

Vergaderjaar 2022–2023

32 802

Toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur

Nr. 56

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 oktober 2022

Hierbij bied ik u, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het onderzoeksrapport «Openbaarmaking van overheidsinformatie. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar wetgeving in Zweden, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Slovenië en Estland» van de Universiteit Leiden aan. Een brief van gelijke strekking wordt gelijktijdig aangeboden aan de Eerste Kamer.

Aanleiding voor dit onderzoek is de toezegging van mijn ambtsvoorganger tijdens de plenaire behandeling van de Wet open overheid in de Eerste Kamer op 28 september 2021 (Handelingen I 2021/22, nr. 1, item 11) om een internationaal rechtsvergelijkend onderzoek te laten uitvoeren naar openbaarheidswetgeving in andere landen, zodat we hiervan kunnen leren en mogelijk onderdelen in (de werking van) het Nederlandse openbaarmakingsstelsel kunnen aanpassen om zowel de toegang tot overheidsinformatie voor eenieder als de uitvoerbaarheid voor bestuursorganen te verbeteren. Bij de beantwoording van de vragen die tijdens de schriftelijke behandeling zijn gesteld over de termijnen die in andere landen gelden voor de afdoening van informatieverzoeken heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven dat een aandachtspunt bij rechtsvergelijking tussen verschillende landen is dat de stelsels niet zonder meer goed met elkaar te vergelijken zijn op één specifiek punt zonder de context daarbij te betrekken. Een enkel wetsartikel, bijvoorbeeld de beslistermijnen van verzoeken om informatie, moet altijd in samenhang worden gezien met de andere artikelen van een wet.¹ Dit onderzoek bekijkt die bredere context.

¹ Kamerstuk 33 328, W, p. 2 (NV I).

Internationaal rechtsvergelijkend onderzoek

In het onderzoek stond de volgende onderzoeksvraag centraal: «Hoe wordt in het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Frankrijk, Duitsland, Estland en Slovenië door middel van wetgeving geborgd dat op Rijks-niveau overheidsinformatie openbaar wordt gemaakt en hoe wordt deze wetgeving in de praktijk uitgevoerd?»

Bij het beantwoorden van deze centrale vraag is voor ieder land in het bijzonder gekeken naar de volgende aspecten: uitgangspunten van het recht op overheidsinformatie, de reikwijdte van de wetgeving, de reikwijdte van het recht op informatie, of informatie actief openbaar wordt gemaakt, de werkwijze bij het afhandelen van informatieverzoeken en de daarbij gehanteerde beslistermijnen, de uitzonderingsgronden, de beperkingen van (de omvang van) informatieverzoeken alsmede de wijze waarop de naleving van de regels is geborgd (toezicht, handhaving en rechtsbescherming). Tot slot geven de onderzoekers diverse overwegingen mee voor de vraag in hoeverre de geconstateerde verschillen tussen de landen een toegevoegde waarde kunnen hebben voor Nederland.

Het rapport geeft een zeer grondige en bruikbare analyse van de verschillende wettelijke stelsels en praktijk in relatie tot de situatie in Nederland. Ik sta hieronder kort stil bij enkele onderwerpen die een eerste antwoord geven op de directe aanleiding van het onderzoek: de lange behandelduur in relatie tot de wettelijke beslistermijn van informatieverzoeken in Nederland. Daarnaast zal ik ook ingaan op de suggestie van de onderzoekers om een nader vergelijkend onderzoek te laten uitvoeren op het gebied van de informatiehuishouding.

Passieve openbaarmaking en doorlooptijden

De onderzoekers geven in het rapport aan dat het algemene beeld is dat Nederland niet meer informatieverzoeken lijkt te ontvangen dan de onderzochte landen en dat in alle landen sprake is van een stijging van het aantal verzoeken. De meeste landen hanteren een beslistermijn van vier weken. Behalve in Frankrijk, lijkt het halen van deze termijnen in de overige onderzochte landen niet problematisch. De gemiddelde omvang van het aantal documenten dat wordt verstrekt, is niet bekend. Dat is wel relevant, omdat enkele landen regelgeving hebben die de omvang van informatieverzoeken begrenst. In het Verenigd Koninkrijk wordt bijvoorbeeld een maximale duur van 24 werkuren gehanteerd voor het vinden en bij elkaar zetten van de gevraagde informatie. Ook Duitsland en Estland hebben regelingen die de werklast bij de besluitvorming betrekken. Een ander relevant aspect in dit kader is de reikwijdte van het recht op informatie, welke voor een groot deel voortvloeit uit de definitie van het documentenbegrip.

