van openbaarheidsverzoeken, naar verwachting ook echt nodig zal zijn voor de uitvoeringspraktijk. Ik hecht uiteraard aan snelle en tijdige afhandeling van openbaarheidsverzoeken, maar het is ook van belang dat men in de uitvoeringspraktijk hier goed mee uit de voeten kan.

Ook vragen deze leden of de regering een inschatting kan geven van het aantal Wob-verzoeken per jaar in aantal en de geschatte kosten voor de behandeling van deze Wob-verzoeken?

Zoals ik in mijn brief van 30 april heb opgemerkt, beschik ik niet over een overzicht van de hoeveelheid Wob-verzoeken die er jaarlijks zowel bij het Rijk als bij decentrale overheden worden gedaan. Wel kan ik inzicht geven in het aantal Wob-verzoeken dat door de departementen wordt afgehandeld. Sinds enkele jaren brengt het Rijk een Jaarrapportage juridische kwaliteit uit. Het verslag over 2020 moet nog verschijnen. In het verslag over 2019⁴ zijn ook cijfers opgenomen over de aantallen bij departementen binnengekomen Wob-verzoeken. Dat zijn in 2019 tussen de 31 en 174 verzoeken per departement geweest (Jaarrapportage 2019, p. 20). Die aantallen zeggen overigens niets over de omvang van de verzoeken. De trend die in de jaarrapportage van 2019 wordt beschreven, is dat er zowel sprake is van een sterke toename van het aantal Wob-verzoeken als van de complexiteit en omvang van deze verzoeken (Jaarrapportage 2019, p. 8–9). Ik beschik niet over gegevens om een enigszins realistische inschatting te kunnen geven van de kosten die gemoeid gaan met de afhandeling van Wob-verzoeken. Wel is aanneemelijk dat de kosten aanzienlijk zijn, en dat deze vooral gelegen zullen zijn in personele capaciteit voor het zoeken, selecteren en beoordelen van gevraagde documenten.

Uitzonderingen

De leden van de PVV-fractie vragen aan te geven of de regering onder de Woo belemmeringen ziet bij het openbaar maken van de documenten van bestuurlijke overlegtafels. Zo ja, welke? Kan de regering aangeven of onder vigeur van de Woo verslagen van de klimaat-afdelingen en het klimaatberaad in principe volledig openbaar moeten worden gemaakt, inclusief nu zwartgelakte delen en namen van organisaties die in de documenten genoemd worden? Zo nee, waarom niet?

Zoals ik ook in mijn brief van 30 april heb aangegeven, gelden de uitzonderingsgronden van de Woo ook voor verslagen van de klimaat-afdelingen en het klimaatberaad. Er kan op voorhand dus niet gezegd worden dat alle informatie die daarin is opgenomen, zonder meer openbaar zal zijn of worden onder de Woo als daarom wordt verzocht. In het bijzonder bij de relatieve uitzonderingsgronden zal telkens een afweging moeten worden gemaakt tussen het vooropgesteld belang van openbaarheid en het door de uitzonderingsgrond beschermde belang,⁵ bijvoorbeeld de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen (b-grond). Hoewel er onder de Woo naar verwachting meer informatie openbaar gemaakt zal kunnen worden, en deze informatie veelal ook actief gedeeld zal worden in plaats van op verzoek, blijft er ook onder de Woo wel degelijk een afweging nodig welke informatie wel, en welke informatie niet openbaar gemaakt dient te worden.

Digitale informatiehuishouding

Artikel 6.2 regelt dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de Minister van Onderwijs, Cultuur en

⁴ Jaarrapportage Juridische kwaliteit over 2019 | Rapport | Rijksoverheid.nl.

⁵ Zie Kamerstukken I 2020/21, 33 328, N, p. 89.

Wetenschap, een meerjarenplan naar de Staten-Generaal zendt over de wijze waarop bestuursorganen hun digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk maken. De leden van de PvdA-fractie vragen of het juist is dat vanwege de toepasselijkheid van de Woo op de Kamers het meerjarenplan van de Minister óók gaat over de wijze waarop de Kamers hun digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk maken. Zo ja, is deze bepaling dan staatsrechtelijk en in het licht van zelfstandige positie van de Kamers zuiver te achten? Waarom moet de Minister rapporteren aan de Kamers over de wijze waarop de Kamers zelf hun informatie toegankelijk maken? Op welke wijze hebben de Kamers invloed op de inhoud van het meerjarenplan voor zover dat henzelf betreft?

Als Minister van Binnenlandse Zaken ben ik verantwoordelijk voor het openbaarheidsbeleid van de overheid, en de wijze waarop de overheid haar informatievoorziening vormgeeft. Randvoorwaardelijk voor een open en transparante informatievoorziening is een informatiehuishouding die op orde is. Vanuit deze gedachte hebben de initiatiefnemers in de Woo een hoofdstuk opgenomen dat ziet op het op orde krijgen van de informatiehuishouding binnen de gehele overheid, met de hulp van een meerjarenplan. Als Minister van BZK draag ik de wettelijke verantwoordelijkheid voor het opstellen van dit plan. Dat neemt niet weg dat de diverse overheidsorganisaties ook een eigen rol hebben in het opstellen van de deelplannen en de uitvoering ervan. Dat geldt eveneens voor de Staten-Generaal. Ik kan mij voorstellen dat wij daar in onderling overleg nog nadere afspraken over maken, die recht doen aan de bijzondere positie van de Staten-Generaal. Als Minister van BZK rapporteer ik over (de werking van) het systeem en de voortgang, en aanbevelingen over vervolgstappen. Ander instrumentarium om naleving te bevorderen of toezicht te houden heb ik niet. Uit het voorschrift dat ik het meerjarenplan aan de Staten-Generaal zend, blijkt dat de Kamers vanuit hun controlerende rol een belangrijke partner zijn om de voortgang in het overheidsbreed duurzaam toegankelijk maken van digitale overheidsinformatie te bewaken. Het onafhankelijke adviescollege kan hierin adviseren. Vanuit het belang van een open en transparante overheid dat de initiatiefnemers met dit wetsvoorstel willen dienen, begrijp ik deze overwegingen. Ik acht dit systeem ook zuiver; de onafhankelijke positie van de Staten-Generaal blijft immers, net als onder het eerder toegelichte archiefstelsel, onaangetast.

Inwerkingtreding

Op grond van artikel 10.3 bepaalt de regering ook het tijdstip waarop de actieve openbaarmakingsplicht die op de Kamers rust – bijvoorbeeld ten aanzien van ter behandeling ingekomen stukken, vergaderstukken als memo's en ambtelijke toelichtingen, en verslagen – in werking treedt. De leden van de PvdA-fractie vragen ook aan de regering, of het niet in de rede had gelegen dat een ontwerp van een daartoe strekkend koninklijk besluit bij de Kamers wordt voorgehangen, zodat zij de regering daar nog over kunnen bevragen.

In het wetsvoorstel geschiedt de inwerkingtreding van de actieve openbaarmakingsplicht inderdaad bij koninklijk besluit, dat voor onderdelen verschillend kan worden vastgesteld. In het eerste meerjarenplan verbetering informatiehuishouding uit 2018, dat alleen op het Rijk zag, is uitgegaan van drie groepen van categorieën van informatie (A, B, C) met het oog op de fasering van de actieve openbaarmaking. De basisindeling gaat uit van zaken die reeds openbaar zijn en waar de vindbaarheid soms van is te verbeteren (groep A). Daartoe behoren ook vergaderstukken en verslagen van de Kamers en hun commissies. Groep B bestaat uit nieuwe categorieën openbaar te maken informatie, met een laag volume, wat enige inspanning vereist. Daartoe behoren bij de Eerste en Tweede Kamer ter behandeling ingekomen stukken. Groep C bestaat uit nieuwe catego-

rieën openbaar te maken informatie, met een hoog volume, wat een forse inspanning vraagt. Die hoofdindeling in groepen A, B en C zou ook bruikbaar zijn voor de actieve openbaarmakingsplicht die op de Kamers rust. Er is geen specifieke wettelijke voorziening getroffen voor overleg met de Kamers, maar niets staat eraan in de weg om een dergelijk overleg met de (griffie van de) Kamers over de fasering op te starten. Ik ben daartoe van harte bereid. Het voorschrijven van een voorhangprocedure voor de inwerkingtreding van (onderdelen van) een wet gebeurt slechts bij hoge uitzondering. De voorhangprocedure is doorgaans gereserveerd voor het regelen van betrokkenheid van het parlement bij materiële voorschriften die op een lager niveau worden vastgesteld.

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