Het documentenbegrip

De onderzoekers constateren dat Nederland een ruim documentenbegrip kent. Onder het begrip valt alles dat «gegevens» vastlegt. Dit kunnen brieven en notities zijn, maar ook e-mails en chatberichten. Ook interne e-mails van ambtenaren vallen onder het begrip «documenten». Ook het Verenigd Koninkrijk kent een ruim documentenbegrip. In het Verenigd Koninkrijk gaat het om alle informatie die gehouden wordt door een bestuursorgaan en ziet op bestuurlijke aangelegenheden. In Zweden is het recht op toegang beperkt tot de «officiële documenten». Een document is «officieel» als het is ontvangen of opgesteld door het bestuursorgaan. Hier vallen ook e-mail of werk- gerelateerde chatberichten onder. Interne

berichten worden echter niet als verzonden of ontvangen beschouwd. Memoranda, concepten en presentaties, die worden gebruikt als een geheugensteun of om informatie die al aanwezig is te presenteren, worden nooit officiële documenten, tenzij ze op basis van hun waarde als erfgoed, voor openbaarheid of voor het functioneren van de staat gearriveerd dienen te worden. Ook in Duitsland is het recht op informatie beperkt tot «officiële informatie». Informatie is officieel als het permanent onderdeel uit gaat maken van het informatiebestand. Concepten en notities waarvan niet beoogd is dat ze onderdeel uitmaken van een dossier zijn geen officiële documenten. Frankrijk gaat uit van een brede opvatting van wat overheidsdocumenten zijn. Een belangrijke beperking is echter dat het moet gaan om «voltooide documenten». Een voorbeeld van niet voltooide documenten is een informele nota met informele en persoonlijke aantekeningen die bestemd zijn om in het definitieve document op te nemen. Het Estse recht op documenten heeft betrekking op «publieke informatie». Daarbij wordt een brede definitie van publieke informatie gehanteerd.

Alle informatie die op enige wijze is vastgelegd in een document en ziet op een bestuurlijke aangelegenheid is publieke informatie. Concepten en andere voorbereidende documenten vallen onder de definitie van publieke informatie. In Slovenië strekt het zich tot slot uit tot *publieke* informatie, uitgezonderd de interne e-mails van ambtenaren.

Zoals de onderzoekers in het rapport constateren, toont het onderzoek aan dat het vrijwel onmogelijk is om een duidelijk causaal verband te leggen tussen bepaalde keuzes in de wetgeving en de doorlooptijden voor de behandeling van informatieverzoeken. Ondanks dit gegeven acht ik het van belang om te bezien of de door de onderzoekers aangedragen overwegingen kunnen bijdragen aan een verbetering van de openbaarmaking van overheidsinformatie alsmede de uitvoerbaarheid voor bestuursorganen.

Informatiehuishouding

Tot slot geven de onderzoekers aan dat de informatiehuishouding van de diverse landen buiten de onderzoeksopdracht valt en hier in het rapport daarom slechts beperkt op is ingegaan. Wel constateren de onderzoekers dat in enkele landen de informatiehuishouding anders verankerd is in de wetgeving. De onderzoekers geven daarom ter overweging hier nader onderzoek naar te laten doen.

Dit is een begrijpelijke overweging, onder andere met het oog op het feit dat de informatiehuishouding een belangrijke voorwaarde is voor de openbaarmaking van overheidsinformatie. Er zal daarom, in samenwerking met de Staatssecretaris van Cultuur en Media, een (internationaal) vergelijkend onderzoek op het gebied van de informatiehuishouding in gang worden gezet.

Internationale werkbezoeken

Naast het onderzoek dat is uitgevoerd door de Universiteit Leiden zijn er (digitale) ambtelijke werkbezoeken afgelegd aan verschillende Europese landen, te weten Denemarken (fysiek), Finland, Estland en Letland (alle digitaal). De rapportage van deze werkbezoeken is als bijlage toegevoegd aan deze brief. Op korte termijn zal ook nog een digitaal werkbezoek worden afgelegd aan Noorwegen. Het verslag van dit werkbezoek zal ik te zijner tijd ook met uw Kamer delen.

Vervolg

De bevindingen en uitkomsten van het internationaal rechtsvergelijkend onderzoek en de werkbezoeken zorgen voor een breder perspectief van het openbaarmakingsstelsel van Nederland. De logische vervolgvraag is wat we met deze (nieuwe) bevindingen en inzichten kunnen doen om de toegang tot overheidsinformatie in Nederland te verbeteren en te versnellen en tegelijkertijd de uitvoeringslast voor bestuursorganen te verminderen. Ik zal uw Kamer hierover in de eerste helft van 2023 nader informeren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot