22 oktober 2021

GECONSOLIDEERDE ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ DE WET OPEN OVERHEID ZOALS GEWIJZIGD DOOR DE VERWERKING VAN DE DOOR DE TWEEDE KAMER AANVAARDE WIJZIGINGSWET WOO

In haar advies op de Wijzigingswet Woo vroeg de Afdeling advisering van de Raad van State aandacht voor de verspreide toelichting bij de bepalingen in de Woo over de Kamerstukken van twee wetsvoorstellen. In reactie hierop is een geconsolideerde artikelsgewijze toelichting opgesteld als bijlage bij de memorie van toelichting bij de Wijzigingswet Woo.

Deze geconsolideerde tekst is vooral bedoeld voor de praktijk. De verschillende passages uit de parlementaire stukken zijn per artikel gerangschikt, waarbij doublures zijn verwijderd, de teksten zijn aangepast aan latere nota's van wijziging, amendementen en de Wijzigingswet Woo en gedateerde passages zijn geactualiseerd. Voor de uitvoering relevante passages uit het algemeen deel van de stukken zijn geïntegreerd. Het geheel is voorzien van verbindende teksten om tot een leesbaar geheel te komen, waarbij een enkele lacune is aangevuld.

Artikel 1.1 Recht op toegang

Het uiteindelijke doel van de Wet open overheid (Woo) is het beter functioneren van de democratische rechtsstaat. De Woo stelt voorop dat toegang tot publieke informatie een recht is dat in beginsel aan eenieder in gelijke mate toekomt. Uitzonderingen en nuanceringen op dit uitgangspunt gelden slechts voor zover de Woo daarin voorziet. Waar in de Woo nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur wordt voorgesteld, kan deze maatregel geen beperking van de in de Woo vastgelegde rechten inhouden. Een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur waarin het openbaarheidsregime voor bepaalde bestuursorganen wordt uitgezonderd, zoals opgenomen in artikel 1a van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), is in de Woo daarom niet gehandhaafd.

Op grond van artikel 1.1 krijgt eenieder een recht op toegang tot publieke informatie. Dit recht, dat nu alleen indirect is af te leiden uit de Wob en uit artikel 110 van de Grondwet, vormt een afspiegeling van het belang van openbaarheid voor de individuele burger. De erkenning van dit recht is een belangrijke stap in het emancipatieproces van de burger tegenover de overheid, zoals de Evaluatiecommissie van de Wob in 1983 ook al verklaarde in het rapport *Tussen gunst en recht*.[1] Waar openbaarheid van bestuur in het verleden werd gezien als vorm van voorlichting en als gunst van de overheid en de Wob openbaarheid als verplichting richting de overheid neerzet, zet de Woo een volgende stap in de erkenning van het belang van openbaarheid voor de burger.

In de eerste plaats dient toegang tot publieke informatie een recht te zijn ter bescherming van de democratische rechten van de burger. Zo staat geheimhouding van publieke informatie effectieve uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en het kiesrecht in de weg. Daarnaast kan in bepaalde gevallen openbaarheid van publieke informatie behulpzaam zijn in het versterken van de rechtspositie. Zo kan bijvoorbeeld een bedrijf dat geïnspecteerd wordt zien of in vergelijkbare gevallen met dezelfde maatstaven is gewerkt. Ten tweede brengt het toenemende belang van informatie in het digitale tijdperk een herevaluatie met zich mee dat burgers extra mogelijkheden moeten hebben op controle op de overheid in al haar aspecten.[2] Steeds meer bestuursorganen hebben beschikking tot grote hoeveelheden persoonlijke informatie over alle burgers. Dit biedt allerlei mogelijkheden voor versterking van het openbaar bestuur, maar draagt met zich ook de mogelijkheid tot misbruik. Openbaarheid en transparantie zijn dan extra waarborgen om te controleren dat overheden geen misbruik maken van hun informatiepositie.[3]

[1] Evaluatiecommissie Wet Openbaarheid, *Tussen gunst en recht*, 1983.

[2] M.A.P. Bovens, *Informatierechten: Over burgerschap in de informatiemaatschappij*, *Nederlands Tijdschrift voor Rechtsfilosofie en Rechtstheorie*, 1999/2.

[3] Voor meer achtergronden over het belang van openbaarheid wordt in het bijzonder verwezen naar hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting bij de Woo (Kamerstukken II 2013/14, 33328, nr. 9).

Het idee dat het bij het inwilligen van verzoeken om informatie om een gunst zou gaan, wordt in de hand gewerkt doordat het recht van de burger op toegang tot overheidsinformatie in Nederland onvoldoende is verankerd. De Grondwet bevat geen subjectief recht van de burger op toegang tot overheidsinformatie, maar slechts een plicht voor de overheid om "bij de uitvoering van haar taak openbaarheid [te betrachten] volgens regels bij wet te stellen" (artikel 110 Grondwet). Ook de Wob kent de burger geen recht op toegang tot overheidsinformatie toe. Op grond van artikel 3 Wob kan eenieder weliswaar een verzoek om informatie aan het bestuur richten, maar dit is niet als algemeen recht geformuleerd en staat nadrukkelijk ten dienste van een "goede en democratische bestuursvoering".

Met de verankering van het recht op toegang tot publieke informatie in artikel 1.1 sluit de Woo aan bij het Verdrag van Tromsø en het Verdrag van Aarhus, bij de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk[4], het Voorontwerp Algemene Wet Overheidsinformatie[5] en een aantal leden van de Staatscommissie Grondwet.[6] De Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk adviseerde daarbij met de grootst mogelijke meerderheid om niet alleen een recht op toegang tot informatie berustende bij de overheid op te nemen, maar ook een plicht voor de overheid om te zorgen voor de toegankelijkheid.[7] Ook de Woo gaat uit van de stelling dat de verwezenlijking van het recht op toegang tot publieke informatie alleen mogelijk is als informatie op goede wijze voor eenieder daadwerkelijk toegankelijk is. Met het verzekeren van de toegang tot publieke informatie als recht, wordt bovendien aangesloten bij de internationale trend om de toegang tot overheidsinformatie te zien als noodzakelijk onderdeel van de vrijheid van meningsuiting. Zo is bijvoorbeeld in artikel 42 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie het recht op toegang tot documenten opgenomen.

Het verwezenlijken van het recht op toegang tot publieke informatie kan bij de rechter worden afgedwongen. In procedureel opzicht wijkt dit nauwelijks af van de Wob, maar de erkenning van dit recht heeft wel enkele materiële gevolgen, zoals voor de reikwijdte en de beperking van de kosten die in rekening kunnen worden gebracht.

Voor wat betreft de kosten brengt de verankering van het recht op toegang tot publieke informatie met zich mee dat bestuursorganen geen kosten in rekening mogen brengen voor het afhandelen van een verzoek om informatie, anders dan de kosten die voortvloeien uit het kopiëren of vermenigvuldigen van documenten of informatie (zie ook de toelichting bij artikel 8.6). Financiële beperkingen mogen niet in de weg staan van een burger die zijn rechten uitoefent.

Artikel 2.1 Begripsbepalingen

Document
De zinsnede dat een document 'naar zijn aard verband houdt met de publieke taak' moet breed worden uitgelegd. Het gaat hier niet alleen om de documenten die direct gerelateerd zijn aan het uitoefenen van publiek gezag of andere bestuurstaken, maar ook om documenten die gerelateerd zijn aan aangelegenheden die voor de uitoefening van die publieke taak randvoorwaardelijk zijn, zoals bedrijfsvoering of organisatie (men denke bijvoorbeeld aan documenten met betrekking tot inkoop of personeelsbeleid). Deze zinsnede kan tevens worden gezien als een vervanging van het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' uit de Wob. Dat laatste begrip heeft gelet op de jurisprudentie zijn betekenis verloren, omdat het door de rechter zeer ruim wordt uitgelegd. Naar het oordeel van de initiatiefnemers dienen alle documenten die betrekking hebben op overheidshandelen in beginsel

[4] Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, *Grondrechten in het digitale tijdperk,* 24 mei 2000.
[5] Voorontwerp Algemene Wet Overheidsinformatie, 2006.
[6] Rapport Staatscommissie Grondwet, 2010, p. 90.
[7] Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, *Grondrechten in het digitale tijdperk,* 24 mei 2000, p. 89.

openbaar te zijn, niet alleen documenten betreffende beleid maar ook documenten betreffende bijvoorbeeld de bedrijfsvoering.

Materieel is de definitie van het begrip 'document' gelijk aan die van de Wob. Dit betekent bijvoorbeeld dat ook filmopnamen, opnamen van telefoongesprekken en e-mailberichten onder het begrip kunnen vallen. Het betekent tevens dat bijvoorbeeld sms- en WhatsApp-berichten en andere berichten op sociale media documenten kunnen zijn in de zin van de Wob en de Woo, en archiefbescheiden in de zin van de Archiefwet 1995. Zo stond het al in de nota naar aanleiding van het verslag van de Woo[8] en is voor de Wob nog bevestigd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.[9] In genoemde nota naar aanleiding van het verslag werd al aangegeven dat in de meeste gevallen geen aanleiding zal bestaan om een dergelijk bericht te bewaren en dat de initiatiefnemers daartoe ook geen structurele noodzaak zien. De Afdeling bestuursrechtspraak gaf aan het slot van haar uitspraak al aan dat deze uitspraak niet betekent dat alle sms- en WhatsApp-berichten nu openbaar zijn. De Afdeling bestuursrechtspraak wijst daarbij op het feit dat niet-zakelijke berichten niet onder de Wob vallen, de uitzonderingsgronden van toepassing zijn en dergelijke berichten snel als persoonlijke beleidsopvatting zijn aan te merken. De Afdeling heeft al eerder uitgesproken dat niet alle elektronische berichten hoeven te worden bewaard.[10] De Woo brengt in dit alles geen verandering. Eventuele uit de uitspraak voortvloeiende uitvoeringslasten op dit punt kunnen worden ondervangen met interne (gedrags)richtlijnen voor verantwoord gebruik van dergelijke communicatiemiddelen, waarin bijvoorbeeld wordt bepaald in welke gevallen sms- en WhatsApp-berichten worden geplaatst in door het bestuursorgaan beheerde informatiesystemen, en in welke gevallen de overige berichten door de medewerkers worden vernietigd. Een dergelijk beleid zou aansluiten bij de doelstellingen van de Archiefwet 1995. Bij een verzoek om informatie als bedoeld in hoofdstuk 4 Woo zullen de in de systemen van het bestuursorgaan overgebrachte sms- en WhatsApp-berichten worden betrokken. Als de reeds overgebrachte berichten dan wel andere concrete aanwijzingen daartoe aanleiding geven, zal het bestuursorgaan aan betrokkenen vragen eventuele ontbrekende berichten alsnog in de systemen te plaatsen.[11] Hoewel uit vaste jurisprudentie volgt dat van een document per alinea moet worden beoordeeld of een uitzonderingsgrond aan de orde is, en "in beginsel per document of onderdeel daarvan moet worden gemotiveerd dat aan de belangen die zich tegen openbaarmaking verzetten doorslaggevend gewicht toekomt, (kan) daarvan onder omstandigheden worden afgezien als dat zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen".[12] Naar het oordeel van de initiatiefnemers zou bij een grote groep vergelijkbare sms- en WhatsApp-berichten die uitsluitend bestaan uit persoonlijke beleidsopvattingen of waarbij na onleesbaar maken van die opvattingen geen zinvolle informatie overblijft, sprake zijn van herhalingen die geen redelijk doel dienen, als de beoordeling van ieder sms- of WhatsApp-bericht individueel zou moeten worden gemotiveerd. De aldus geweigerde sms- en WhatsApp-berichten maken wel deel uit van het dossier en in voorkomende gevallen kan van ieder geweigerd sms- of WhatsApp-bericht door de bestuursrechter die weigering worden gecontroleerd.

De definitie van het begrip document is in lijn met de definitie van 'archiefbescheiden' in artikel 1, onderdeel c, onder 1°, van de Archiefwet 1995. Er is een wijziging van de Archiefwet 1995 in voorbereiding, waarbij onder meer het voornemen bestaat om de definitie van 'archiefbescheiden' aan te passen en te verduidelijken. Thans wordt in de Archiefwet 1995 het begrip archiefbescheiden in artikel 1, onderdeel c, onder 1°, gedefinieerd als '*bescheiden, ongeacht hun vorm, door overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd daaronder te berusten*'. Het voornemen is om bij een wijziging van de Archiefwet 1995 het element 'naar hun aard bestemd

[8] Kamerstukken II, 2013/14, 33328, nr. 12, p. 32.

[9] Uitspraak van 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899.

[10] Uitspraak van 14 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7942. Zie ook de toelichting bij artikel 4.1a Woo.

[11] Voor een voorbeeld waarbij het bestuursorgaan onvoldoende had gemotiveerd dat naar aanleiding van het Wob-verzoek voldoende zorgvuldig onderzoek is gedaan, zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 22 mei 2019, r.o. 17.2, ECLI:NL:RVS:2019:1675.

[12] Ook deze overweging is afkomstig uit de uitspraak van de Afdeling van 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1633.

daaronder te berusten' te vervangen door de omschrijving, dat de bescheiden '*naar hun aard verband houden met de publieke taak van het overheidsorgaan*', omdat deze omschrijving concreter is. In de definitie van document in de Woo is hierbij aansluiting gezocht.

Vanzelfsprekend is de Woo niet meer van toepassing op documenten die conform de Archiefwet 1995 zijn vernietigd. Ook is de Woo niet van toepassing op documenten die volgens de regels van de Archiefwet 1995 naar een archiefbewaarplaats zijn overgebracht. In dat geval geldt namelijk het openbaarheidsregime zoals dat in de Archiefwet 1995 is opgenomen.

Milieu-informatie
Voor het begrip milieu-informatie wordt aangesloten bij de definitie uit de Wet milieubeheer. Dit komt overeen met de definitie van milieu-informatie in de Wob. Aparte regels in de Woo voor milieu-informatie vloeien voort uit het Verdrag van Aarhus. De vraag of sprake is van milieu-informatie moet ruim worden uitgelegd en is onderhevig aan jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Publieke informatie
Publieke informatie is de aanduiding voor informatie neergelegd in documenten die berusten bij een orgaan, persoon of college waarop de Woo van toepassing is. Alle bij een orgaan, persoon of college berustende informatie is publieke informatie, tenzij het privaatrechtelijke rechtspersonen zijn die met openbaar gezag zijn bekleed. In die gevallen is de Woo slechts van toepassing op de informatie die betrekking heeft op de uitoefening van dat publiek gezag. Dit volgt uit de toelichting bij artikel 1:1, eerste lid, Awb, waar voor "b-organen" wordt opgemerkt dat zij slechts bestuursorgaan zijn voor zover zij openbaar gezag uitoefenen. De definitie van "publieke informatie" bevat een verwijzing naar artikel 2.3 Woo betreffende de semipublieke sector. Artikel 2.3 Woo is echter vervallen door het aanvaarden van een amendement, waarbij is verzuimd artikel 2.1 Woo aan te passen.[13]

Van "berusten" van documenten bij een bestuursorgaan is sprake als een ambtenaar of een bestuurder in functie de documenten onder zich heeft. Daartoe hoeft een document niet in een documentmanagementsysteem te zijn opgeslagen, iedere vorm van opslag is voldoende. Uit het bijwonen van een overleg door een ambtenaar of bestuurder volgt niet dat er dan documenten bij het bestuursorgaan berusten. Als hij of zij deze stukken heeft ingezien maar niet heeft meegenomen, berusten ze in principe niet bij het bestuursorgaan. Uit artikel 4.2, tweede lid, Woo volgt dat het bestuursorgaan zich moet inspannen om documenten te achterhalen die bij het bestuursorgaan hadden moeten berusten en deze documenten zo nodig moet vorderen van degene die de documenten onder zich heeft.

Ook door het bestuursorgaan "in the cloud" opgeslagen documenten berusten bij het bestuursorgaan.

Artikel 2.2 Reikwijdte

Artikel 2.2 legt de algemene toepasselijkheid vast van de Woo. De reikwijdte wordt uitgebreid ten opzichte van de Wob.

De reikwijdte van de Wob is in stappen uitgebreid sinds 1978, toen alleen ministers, bestuursorganen van gemeenten, provincies en andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen organen onder die wet vielen. In 1998 is dat stelsel verlaten. Sindsdien is het grootste deel van de Wob van toepassing op vrijwel alle bestuursorganen, tenzij deze bij algemene maatregel van bestuur zijn uitgezonderd. De Wob is daarmee van toepassing op een groot deel van de organen en instellingen die onder de noemer van "overheid" vallen. Een aantal belangrijke instituties van de democratische

[13] Kamerstukken II 2020/21, 35112, nr. 23.

rechtsstaat valt echter niet onder de reikwijdte van de Wob, omdat de Awb ze uitsluit van het begrip bestuursorgaan, zoals de Staten-Generaal en de Raad van State.

In de Woo worden de meeste overheidsorganen die in de Awb zijn uitgezonderd van het begrip bestuursorgaan onder de reikwijdte van de Woo gebracht. Deze uitbreiding is in lijn met internationale ontwikkelingen. De meest opvallende daarvan is artikel 1, tweede lid, van het Verdrag van Tromsø.[14] Dat stelt dat onder het begrip *public authorities* vallen: *government and administration at national, regional and local level*, *legislative bodies and judicial authorities insofar as they perform administrative functions according to national law* en *natural or legal persons insofar as they exercise administrative authority*. Overigens zijn ook de Archiefwet 1995 en de Wet hergebruik van overheidsinformatie reeds op deze organen van toepassing.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het huidige artikel 110 van de Grondwet heeft de regering zich ook op het standpunt gesteld dat tegenover het recht op informatie een plicht van de overheid staat, welke plicht zich niet beperkt tot de in de Wob aangewezen bestuursorganen, maar betrekking heeft op alle organen van de overheid. Alvorens een uitbreiding van de reikwijdte te entameren, wilde men echter eerst praktijkervaring met de Wob opdoen.[15]

Het Verdrag van Tromsø biedt expliciet de ruimte om de reikwijdte uit te breiden tot *"natural or legal persons insofar as they perform public functions or operate with public funds, according to national law"*. Thans vallen organen van rechtspersonen met een wettelijke taak, met publiek geld bekostigde instellingen en instellingen die anderszins een publiek belang dienen, niet als zodanig onder de reikwijdte van de Wob.

De Woo is niet van toepassing op de bestuursorganen van de drie openbare lichamen van Caribisch Nederland en de Rijksvertegenwoordiger. Op deze organen is de Wet openbaarheid van bestuur BES van toepassing (zie artikel 1, onderdeel a, van die wet).

Eerste lid
De Woo is op grond van het eerste lid, onderdeel a, ten eerste van toepassing op bestuursorganen. Er zijn op grond van artikel 1:1, eerste lid, Awb twee soorten bestuursorganen. De organen van rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld, zijn voor al hun doen en laten bestuursorgaan en de Woo is van toepassing op alle documenten die bij die organen berusten. Andere personen of colleges zijn slecht bestuursorgaan voor zover zij met openbaar gezag zijn bekleed. De Woo is dan slechts van toepassing op documenten die betrekking hebben op de hoedanigheid van bestuursorgaan. De Woo kent daardoor bijvoorbeeld bij de openbare universiteiten (die krachtens publiekrecht zijn ingesteld) een bredere toepassing dan bij de bijzondere universiteiten (die door een privaatrechtelijke rechtspersoon in stand worden gehouden). Op organisaties die geen bestuursorgaan zijn in de zin van artikel 1:1 Awb (zoals de koepelorganisaties Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) of de in het debat in de Eerste Kamer genoemde klimaattafels), is de Woo niet van toepassing. In de onderdelen b tot en met f zijn de meeste overheidsorganen opgenomen die in artikel 1:1, tweede lid, Awb van de definitie van bestuursorgaan zijn uitgezonderd. De Awb sluit in artikel 1:1 een aantal organen uit van het begrip bestuursorgaan waarvan het wenselijk is dat deze onder hetzelfde openbaarmakingsregime vallen als bestuursorganen. Deze organen, personen en colleges worden ook wel aangeduid met het begrip overheidsorgaan, bijvoorbeeld in de Archiefwet 1995. De volgende van het begrip bestuursorgaan uitgezonderde organen, personen en colleges worden onder de reikwijdte van de Woo gebracht: de Kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal; de Raad voor de rechtspraak en het College van afgevaardigden; de Raad van State, tenzij de Raad het koninklijk gezag uitoefent en met uitzondering van de Afdeling bestuursrechtspraak; de Algemene Rekenkamer; de Nationale

[14] Council of Europe Convention on Access to Official Documents, CETS no. 205. Nederland heeft dit verdrag niet ondertekend.
[15] Toelichting bij het Voorontwerp Algemene Wet Overheidsinformatie, 2006, p. 48.

ombudsman en de substituut-ombudsmannen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet Nationale ombudsman, en ombudsmannen en ombudscommissies als bedoeld in artikel 9:17, onderdeel b, Awb. Genoemde organen, personen en colleges maken als zodanig geen deel uit van de uitvoerende macht en dat het algemeen deel van het bestuursrecht op hen grotendeels niet van toepassing is, ligt dan ook voor de hand. In die zin zijn zij in de Awb terecht uitgezonderd van het begrip bestuursorgaan. Voor toepassing van de openbaarheidswetgeving is er echter geen principiële reden om ze uit te zonderen.

De rechterlijke macht wordt niet onder het toepassingsbereik van de Woo gebracht. Voor die organen gelden voldoende andere regels om openbaarheid en transparantie te garanderen. In de praktijk zijn bovendien geen of nauwelijks problemen geconstateerd. De Woo is wel van toepassing op de Raad voor de rechtspraak en het College van afgevaardigden, bedoeld in artikel 90 van de Wet op de rechterlijke organisatie, die in de Awb zijn uitgezonderd van de definitie van bestuursorgaan maar niet zelf met rechtspraak zijn belast. De Woo is daarnaast ook niet van toepassing op de in artikel 1:1, tweede lid, Awb genoemde commissie van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en haar afdelingen, bedoeld in artikel 97 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017). De Woo is niet van toepassing op de gegevens verwerkt in het kader van de uitvoering van de Wiv 2017 en de Wet veiligheidsonderzoeken.

De Staten-Generaal (onderdeel b)
De beide Kamers van de Staten-Generaal verrichten veel van hun werkzaamheden in de openbaarheid. Veel vergaderingen zijn openbaar en de meeste stukken zijn via internet voor eenieder beschikbaar. Dat is ook noodzakelijk voor het democratisch functioneren van de volksvertegenwoordiging. Nog meer dan voor andere organen het geval is, is openbaarheid voor het parlement van essentieel belang. Artikel 66 van de Grondwet erkent dit belang, garandeert dat vergaderingen openbaar zijn en reguleert wanneer met gesloten deuren wordt vergaderd en besloten.

Dat de algemene openbaarheidswetgeving op de Staten-Generaal van toepassing wordt, zal derhalve geen grote gevolgen met zich meebrengen voor het wetgevingsproces en het besluitvormingsproces in de Kamers. Net zoals voor andere organen, zullen echter ook de commissies en de ondersteunende diensten van de Staten-Generaal onder de reikwijdte van de Woo vallen. De vraag naar de openbaarheid van bijvoorbeeld het verslag van een vergadering van het Presidium of de afhandeling van aan de Tweede Kamer gerichte verzoekschriften is vergelijkbaar met de vraag naar de openbaarheid van informatie die berust bij de verschillende ministeries. Mitsdien kan aan de hand van één toetsingskader worden beslist over de openbaarheid van informatie die berust bij al deze organen. Zo zijn op de ambtelijke adviezen die worden opgesteld ter ondersteuning van de commissies van de Kamer de regels van toepassing die gelden voor de openbaarheid van persoonlijke beleidsopvattingen.[16]

De reikwijdte strekt niet zo ver dat ook informatie die berust bij Kamerleden of verbanden van Kamerleden eronder valt. De positie van een Kamerlid ten opzichte van de Kamer waar hij deel van uit maakt, verschilt immers sterk van de positie van een ambtenaar in een ministerie.
Zo is de onafhankelijke positie van Kamerleden gegarandeerd door de Grondwet (artikel 67, derde lid). De positie van een gemeenteraadslid onder de Wob valt hiermee te vergelijken. Gemeenteraadsleden en hun fracties vallen immers ook niet onder de Wob, terwijl de gemeenteraad er wel onder valt.

Uit het voorgaande vloeit onder andere voort dat interne fractiestukken van welke aard dan ook niet onder het openbaarheidsregime van de Woo vallen. Hieronder begrepen is informatie-uitwisseling tussen individuele fractieleden, tussen fractieleden en hun fracties en tussen verschillende fracties. De Kamerleden zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan het orgaan Tweede Kamer, maar hebben een grondwettelijk vastgelegde onafhankelijkheid. Die onafhankelijkheid strekt zich uit tot de fracties als

[16] Toelichting bij het Voorontwerp Algemene Wet Overheidsinformatie, p. 49.

samenwerkingsverband van individuele Kamerleden, alsmede voor hun ondersteuning die niet in dienst is bij en ook organisatorisch geen deel uitmaakt van de Tweede Kamer.

Berichten van individuele fractieleden aan organen van een Kamer (zoals de Kamervoorzitter, het presidium of commissies) berusten bij de betreffende Kamer en vallen, omdat de Woo van toepassing is op de Eerste en Tweede Kamer, in beginsel onder de Woo, zodat om die berichten kan worden verzocht. Hieruit volgt nadrukkelijk niet dat deze berichten daarmee openbaar zijn. In veel gevallen zullen uitzonderingen uit de artikelen 5.1 en 5.2 Woo van toepassing zijn. Een aparte regeling geldt voor berichten aan ambtenaren van de griffie. Met artikel 5.4a Woo wordt buiten twijfel gesteld dat informatie betreffende de ondersteuning van individuele leden van de Eerste Kamer, Tweede Kamer, provinciale staten of de gemeenteraad door ambtenaren werkzaam bij respectievelijk de Eerste Kamer, Tweede Kamer, de griffie van provinciale staten of de griffie van de gemeenteraad, niet openbaar is. Voor een nadere toelichting daaromtrent wordt verwezen naar de toelichting bij dat artikel.

Raad van State (onderdeel d)
Met de uitbreiding van de reikwijdte komt ook de Raad van State onder de Woo te vallen. De Afdeling bestuursrechtspraak is vanwege haar rechtsprekende functie uitgezonderd van de toepassing van de wet. Ook is uitgezonderd de Raad in de uitoefening van het koninklijk gezag. In artikel 38 van de Grondwet is bepaald dat de Raad het koninklijk gezag uitoefent zolang niet is voorzien in de benoeming van een regent. Aangezien de Koning geen bestuursorgaan is, dient hetzelfde te gelden voor de Raad in die hoedanigheid.

Naast de uitbreiding van de reikwijdte is voor de werkwijze van de Raad van State ook van groot belang dat artikel 26 van de Wet op de Raad van State komt te vervallen. Dit artikel regelt de wijze van openbaarmaking van de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State, alsmede het wetsvoorstel of regeling waarop het advies betrekking heeft. De openbaarmaking van deze stukken geschiedt op grond van artikel 3.3, eerste lid, onderdeel c, en tweede lid, onderdeel e, Woo. Zolang die bepalingen nog niet volledig in werking zijn getreden, is in artikel 10.2b Woo een bepaling opgenomen die dient als vervanging van artikel 26 van de Wet op de Raad van State. Artikel 3.3 regelt dat de ontwerpen waarover advies wordt gevraagd alsmede de adviezen zelf binnen twee weken na vaststelling van respectievelijk de adviesaanvraag en het advies, openbaar worden gemaakt. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij dat artikel.

De uitbreiding van de reikwijdte brengt ook met zich mee dat andere informatie die bij de Raad berust openbaar kan worden. Voor zover deze informatie het functioneren van de Koning als voorzitter van de Raad betreft, ligt evenwel een beroep op de uitzonderingsgrond van de eenheid van de Kroon voor de hand, conform artikel 5.1 Woo.

De Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman (onderdelen e en f)
Ook de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman vallen onder het bereik van de Woo. Deze Hoge Colleges van Staat ontvangen voor de uitvoering van hun taak veel vertrouwelijke stukken van bestuursorganen. Daarom is bepaald dat een verzoek om informatie over dergelijke stukken dat bij de Algemene Rekenkamer of de Nationale ombudsman wordt ingediend, ter behandeling wordt gezonden aan het bestuursorgaan waar de stukken van afkomstig zijn (zie de met de Woo ingevoerde artikelen 7.41, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016 en 9:36a Awb). Dit voorkomt dat bestuursorganen terughoudend zouden kunnen worden om dergelijke stukken aan de Algemene Rekenkamer of de Nationale ombudsman te verstrekken.

De NOS, de Nederlandsche Bank en de AFM
De Nederlandse Omroep Stichting (NOS), de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) zijn bij algemene maatregel van bestuur van de werking van de Wob uitgezonderd,

voor zover zij belast zijn met de in die algemene maatregel van bestuur genoemde wettelijke taken.[17] De initiatiefnemers zijn van mening dat de uitzonderingsgronden op de openbaarheid van informatie voldoende bescherming bieden aan de belangen die eerst werden beschermd door de informatie categorisch buiten de Wob te plaatsen. Overigens zijn de initiatiefnemers van oordeel dat een dergelijke uitzondering niet meer bij algemene maatregel van bestuur mogelijk moet zijn, maar uitsluitend bij wet moet worden gerealiseerd.

De initiatiefnemers hebben onderkend dat de specifieke doelstellingen en inhoud van onder meer de Bankwet en de Wet op het financieel toezicht met zich mee brengen dat deze wetten een bijzonder openbaarheidsregime hebben. Daarom zijn de geheimhoudingsbepalingen uit deze wetten opgenomen in de bijlage bij artikel 8.8. Daarmee geldt de Woo niet onverkort voor DNB of de AFM. Wel is voor AFM en DNB in artikel 10.2c voorzien in een overgangsregeling voor drie jaar. De eveneens in de algemene maatregel van bestuur genoemde NOS is niet langer een bestuursorgaan, zodat om die reden de Woo niet van toepassing is op de NOS. De bestuurlijke taken zijn overgegaan op de Nederlandse Publieke Omroep (NPO), die niet in de voornoemde algemene maatregel van bestuur is genoemd en waarop de Wob, en de Woo dus ook, van toepassing is voor zover de NPO een bestuursorgaan in de zin van de Awb is.

Tweede lid
In het tweede lid is bepaald dat een orgaan, persoon of college als bedoeld in het eerste lid dat geen bestuursorgaan is op grond van de Awb, voor de toepassing van de Woo aan een bestuursorgaan wordt gelijkgesteld. Dat betekent dat de betreffende organen, personen en colleges bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Woo de bepalingen van de Awb die gelden voor bestuursorganen in acht moeten nemen en dat de in de Awb opgenomen bepalingen met betrekking tot bestuursorganen van toepassing zijn. Uit het tweede lid volgt bijvoorbeeld dat een besluit van een orgaan, persoon of college dat geen bestuursorgaan is, een besluit in de zin van de Awb is (waardoor bijvoorbeeld de eisen die de Awb stelt aan de voorbereiding van besluiten van toepassing zijn), dat tegen die besluiten bezwaar en beroep open staat volgens de regels die de Awb hiervoor geeft en dat een belanghebbende bij een besluit van dat orgaan, persoon of college, een belanghebbende is in de zin van de Awb.

Artikel 2.4 Zorgplicht en openbaarmaking

Dit artikel bevat een zorgplicht voor bestuursorganen en schrijft voor op welke wijze de openbaarmaking van informatie op grond van de Woo dient te geschieden. Het artikel heeft betrekking op alle vormen van informatieverstrekking op grond van de Woo, of het nu uit eigen beweging is of op verzoek. Voor beide vormen wordt elders in de Woo bepaald wat de termijn is waarbinnen de informatie openbaar gemaakt of verstrekt moet worden.

Het eerste lid van dit artikel komt deels overeen met artikel 3 van de Archiefwet 1995. Het zinsdeel "de onder hen berustende archiefbescheiden" uit dat artikel is in de Woo vervangen door "de documenten die het ontvangt, vervaardigt of anderszins onder zich heeft". De bepaling over het vernietigen van archiefbescheiden uit artikel 3 van de Archiefwet 1995 blijft tot het domein van de Archiefwet 1995 behoren.

Artikel 2.4, eerste lid, is in de Woo onmisbaar. Immers, het recht op toegang tot publieke informatie is volstrekt illusoir als de betreffende documenten in een staat verkeren waardoor ze feitelijk niet raadpleegbaar zijn. Overigens zal een orgaan dat niet aan artikel 2.4 voldoet in het algemeen problemen hebben met een goede uitvoering van zijn taak.

Het tweede lid komt overeen met artikel 2, tweede lid, Wob, dat aan de Wob is toegevoegd met de implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus. Burgers hebben belang

[17] Besluit bestuursorganen WNo en Wob.

bij actuele, nauwkeurige en vergelijkbare informatie. Deze bepaling legt vast dat er in dit verband een zorgplicht op de organen rust. Zoals ook in de toelichting bij artikel 2, tweede lid, Wob is aangegeven, brengt deze bepaling geen bewerkingsplicht voor het bestuursorgaan met zich. Een en ander betekent niet dat het bestuursorgaan moet instaan voor de juistheid en volledigheid van verstrekte informatie. Die verantwoordelijkheid wordt in het vierde lid dan ook uitgesloten. Hieruit volgt dat het bestuursorgaan geen onderzoeksplicht heeft naar de juistheid en volledigheid. Wel dient een orgaan naar beste weten te handelen. Wanneer het weet heeft van mogelijke tekorten in juistheid of volledigheid, mag het dat niet verzwijgen, maar dient het daarvan ook melding te maken. Daartoe strekt het vijfde lid, waarvoor in de Wob geen equivalent bestaat. Dit lid schrijft voor dat als een bestuursorgaan kennis draagt van de onjuistheid of onvolledigheid van informatie die het verstrekt, het hiervan mededeling doet. Wanneer een orgaan willens en wetens minder betrouwbare informatie naar buiten brengt als ware deze juist en volledig, dan dreigen transparantie en voorlichting trekken van propaganda aan te nemen die niet passen in de democratische rechtsstaat.

Overigens kan een bestuursorgaan bij het openbaar maken van informatie altijd een reactie toevoegen op de openbaar te maken informatie, waarin gemaakte keuzes worden toegelicht, of waarbij wordt gewezen op lacunes in de openbaar gemaakte informatie (bijvoorbeeld omdat meer informatie niet beschikbaar is of omdat een uitzonderingsgrond van toepassing is), waardoor de wel openbaar gemaakte in een context wordt geplaatst.

Het derde lid schrijft voor op welke wijze de openbaarmaking van informatie dient te geschieden. Uitgangspunt is dat de openbaarmaking voor zover mogelijk elektronisch geschiedt en zodanig dat de informatie in een machinaal leesbaar open formaat wordt geleverd, overeenkomstig artikel 5, eerste lid, van de richtlijn hergebruik (onderdeel a). Indien een document niet in een machinaal leesbaar open format is opgesteld, kan het document in een andere elektronische vorm verstrekt worden (onderdeel b). Van een voor hergebruik geschikte openbaarmaking kan onder meer worden afgezien als hergebruik van persoonsgegevens niet is toegestaan. Elektronisch verstrekken is verstrekking waarbij gebruik wordt gemaakt van software die algemeen gebruikelijk is en zo mogelijk gratis beschikbaar is, of die door verschillende besturingssystemen kan worden gelezen.

Indien elektronische verschaffing redelijkerwijs niet gevergd kan worden, geschiedt de openbaarmaking door de verstrekking van een kopie van de letterlijke inhoud ervan in andere vorm te verstrekken (onderdeel c). Indien ook dat redelijkerwijs niet gevergd kan worden, geschiedt de openbaarmaking door een uittreksel of een samenvatting van de inhoud te geven, inlichtingen daaruit te verschaffen of door terinzagelegging (onderdeel d).

Het derde lid schrijft tevens voor dat informatie op zodanige wijze verstrekt moet worden dat de belanghebbende en belangstellende burger zoveel mogelijk wordt bereikt. Dat komt overeen met hetgeen bepaald is in artikel 8, tweede lid, Wob, ten aanzien van informatieverstrekking uit eigen beweging. Het laatste zinsdeel van dat artikellid van de Wob, namelijk dat informatie wordt verschaft op zodanige tijdstippen, dat belanghebbenden en belangstellende burgers hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen, keert op deze plek en in die vorm niet terug.

Het zesde lid schrijft voor dat een bestuursorgaan bij de verstrekking van informatie, zo nodig en voor zover voorhanden, tevens informatie verstrekt over de methoden die zijn gebruikt bij het samenstellen van de informatie. Deze bepaling is ontleend aan artikel 7, derde lid, Wob.[18] De bepaling in de Wob verplichtte bestuursorganen om bij de verstrekking van bepaalde milieu-informatie – zo mogelijk – informatie te vertrekken over de wijze waarop deze informatie tot stand is gekomen. De verplichting in de Wob is beperkt tot milieu-informatie. In de Wob was deze bepaling opgenomen in

[18] Artikel 7, derde lid, is per 8 juli 2005 aan de Wob toegevoegd bij de Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus (Stb. 2005, 341), ter implementatie van artikel 8, tweede lid, van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEU L 41).

het artikel over de vorm waarin gevraagde informatie moet worden verstrekt. In de Woo is gekozen voor opneming in het artikel betreffende de kwaliteit van de verstrekte informatie. De reikwijdte wordt dan ook uitgebreid naar alle informatie. Zoals ook bij de toelichting bij artikel 7, derde lid, Wob is aangegeven,[19] brengt deze bepaling niet de verplichting met zich om de informatie over de totstandkoming van de milieu-informatie of andere informatie te vergaren. Het gaat uitsluitend om de vermelding van de bij het bestuursorgaan bekende meetmethodes of gebruikte standaardprocedures.

Artikel 2.5 Belang openbaarheid

Dit artikel bepaalt dat bij de uitvoering van de Woo altijd van het algemeen belang van openbaarheid moet worden uitgegaan. Dit is met name van belang bij de toepassing van de uitzonderingsgronden.

De initiatiefnemers hebben gekozen voor opname van dit artikel om verschillende redenen. De symboolwaarde is er één van. Maar de belangrijkste reden is dat de inhoud van deze bepaling van groot belang is bij het actief of passief openbaar maken van bepaalde informatie. Ook in het stelsel van de Wob geldt het uitgangspunt dat van het algemeen belang van openbaarheid moet worden uitgegaan. Dit uitgangspunt is expliciet vastgelegd in artikel 2 van de Wob. De bestuursrechter moet bestuursorganen er herhaaldelijk op wijzen dat in de Wob de openbaarheid in beginsel is gegeven en dat daarvan alleen in de gevallen van de artikelen 10 en 11 van de Wob kan worden afgeweken. De initiatiefnemers zijn van oordeel dat het wettelijk stelsel duidelijker wordt als deze impliciete norm uit de Wob expliciet wordt opgenomen in de Woo.

Met de woorden "algemeen belang" wordt de openbaarheid van publieke informatie gezet tegenover de bijzondere belangen, genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo. Het belang van de openbaarheid geldt altijd en alleen in uitzonderingsgevallen prevaleert een bijzonder belang.

Artikel 3.1 Actieve openbaarmaking als inspanningsverplichting

Een vaste lijn in evaluaties en aanbevelingen over de openbaarheidspraktijk is dat de actieve openbaarheid moet worden versterkt. Meer informatie moet door bestuursorganen uit eigen beweging openbaar en toegankelijk worden gemaakt. Passieve openbaarheid, waarbij pas na verzoek toegang wordt verkregen, zou de uitzonderingssituatie moeten zijn. Idealiter is publieke informatie snel en gemakkelijk voor iedereen toegankelijk, zonder dat daarvoor eerst een verzoek hoeft te worden ingediend. Actieve openbaarheid biedt daarbij een aantal voordelen, zoals een breder bereik, meer mogelijkheden voor burgerparticipatie en versterking van de verantwoording.

In deze paragraaf komt allereerst het belang van actieve openbaarheid en de tekortkoming van de Wob aan bod, voordat de maatregelen uit de Woo worden behandeld. In deze toelichting worden actieve openbaarheid en openbaarmaking uit eigen beweging als synoniemen gebruikt. Hetzelfde geldt voor passieve openbaarheid en openbaarmaking op verzoek. In de eerste plaats is actieve openbaarheid de beste manier om burgers de mogelijkheid te geven te participeren in de politiek en meer betrokken laten zijn bij bestuur.[20] Een constante en betrouwbare stroom van informatie over de activiteiten en resultaten van organen wekt vertrouwen bij burgers en verbetert de interactie tussen organen en burgers. Uit het WRR-rapport *Vertrouwen in burgers*[21] blijkt dat van groot belang is dat organen ook informatie openbaren en goed toegankelijk maken die geen grote nieuwswaarde heeft, maar wel direct relevant is voor burgers en bedrijven. De reacties die dit oplevert zijn vaak zeer nuttig voor het maken van nieuw beleid en nieuwe keuzes door organen. Burgers en bedrijven hebben andere kennis en vaardigheden dan overheden, maar om hier nuttig gebruik van te kunnen maken, moet eerst voor alle betrokkenen duidelijk zijn waar bestuursorganen mee bezig zijn en tegen welke

[19] Kamerstukken II 2004/05, 29877, nr. 3, p. 10.

[20] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in Burgers*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2012, p. 90.

[21] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2012.

problemen zij aanlopen. Actieve openbaarheid heeft hier als voordeel dat met grote snelheid een grote groep belangstellenden bereikt kan worden. Door informatie uit eigen beweging te openbaren, worden bovendien ook mensen bereikt die moeilijker de weg weten te vinden naar overheden.[22] Ook kan vroegtijdige openbaarmaking vragen of onduidelijkheden voorkomen. Als informatie alleen op verzoek verstrekt zou worden, zou een groot deel van de positieve effecten van openbaarmaking wegvallen. Een goed voorbeeld van de positieve effecten van actieve openbaarmaking, is de verstrekking van informatie over de certificering van flitsapparatuur bij verkeersboetes en de flitsfoto's. Door deze informatie beschikbaar te maken, blijven veel klachtprocedures uit. Steeds meer korpsen zijn daarom overgegaan op actieve verstrekking van deze informatie bij verkeersboetes. Van een verbeterde informatievoorziening moet evenwel geen wonderen worden verwacht. Het WRR-rapport benadrukt daarbij de andere voorzieningen die organen moeten treffen om de interactie tussen burger en bestuur naar tevredenheid te laten verlopen. Het ligt helaas buiten het bereik van de Woo om daar bepalingen over op te nemen. Desalniettemin is uitgebreide actieve openbaarheid een noodzakelijke eerste stap. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is in zijn advies *Gij zult openbaar maken*[23] van oordeel dat het de plicht is van bestuurders om volksvertegenwoordigers en burgers actief toegang tot alle relevante informatie te geven. In de verantwoording over hun beleid richting de volksvertegenwoordiging, moeten bestuurders volgens de Rob veel meer en eerder dan nu aangeven over welke feitelijke informatie zij beschikken, welke beleidsalternatieven hen worden aangereikt, over welke ambtelijke adviezen zij beschikken en welke afwegingen zij uiteindelijk hebben gemaakt.[24]

Een ander voordeel van actieve openbaarheid is de mogelijkheid voor organen om uitgebreid verantwoording af te leggen over het door hen gevoerde beleid. Of het nu gaat om het besteden van publieke gelden, het uitoefenen van publiek gezag of het vervullen van een publieke taak, verantwoording achteraf is geboden. Onvoldoende is dan om te verwijzen naar behaalde resultaten of uitgevoerde werkzaamheden. Goede, democratische bestuursvoering vereist ook dat inzicht wordt gegeven in de gemaakte belangenafwegingen, de risico's en de overwogen alternatieven. Zo concludeerde de Algemene Rekenkamer in 2012 in haar rapport *De staat van de Rijksverantwoording* dat departementen over veel meer informatie beschikken dan ze benutten om verantwoording af te leggen.[25] In hetzelfde rapport geeft de Algemene Rekenkamer ook voorbeelden van particuliere initiatieven om de grote hoeveelheden geopenbaarde data zodanig te bewerken en te presenteren dat een groot publiek gemakkelijk van de informatie gebruik kan maken. Daarbij komt dat in een cultuur van uitgebreide actieve openbaarheid, het moeilijker wordt voor organen, bestuurders en ambtenaren om onwelgevallige informatie achter de hand te houden. Economische voordelen vallen te behalen met het actief openbaren van grote hoeveelheden data die de overheden in hun dagelijkse werkzaamheden verzamelen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om meetgegevens, statistisch onderzoek of historische gegevens.

De Wob geeft in artikel 8 een algemene opdracht om uit eigen beweging informatie over het beleid te verschaffen, zodra dat in het belang van een goede en democratische bestuursvoering is. Het is aan het bestuursorgaan om te beoordelen of daar sprake van is. De ruimte die artikel 8 Wob biedt wordt niet benut. Artikel 9 van de Wob verplicht bestuursorganen om bepaalde adviezen te openbaren. Deze bepalingen geven bestuursorganen veel ruimte om uit eigen beweging allerlei soorten informatie te openbaren. Het probleem in de praktijk is echter dat aanwijzingen ontbreken over welke informatie dient te worden geopenbaard. Bovendien zijn er grote verschillen tussen bestuursorganen in het actief openbaren van informatie.

Uit de genoemde evaluaties en rapporten blijkt dat de actieve openbaarmakingsregeling uit de Wob aanvulling behoeft. Ook de evaluatie van de Wob uit 2004 benadrukt dat de Wob wel voldoende

[22] H. Darbishire, *Proactive transparancy*, 2010, p. 12.

[23] Raad voor het openbaar bestuur, *Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*, 2012.

[24] Raad voor het openbaar bestuur 2012, p. 9.

[25] Algemene Rekenkamer, *De staat van de rijksverantwoording*, 2012, p. 39.

ruimte biedt voor verbetering, maar geen concrete normen.[26] De bepalingen geven geen aanwijzingen welke soorten informatie met name belangrijk zijn om actief te openbaren en zijn te vrijblijvend. Daardoor is actieve openbaarheid teveel afhankelijk gebleven van de goede wil van bestuurders en ambtenaren, terwijl ook juist de informatie die men niet naar buiten wil brengen, van groot belang kan zijn voor individuele burgers of de samenleving. Het huidige principe van de Wob: "openbaar, tenzij", verdient derhalve aanvulling: "actief openbaar, tenzij".

Met hoofdstuk 3 van de Woo wordt beoogd de actieve openbaarheid significant te versterken. Artikel 3.1 komt materieel overeen met artikel 8 van de Wob. Artikel 3.3 geeft hier nadere invulling aan door de documenten op te sommen die in ieder geval openbaar gemaakt moeten worden, uiteraard voor zover geen uitzonderingsgrond van toepassing is. Artikel 3.4 regelt dat informatie in noodgevallen ondanks de aanwezigheid van een uitzonderingsgrond toch uit eigen beweging openbaar kan worden gemaakt. Artikel 3.5 beoogt tot slot een impuls te geven aan de actieve openbaarheid door voor te schrijven dat bestuursorganen in hun begroting en verantwoordingsverslag aan moeten geven hoe zij rekening houden met de bepalingen uit de Woo.

Artikel 3.1 betreft, zoals ook in het opschrift is aangegeven, een inspanningsverplichting. Het schrijft voor dat bestuursorganen bij de uitvoering van hun taak uit eigen beweging de bij hen berustende informatie neergelegd in documenten voor eenieder openbaar maken, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is en tenzij een uitzonderingsgrond aan openbaarmaking in de weg staat of met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend.

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat artikel 3.1 Woo ten opzichte van artikel 8 Wob geen nieuwe verplichtingen meebrengt. Beide artikelen leggen het bestuursorgaan een vergelijkbare verplichting op. Artikel 8 Wob kan daarbij imperatiever worden uitgelegd dan artikel 3.1 Woo, maar dat komt omdat in artikel 3.3 Woo al de belangrijkste documenten zijn genoemd die in het belang van een goede en democratische bestuursvoering openbaar verplicht worden gemaakt (voor een nadere toelichting daaromtrent wordt verwezen naar de toelichting bij dat artikel). De verplichting uit artikel 8 Wob is in artikel 3.1 Woo niet aangescherpt of verzwaard. In vergelijking met artikel 8 Wob vervult artikel 3.1 Woo een vangnetfunctie naast artikel 3.3 Woo.

De MKBA[27] laat zien dat bestuursorganen nu al steeds vaker invulling geven aan de actieve openbaarmaking van artikel 8 Wob. De initiatiefnemers hopen dat deze ontwikkeling zich voortzet.

Artikel 3.1 schrijft niet voor dat alle bij de overheid berustende informatie actief openbaar moet worden gemaakt. Bestuursorganen kunnen voor de uitvoering van artikel 3.1 beleid ontwikkelen en prioriteiten stellen, zoals bijvoorbeeld de provincie Zuid-Holland heeft gedaan.[28] Als een bestuursorgaan niet besluit tot actieve openbaarmaking, kan eenieder om de betreffende informatie verzoeken op grond van artikel 4.1. Dat verzoek wordt dan aan de Woo getoetst. Als de informatie op grond van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo niet kan worden verstrekt, wordt dat verzoek afgewezen en was ook terecht besloten om niet actief openbaar te maken. Die weigering kan uiteindelijk door de rechter worden getoetst. Daarnaast kunnen de Staten-Generaal, gemeenteraad en provinciale staten het kabinet, het college van B&W of gedeputeerde staten aanspreken op een gebrek aan actieve openbaarmaking dan wel hun college uitnodigen het beleid inzake actieve openbaarmaking te

[26] Over wetten en praktische bezwaren. Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur, Universiteit van Tilburg 2004, p. vii.

[27] Ecorys, PBLQ, Maatschappelijke kosten-baten analyse Concept-aanpassing Wet open overheid, Rotterdam 2018. Zie voor de MKBA ook de memorie van toelichting bij de Wijzigingswet Woo. Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35112, nr. 4.

[28] Besluit van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 13 december 2016, PZH-2016-573388038 (DOS-2016-0012132) tot vaststelling van de Beleidsregel actieve openbaarheid Zuid-Holland 2017, provinciaal blad 2016, 6746.

intensiveren. Als met enige regelmaat om bepaalde informatie wordt verzocht, kan het voor een bestuursorgaan doelmatiger zijn over te gaan tot actieve openbaarmaking.

De zinsnede "zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is" moet niet worden gezien als een inperking van de zorgplicht tot actieve openbaarmaking. Het is zeker niet de bedoeling dat er niets meer openbaar wordt gemaakt omdat dat te veel geld kost. Maar er zijn categorieën informatie waarbij openbaarmaking heel veel geld kost, terwijl dat (qua openbaarheid) relatief niet veel oplevert. Informatie die onder artikel 3.1 Woo valt, hoeft niet actief openbaar te worden gemaakt als met de openbaarmaking geen redelijk doel wordt gediend. In de impactanalyse van ABDTOPConsult wordt als voorbeeld de Belastingdienst aangehaald.[29] De openbaarmaking van belastingaangiftes of -aanslagen is op de eerste plaats al uitgesloten, omdat artikel 67 Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: Awr) een eigen openbaarmakingsregime kent. Deze bepaling staat op de bijlage bij artikel 8.8 Woo en artikel 3.1 is daarom niet van toepassing. Daarmee staat buiten twijfel dat de meeste gegevens uit belastingaangiftes of -aanslagen onder de Woo als persoonsgegevens of bedrijfsinformatie moeten worden aangemerkt en dus ook zonder artikel 67 Awr niet actief openbaar gemaakt kunnen worden. Het verwijderen van al die gegevens uit openbaar te maken beschikkingen moet als een onevenredige inspanning worden aangemerkt, zodat dat niet van de Belastingdienst zou kunnen worden gevergd. Openbaarmaking van de informatie die na verwijdering zou overblijven, dient geen redelijk belang.

Een openbaarmaking op grond van artikel 3.1 kan onder voorwaarden als een besluit worden aangemerkt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in het kader van de rechtsbescherming bij actieve openbaarmaking op grond van artikel 8 van de Wob overwogen dat: "Het (...) er derhalve voor (moet) worden gehouden dat artikel 8, eerste lid, van de Wob, in zoverre het gaat om het openbaar maken van informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid waarbij belangen als vermeld in artikel 10 van de Wob zijn betrokken, de grondslag biedt voor het nemen van besluiten, als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen voor degenen die door dat besluit rechtstreeks in hun belang worden getroffen, dezelfde rechtsgang openstaat als die welke beschikbaar is voor degene die rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen door een besluit tot openbaarmaking van documenten dat is genomen op een verzoek als bedoeld in artikel 3 van de Wob."[30] Deze jurisprudentie wordt in de Woo gecodificeerd.

In het derde en vierde lid zijn voorzieningen opgenomen om belanghebbenden in staat te stellen om voorafgaand aan de openbaarmaking eventuele bedenkingen kenbaar te maken. Indien een bestuursorgaan verwacht dat een belanghebbende bedenkingen zal hebben tegen de openbaarmaking van een document op grond van artikel 3.1, dient het op grond van het derde lid de belanghebbende de gelegenheid te bieden om een zienswijze naar voren te brengen. De groep belanghebbenden is beperkt tot degenen op wie de informatie betrekking heeft of degene die de informatie aan het bestuursorgaan heeft verstrekt. Als de herkomst van de informatie is geanonimiseerd, zullen de betrokkenen geen belanghebbende meer zijn bij de openbaarmaking. Het bestuursorgaan kan hier zelf een termijn voor stellen. Normaal wordt er in de praktijk een termijn van ongeveer twee weken gesteld. Deze praktijk kan gewoon worden voortgezet. Het vierde lid bevat daarnaast de verplichting voor bestuursorganen om een belanghebbende die bedenkingen heeft geuit (waaraan niet of niet geheel tegemoet is gekomen), mede te delen dat en wanneer de documenten openbaar gemaakt worden. Een dergelijke mededeling wordt gelijkgesteld met een besluit. Aldus kan een belanghebbende bezwaar en beroep instellen tegen de voorgenomen openbaarmaking. De feitelijke openbaarmaking vindt dan plaats nadat de belanghebbende de gelegenheid heeft gekregen om naast bezwaar of beroep een voorlopige voorziening te vragen. Hij zal daarbij tevens een voorlopige

[29] Kamerstukken II 2016/17, 33328, nrs. 37-38 en Kamerstukken I 2016/17, 33328, F-G.

[30] Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 31 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX6362.

voorziening bij de bestuursrechter moeten vragen, nu een bezwaarschrift op zichzelf geen schorsende werking heeft.

Artikel 3.3 Actieve openbaarmaking van categorieën informatie

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat het belang van actieve openbaarheid niet kan worden overschat. Een systematische ontsluiting van voor burgers relevante informatie draagt bij aan inzicht in de bestuursvoering en is daarmee onmisbaar voor democratische participatie en controle van het bestuur.[31] De bevoegdheid van artikel 8 Wob om documenten actief openbaar te maken wordt door de bestuursorganen onvoldoende gebruikt. Kern van de Woo is daarom een opsomming van verplicht openbaar te maken documenten. Artikel 3.3 strekt daartoe.

Artikel 3.1 geeft aan dat organen zoveel mogelijk informatie uit eigen beweging openbaar moeten maken. Deze brede verplichting krijgt invulling doordat artikel 3.3 aangeeft welke soorten informatie in ieder geval openbaar moet worden gemaakt. Daarmee wordt de benodigde prioriteit gelegd op informatie die met name van belang is voor de democratische samenleving. Bepaalde categorieën van informatie zijn van dusdanig belang voor individuen en voor de samenleving als geheel dat openbaarmaking niet achterwege kan blijven. In de eerste plaats gaat het dan om informatie die vanuit rechtsstatelijk oogpunt van groot belang is, namelijk regels die burgers kunnen binden.

Daarnaast kan ook andere informatie van groot belang zijn, zoals informatie over het functioneren van de belangrijke organen van de Staat, over het tot stand komen en uitvoeren van beleid en de besteding van publiek geld. Om informatie die op deze onderwerpen betrekking heeft in ieder geval openbaar te laten worden, zijn in artikel 3.3 categorieën van informatie opgenomen die door bestuursorganen verplicht openbaar moeten worden gemaakt.[32] Bij deze soorten informatie moet niet worden afgewacht tot een verzoek wordt ingediend. Overigens bepaalt artikel 19 van de Wet Milieubeheer al dat bestuursorganen informatie verstrekken over "de openbare verantwoordelijkheden en functies die het heeft alsmede de openbare diensten die het verleent met betrekking tot het milieu".

Artikel 3.3 is als volgt opgebouwd. In het eerste en tweede lid zijn de categorieën documenten opgesomd die een bestuursorgaan verplicht openbaar moet maken. In het eerste lid is sprake van ongeclausuleerde openbaarmaking. Van de in het eerste lid opgenomen informatie, zoals over wet en regelgeving maar ook over de bereikbaarheid van bestuursorganen, is immers ondenkbaar dat sprake zou zijn van een uitzonderingsgrond. In het tweede lid kan de openbaarmaking worden beperkt door de toepassing van de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo. Zo kunnen bij beschikkingen of oordelen over klachten de namen van de geadresseerden uit de actief openbaar te maken versies worden verwijderd ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In de aanloop naar de gefaseerde inwerkingtreding kunnen sjablonen worden gemaakt van openbaar te maken documenten waarin de niet openbaar te maken onderdelen, bijvoorbeeld namen van de geadresseerden van beschikkingen, eenvoudig kunnen worden verwijderd (privacy by design).

Op grond van artikel 3.3 zal een bestuursorgaan bepaalde informatie altijd uit eigen beweging openbaar moeten maken. Dat wil zeggen dat het besluit om die informatie openbaar te maken achterwege kan blijven. Dergelijke openbaarmakingen zijn feitelijke handelingen, waartegen in beginsel geen bezwaar en beroep open staan. Uitzondering vormt informatie waarvan een bestuursorgaan kan vermoeden dat een belanghebbende mogelijk bedenkingen heeft bij actieve openbaarmaking. Een eventueel bezwaar en beroep heeft geen schorsende werking. In die gevallen wordt de voorgenomen openbaarmaking aangehouden tot de belanghebbende in de gelegenheid is

[31] Voor een nadere toelichting omrent het belang van actieve openbaarheid wordt mede verwezen naar de toelichting bij artikel 3.1.

[32] H. Darbishire, *Proactive transparancy*, 2010, p. 21.

gesteld de openbaarmaking door de voorzieningenrechter te laten toetsen. Bestuursorganen zijn verplicht om deze informatie elektronisch ter beschikking te stellen.

Artikel 3.3 heeft uitsluitend betrekking op de in het artikel genoemde informatie, niet op de informatie die ziet op de totstandkoming van de in artikel 3.3 genoemde informatie. Als van een besluit in artikel 3.3 de openbaarmaking is voorgeschreven, heeft dat slechts betrekking op de uiteindelijke versie. Tot openbaarmaking van die onderliggende stukken kan worden besloten na een verzoek op grond van artikel 4.1 of ambtshalve op grond van artikel 3.1. De aard van die onderliggende stukken is divers, zodat het de voorkeur verdient om de openbaarheid niet op voorhand in de wet vast te leggen.

Veel van de in artikel 3.3 opgesomde informatie wordt al openbaar gemaakt. Dat is echter nog niet altijd vanzelfsprekend en het gebeurt ook niet altijd snel genoeg. De verplichte openbaarmaking moet elektronisch geschieden, binnen twee weken nadat de informatie tot stand is gekomen), met dien verstande dat voor een aantal categorieën een afwijkende termijn geldt (vijfde lid). Overigens is artikel 3.3 ontleend aan de verplichting uit artikel 9 van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie zoals dat artikel is gewijzigd bij Richtlijn 2013/37/EU van 26 juni 2013, waarin de lidstaten worden opgedragen het zoeken naar voor hergebruik beschikbare documenten te vereenvoudigen en zo mogelijk online in machine leesbare formaten toegankelijk te maken. Deze richtlijn is inmiddels vervangen door Richtlijn (EU) 2019/1024 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie.

Inrichting van openbaarmakingsprocessen
De initiatiefnemers gaan ervan uit dat de vragen die zich voordoen bij actief openbaar te maken documenten per categorie steeds dezelfde zijn. Zo kunnen bij beschikkingen over een bepaald onderwerp, die bij een bestuursorgaan altijd dezelfde vorm hebben, de onderdelen van die beschikking die niet voor actieve openbaarmaking in aanmerking komen, vooraf worden geïdentificeerd. Die onderdelen kunnen dan in de modellen voor dergelijke documenten zodanig worden geoormerkt dat eenvoudig een voor actieve openbaarmaking geschikte versie kan worden vervaardigd. In die gevallen hoeft dus niet te worden gelakt nadat het document is vastgesteld (en binnen twee weken actief openbaar gemaakt moet worden), maar kunnen processen zo worden ingericht dat met een druk op de knop de actief openbaar te maken versie kan worden vervaardigd. Eventuele bedenkingen van een belanghebbende tegen actieve openbaarmaking kunnen voorafgaand aan de vaststelling worden onderzocht en gewogen. Als een besluitvormingsproces op die wijze is ingericht, kost de actieve openbaarmaking weinig extra inspanning.

Artikel 3.3, eerste lid
Artikel 3.3, eerste lid, bevat informatie die altijd, zonder belangafweging, actief openbaar moet zijn. Deels worden de in het eerste lid genoemde documenten reeds actief openbaar gemaakt bij bekendmaking. Wegens het belang van de openbaarheid van dergelijke besluiten horen ze in artikel 3.3, eerste lid, thuis. Waar nodig wordt de bestaande actieve openbaarmaking aangevuld.

Artikel 3.3, eerste lid, onderdeel a
Onderdeel a betreft de actieve openbaarmaking van wetten en andere algemeen verbindende voorschriften. Deze documenten worden reeds actief openbaar gemaakt.

Algemeen verbindende voorschriften zijn de belangrijkste categorie documenten waarvan in artikel 3.3 wordt bepaald dat zij uit eigen beweging openbaar moeten worden gemaakt. Dat spreekt voor zich als men bedenkt dat de inwerkingtreding afhankelijk is van de bekendmaking ervan. Ook vanuit het perspectief van de burger is openbaarheid van algemeen verbindende voorschriften een absoluut vereiste. Een bekend adagium wil dat de burger wordt geacht de wet te kennen. De openbaarmaking van wetten en een groot deel van de andere algemeen verbindende voorschriften, is voor de rijksoverheid al geregeld in de Bekendmakingswet.

Artikel 3.3, eerste lid, onderdeel b
Onderdeel b heeft betrekking op besluiten van algemene strekking die geen algemeen verbindende voorschriften zijn.

Deze overige besluiten van algemene strekking moeten worden bekendgemaakt overeenkomstig artikel 3:42 van de Awb door publicatie in een van overheidswege uitgegeven blad, een dagblad of een huis-aan-huisblad.[33] Zij zijn dus naar hun aard openbaar. Ook voor deze besluiten geldt dat de inwerkingtreding afhankelijk is van de bekendmaking ervan. Ook voor deze besluiten is de kenbaarheid een absoluut vereiste.

Artikel 3.3, eerste lid, onderdeel c
Onderdeel c regelt de actieve openbaarmaking van ontwerpen van wetten, algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking waarover een extern advies is gevraagd. In veel gevallen wordt aan deze verplichting door de centrale overheid reeds invulling gegeven door op internet[34] een adviesversie openbaar te maken.

De openbaarmaking van het ontwerp gaat vergezeld van de openbaarmaking van de adviesaanvraag. Het bestuursorgaan dat om advies vraagt, is verantwoordelijk voor de openbaarmaking van de adviesaanvraag. Indien in de consultatiefase van een wetsvoorstel of besluit van algemene strekking met een gelijkluidend verzoek advies wordt gevraagd aan verschillende externe partijen, kan voor de openbaarmaking van die adviesvraag worden volstaan met de tekst van dat verzoek en een verzendlijst.

De openbaarmakingsplicht van onderdeel c geldt ook voor initiatiefvoorstellen, die bij de Afdeling advisering aanhangig worden gemaakt door de Tweede Kamer. Bij initiatiefwetten is de huidige praktijk voor de adviesaanvraag al dat het wetsvoorstel dat aan de Raad van State wordt voorgelegd, bij initiatiefwetten ten tijde van de adviesaanvraag al als Kamerstuk is gedrukt.

Artikel 3.3, eerste lid, onderdelen d en e
Op grond van onderdeel d maakt een bestuursorgaan actief openbaar hoe het is ingericht en welke onderdelen met welke taken zijn belast. Aan deze verplichting kan bijvoorbeeld worden voldaan door publicatie van een organogram waarin per onderdeel de taken en bevoegdheden zijn vermeld. Dit onderdeel verplicht niet tot het openbaar maken van mandaatbesluiten, omdat deze al op grond van artikel 3.3, eerste lid, onderdeel b openbaar worden gemaakt bij hun bekendmaking. Die bekendmaking is geregeld in artikel 3:42 Awb. In onderdeel e is geregeld dat de bereikbaarheid van de organisatieonderdelen actief openbaar wordt gemaakt. Het betreft dan bijvoorbeeld het bezoekadres (en de wijze waarop voor een bezoek een afspraak kan worden gemaakt), het telefonisch doorkiesnummer en de wijze waarop het organisatieonderdeel elektronisch bereikbaar is. Ook wordt aangegeven hoe een verzoek om informatie als bedoeld in artikel 4.1 Woo kan worden ingediend. Daar hoort ook bij de bereikbaarheid van de contactfunctionaris van artikel 4.7 Woo.

Artikel 3.3, tweede lid
De in artikel 3.3, tweede lid, opgenomen documenten betreffen informatie die in beginsel actief openbaar gemaakt moet worden. Denkbaar is dat onderdelen wegens een van de uitzonderingen in artikel 5.1 niet openbaar kan worden. Dat betreft met name de persoonsgegevens in de beschikkingen onder k en de oordelen onder l. Actieve openbaarmaking wordt in die gevallen vergemakkelijkt als bij het opstellen van deze documenten de niet openbaar te maken gegevens reeds als zodanig worden gemarkeerd, zodat deze bij openbaarmaking eenvoudig kunnen worden verwijderd. De overige in het tweede lid genoemde documenten zullen in het algemeen zonder bezwaar actief openbaar gemaakt kunnen worden. In de omschrijving is rekening gehouden met mogelijke gevoeligheden, zodat in die

[33] Na inwerkingtreding van de Wet elektronische publicaties (Kamerstukken 35218) geldt voor dergelijke besluiten dat zij worden bekendgemaakt in een officieel publicatieblad, zoals de Staatscourant of het gemeenteblad.
[34] https://www.internetconsultatie.nl/.

gevallen geen verplichting tot actieve openbaarmaking geldt. In het vijfde lid zijn bovendien nog bepalingen opgenomen die de termijn van openbaarmaking verlengen.

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel a
Onderdeel a ziet op de openbaarmaking van de door de volksvertegenwoordiging ontvangen documenten. Dit onderdeel heeft betrekking op de actieve openbaarmaking van bij de Staten-Generaal, provinciale staten, de gemeenteraad en algemene besturen van waterschappen ter behandeling ingekomen stukken. Uit de formulering 'ter behandeling ingekomen stukken' vloeit voort dat post die geen aanleiding geeft tot behandeling, zoals reclamefolders, niet openbaar gemaakt hoeft te worden.
Het is er de initiatiefnemers bij de actieve openbaarheid om te doen dat in beginsel openbaar is welke afweging een bestuursorgaan of een college maakt bij de uitvoering van de opgedragen taak. Daarom is niet de wens van de afzender tot behandeling door het vertegenwoordigend orgaandoorslaggevend voor de vraag of een stuk ter behandeling is ingekomen, maar de afwegingen die een rol hebben gespeeld bij het (niet) behandelen, kunnen dat wel zijn. Een ingekomen stuk voor kennisgeving aannemen, is ook een vorm van behandelen. De initiatiefnemers denken daarbij bijvoorbeeld aan brieven van lobbyisten. Dergelijke brieven dienen dus openbaar gemaakt te worden.

Ingekomen stukken die betrekking hebben op individuele gevallen zijn van de verplichte openbaarmaking uitgesloten. Met "individuele gevallen" wordt gedoeld op aangelegenheden die betrekking hebben op een bepaalde natuurlijke persoon of organisatie die onder de aandacht van de volksvertegenwoordiging worden gebracht. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om burgerbrieven als deze betrekking hebben op individuele gevallen. Deze zouden in de meeste gevallen niet actief openbaar gemaakt worden wegens de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, maar dat vergt een afweging. Bovendien zou op grond van artikel 3.3, zevende lid, Woo van de beslissing om een ingekomen stuk wegens de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet openbaar te maken, mededeling moeten worden gedaan. Door deze generieke uitzondering kan de individuele afweging op dit punt, de verantwoording ervan overeenkomstig artikel 3.3, achtste lid, Woo, en de mededeling op grond van artikel 3.3, zevende lid, achterwege blijven. Het staat Kamerleden, statenleden, raadsleden of leden van het algemeen bestuur van een waterschap natuurlijk vrij om naar aanleiding van een dergelijke brief vragen te stellen of andere stappen te zetten.

Tevens uitgesloten zijn stukken die betrekking hebben op door de regering vertrouwelijk aan de Staten-Generaal verstrekte informatie. Hiermee wordt voorkomen dat de uitgezonderde vertrouwelijke vergaderstukken (zie ook onderdeel b) bij ontvangst al openbaar moeten worden gemaakt. De verplichting tot openbaarmaking geldt evenmin, indien de in de bijlage bij artikel 8.8 Woo opgenomen artikelen uit de Wet op de parlementaire enquête 2008 van toepassing zijn.

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel b
Dit onderdeel ziet op de vergaderstukken en verslagen van de Staten-Generaal en hun commissies. Deze zijn openbaar, tenzij zij betrekking hebben op door de regering vertrouwelijk aan de Staten-Generaal verstrekte informatie. Voor dit onderdeel geldt dat de openbaarmaking geschiedt gelijktijdig met de verspreiding onder de deelnemers van de vergadering (vijfde lid, onderdeel c). De verplichting tot openbaarmaking geldt evenmin, indien de in de bijlage bij artikel 8.8 Woo opgenomen artikelen uit de Wet op de parlementaire enquête 2008 van toepassing zijn.

In een democratische samenleving spreekt openbaarheid van vergaderstukken van vertegenwoordigende organen vanzelf. De gedrukte vergaderstukken en de handelingen van de Tweede en Eerste Kamer zijn reeds openbaar en via www.overheid.nl elektronisch toegankelijk. Voor wat betreft de verslagen ligt openbaarmaking voor de hand, voordat in een volgende vergadering over dat verslag wordt beraadslaagd. Zo maakt de Tweede Kamer via internet ongecorrigeerde stenografische verslagen openbaar, die na verloop van tijd worden vervangen door gecorrigeerde verslagen. Een dergelijke werkwijze vloeit voort uit het openbare karakter van de betreffende vergadering.

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat ook de vergaderstukken en verslagen van besloten commissievergaderingen openbaar dienen te zijn, tenzij de stukken betrekking hebben op door de regering vertrouwelijk verstrekte informatie of een van de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo aan de orde is. De reden dat een commissievergadering besloten is, zal gelegen zijn in een bepaald te beschermen belang. Dit belang zal, zo verwachten de initiatiefnemers, in het algemeen te herleiden zijn tot een in de Woo genoemde uitzonderingsgrond.

De Tweede en Eerste Kamer kennen diverse soorten commissies. In antwoord op vragen uit de Eerste Kamer zijn de initiatiefnemers van oordeel dat artikel 3.3, tweede lid, onderdeel b, Woo, in elk geval van toepassing is op de commissies van artikel 34 van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer.[35] Er is naar het oordeel van de initiatiefnemers geen grond om anders te oordelen over de subcommissies van artikel 39 van dat Reglement, omdat het in subcommissies niet om andere informatie gaat dan in commissies. De Huishoudelijke Commissie en het College van Senioren van de Eerste Kamer en het Presidium van de Tweede Kamer zijn van een andere orde. De Huishoudelijke Commissie en het Presidium bestaan uit de voorzitter en ondervoorzitters van de Eerste of Tweede Kamer en hebben daarmee eerder het karakter van een dagelijks bestuur dan van een commissie. Het College van Senioren van de Eerste Kamer bestaat uit de fractievoorzitters en staat de Huishoudelijke Commissie bij. De initiatiefnemers hebben bij de formulering van artikel 3.3, tweede lid, onderdeel b, Woo niet het oog gehad op deze bestuurlijke rol. Uiteraard kunnen de Huishoudelijke Commissie, het College van Senioren en het Presidium besluiten om op grond van artikel 3.1 Woo alsnog documenten actief openbaar te maken. Daarnaast zijn de regels betreffende informatie op verzoek van toepassing. Dit betekent dat de niet-actief openbaar gemaakte stukken en verslagen van de Huishoudelijke Commissie en het Presidium openbaar zijn als daarom wordt verzocht, tenzij een van de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 aan de orde is.

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel c
Dit onderdeel is het equivalent van onderdeel b voor de decentrale overheden. Voor dit onderdeel geldt dat de openbaarmaking geschiedt gelijktijdig met de verspreiding onder de deelnemers van de vergadering (artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel c). Bij amendement is de werking uitgebreid tot algemene besturen van openbare lichamen, besturen van bedrijfsvoeringsorganisaties en gemeenschappelijke organen als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen.[36] De toevoeging "en hun commissies" heeft betrekking op alle in deze bepaling genoemde organen. Zolang op de documenten een geheimhoudingsplicht rust op grond van de in de bijlage bij artikel 8.8 Woo opgenomen artikelen uit de Gemeentewet, de Provinciewet of de Waterschapswet, geldt niet de verplichting tot actieve openbaarmaking.

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel d
Dit onderdeel ziet op de agenda's en besluitenlijsten van de ministerraad, gedeputeerde staten, het college van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van een waterschap. Bij amendement is de werking uitgebreid tot dagelijkse besturen van openbare lichamen als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen.[37] Het betreft hier een omschrijving van de te bespreken onderwerpen en de genomen beslissingen. Het onderdeel voorziet niet in een verplichting tot openbaarmaking van de geagendeerde of vastgestelde stukken. Voor de agenda geldt dat de openbaarmaking geschiedt uiterlijk bij aanvang van de betreffende vergadering (artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel d). In onderdeel d zijn de bedrijfsvoeringsorganisaties en de gemeenschappelijke organen niet opgenomen, omdat deze vormen van gemeenschappelijke regelingen geen dagelijks bestuur hebben en agenda's en besluitenlijsten al zijn inbegrepen in de vergaderstukken en verslagen die op grond van onderdeel c openbaar moeten worden gemaakt.

[35] Een en ander geldt eveneens voor de commissies uit de artikelen 7.1 tot en met 7.10 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.
[36] Kamerstukken II 2020/21, 35112, nr. 22.
[37] Kamerstukken II 2020/21, 35112, nr. 22.

Met het oog op de mogelijke vertrouwelijkheid van het besprokene hebben de initiatiefnemers niet in de Woo opgenomen dat notulen van de in onderdeel d genoemde vergaderingen standaard actief openbaar moeten worden gemaakt. Bovendien kent de Woo de mogelijkheid om, als met betrekking tot een agendapunt of een besluit een van de uitzonderingsgronden van toepassing is, dat punt niet openbaar te maken. Daarnaast kan bij de formulering verstandig worden omgegaan met vertrouwelijkheden. Bij de agendering van een benoeming kan bijvoorbeeld worden volstaan met «benoeming functie X» in plaats van «keuze tussen kandidaat 1 of kandidaat 2». Overigens is het kabinet met ingang van 16 april 2021 overgegaan tot openbaarmaking van agenda en besluitenlijst van de ministerraad. Daarmee anticipeert het kabinet wat betreft de ministerraadsagenda op de Woo.

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel e
In onderdeel e wordt ten eerste de verplichte actieve openbaarmaking van adviezen over ontwerpen van wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking geregeld (onder 1°). De openbaarmaking van het ontwerp en de daarbij bijbehorende adviesaanvraag is geregeld in het eerste lid, onderdeel c. Onderhavig onderdeel ziet op de openbaarmaking van de op deze ontwerpen betrekking hebbende adviezen. Een onderscheid wordt hierbij gemaakt tussen de adviezen van adviescolleges en –commissies enerzijds en de adviezen van andere externe partijen anderzijds. Voor wat betreft de laatste categorie beperkt de verplichte openbaarmaking zich tot de adviezen van externe partijen die uitdrukkelijk verzocht zijn om te adviseren over het ontwerp. Het gaat dan bijvoorbeeld om adviezen van de VNG, het IPO, de Unie van Waterschappen of andere stakeholders. Dergelijke stakeholders zijn externe partijen die regelmatig geconsulteerd worden in het kader van voorgenomen regelgeving, maar die zelf niet onder de reikwijdte van de Woo vallen. Gelet op het belang dat gediend is met de openbaarmaking van deze adviezen regelt onderdeel e dat ook deze adviezen openbaar worden gemaakt. De openbaarmaking geschiedt ingevolge artikel 3.3, zesde lid, door het bestuursorgaan dat het advies heeft ontvangen. Overigens is de openbaarmaking van dergelijke adviezen in veel gevallen reeds bestaande praktijk.

Zoals ook is toegelicht in de nota naar aanleiding van het verslag bij de Woo gaat een algemene actieve openbaarmakingsplicht die ook zou zien op (ongevraagde) adviezen van lobbyisten of individuele burgers naar het oordeel van de initiatiefnemers te ver.[38] Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan externe partijen die niet uitdrukkelijk zijn geconsulteerd maar wel via op eigen initiatief, bijvoorbeeld via www.internetconsultatie.nl, een advies kenbaar maken aan het adviesvragend bestuursorgaan. In die gevallen kan de adviserende externe partij er zelf voor kiezen om het advies al dan niet openbaar te maken.

Voor wat betreft adviescolleges en –commissies regelt onderdeel e zowel de openbaarmaking van adviezen over ontwerpen van wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking (onder 1°) als adviesaanvragen en adviezen over andere onderwerpen (onder 2°). Uit het zesde lid volgt dat de openbaarmaking van de adviesaanvraag geschiedt door het adviesvragend bestuursorgaan en de openbaarmaking van het advies door het adviserend adviescollege of –commissie zelf, behoudens de uitzonderingen die zijn opgenomen in het vijfde lid, onderdelen a en b. Voor een nadere toelichting op die uitzonderingen wordt verwezen naar de toelichting bij die onderdelen.

Het gaat hierbij in ieder geval om adviezen van colleges waarop de Kaderwet adviescolleges van toepassing is, maar ook bijvoorbeeld om adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State. Het betreft ook adviezen van tijdelijke commissies die bij ministerieel besluit of besluit van een ander bestuursorgaan zijn ingesteld, zoals bijvoorbeeld het tijdelijk Bureau ICT-toetsing (BIT).[39]

[38] Kamerstukken II 2013/14, 33328, nr. 12, p. 19.
[39] Besluit van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 10 juli 2015, nr. 0000373449, tot instelling van het tijdelijk Bureau ICT-toetsing (Instellingsbesluit tijdelijk Bureau ICT-toetsing).

Van de verplichte actieve openbaarmaking worden uitgesloten de adviezen van adviescolleges en –commissies die betrekking hebben op individuele gevallen. Deze inperking heeft betrekking op bezwaarcommissies, commissies in de sfeer van personeelszaken of andere onderwerpen waarbij de advisering gaat over een individuele natuurlijke persoon of rechtspersoon.

Na inwerkingtreding van de Woo zal de openbaarmaking van een ontwerp van een wetsvoorstel of algemene maatregel van bestuur dat voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State wordt voorgelegd niet meer zijn gebaseerd op artikel 26 van de Wet op de Raad van State, maar op artikel 3.3 Woo, tweede lid, onderdeel e. Artikel 26 van de Wet op de Raad van State komt te vervallen. De Afdeling wordt verantwoordelijk voor de openbaarmaking die volgens de hoofdregel dient te geschieden binnen twee weken na vaststelling van het advies.

De discussie over de openbaarheid van (de adviezen van) de Raad van State speelt al geruime tijd.[40] Lange tijd zijn adviezen aan de openbaarheid onttrokken, maar artikel 80 van de Grondwet bepaalt sinds 1980 dat adviezen openbaar zijn. De vraag die resteert, is op welk tijdstip adviezen en de daarop betrekking hebbende ontwerpen van regelingen openbaar worden. Artikel 26 van de Wet op de Raad van State bepaalt dat deze pas openbaar worden bij indiening van een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer of bij bekendmaking van algemene maatregelen van bestuur. Als argument om openbaarmaking zo lang uit te stellen, is altijd aangevoerd dat advisering in alle rust en kalmte moet plaatsvinden.

Dit argument heeft in de loop der tijd zijn kracht verloren. Steeds meer wordt erkend dat het proces van wetgeving bestaat uit voortdurend maatschappelijk debat, waarbij allerlei maatschappelijke actoren in elk stadium advies uit kunnen brengen. In de regel worden voorstellen tegenwoordig ook ter consultatie op het internet gezet, voordat het voorstel naar de Raad van State wordt gestuurd. Adviezen die in de consultatiefase worden gevraagd van officiële adviesorganen zijn doorgaans reeds, met het ontwerp waarover advies wordt gevraagd, openbaar voorafgaand aan de adviesaanvraag aan de Raad van State. Nooit is gebleken dat de stappen om eerder tot publicatie over te gaan, hebben geleid tot problemen in de advisering. Zo concludeerde de Raad van State in ieder geval in 1983 dat de gevreesde effecten van politisering zich na de grondwetswijziging niet hadden voorgedaan.[41] Inmiddels is de Raad er ook toe overgegaan om op zijn website te publiceren welke voorstellen hij ter advisering onder zich heeft en waarover de advisering is afgerond. Ook dit heeft het wetgevingsproces of de kwaliteit van de advisering geenszins negatief beïnvloed.

De openbaarheid van de adviezen en de wetsvoorstellen waarover advies wordt gevraagd, wordt niet groter. Er wordt alleen geregeld dat deze stukken eerder openbaar worden dan thans het geval is. Wetsvoorstellen waarover advies wordt gevraagd, worden door de minister openbaar gemaakt op het moment dat zij naar de Raad van State worden gezonden. De adviezen worden door de Afdeling advisering van de Raad van State openbaar gemaakt op het moment dat zij naar de minister worden gezonden. Evenals nu kan een advies gedeeltelijk niet openbaar worden gemaakt, als een van de uitzonderingsgronden van artikel 5.1 of artikel 5.2 van toepassing is. Dit volgt uit de aanhef van artikel 3.3, tweede lid. In artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a, wordt de mogelijkheid geboden om een wetsvoorstel en een advies niet eerder openbaar te maken dan bij toezending aan de Tweede Kamer, indien eerdere openbaarmaking ongewenste gevolgen zou hebben.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat artikel 24 van de Kaderwet adviescolleges niet ziet op de openbaarmaking van adviezen, maar op de termijn waarbinnen de minister op het advies moet reageren. Deze termijn behoeft geen aanpassing. Uit artikel 3.3, vijfde lid, Woo volgt de termijn waarbinnen het advies openbaar gemaakt moet worden.

[40] T.C. Borman, *De wetgevingsadvisering door de Raad van State in Nederland*, preadvies voor de Vereniging voor de rechtsvergelijkende studie van het recht in België en Nederland, Deventer, 2000, pp. 86–99.
[41] Zie: T.C. Borman 2000, p. 86.

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel f
Dit onderdeel betreft convenanten. Met een convenant wordt gedoeld op een convenant in de zin van de Aanwijzingen voor convenanten:

> 2. Onder convenant wordt in deze aanwijzingen verstaan:
> a. een schriftelijke en door partijen ondertekende afspraak of een samenstel van zulke afspraken, hoe ook genoemd,
> b. van de centrale overheid, met één of meer wederpartijen,
> c. die betrekking of mede betrekking heeft op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden,
> d. of anderszins gericht of mede gericht is op het voorbereiden dan wel realiseren van rijksoverheidsbeleid.

Omdat de reikwijdte van de Woo verder strekt dan de centrale overheid moet deze definitie gelezen worden als: een schriftelijke en door partijen ondertekende afspraak of een samenstel van zulke afspraken, hoe ook genoemd, van een bestuursorgaan met één of meer wederpartijen, die betrekking of mede betrekking heeft op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden, of anderszins gericht of mede gericht is op het voorbereiden dan wel realiseren van overheidsbeleid. Afspraken binnen de centrale overheid zijn geen convenanten. Afspraken tussen de centrale overheid met uitsluitend andere publiekrechtelijke wederpartijen kunnen een convenant zijn. Niet alles wat in de praktijk een convenant wordt genoemd voldoet aan deze definitie. Een stuk dat niet aan deze definitie voldoet is geen convenant in de zin van de Woo, ook al staat er convenant op. Uitgaande van deze uitleg kan in de Woo worden volstaan met de term convenanten. De aanvulling "beleidsovereenkomsten en andere soortgelijke afspreken tussen een bestuursorgaan met een of meer wederpartijen" voegt aan die definitie niets toe en kan daarom worden geschrapt. Het gaat niet om werkinstructies of interdepartementale of interbestuurlijke (werk)afspraken over bijvoorbeeld gegevensuitwisselingen. Het gaat evenmin om overeenkomsten die ook tussen burgers onderling kunnen worden gesloten, zoals koop- of huurovereenkomsten. Namens de overheid kunnen partij zijn een bestuursorgaan, maar ook de rechtspersoon waarvan een bestuursorgaan onderdeel uitmaakt. Een afspraak tussen een bestuursorgaan en een burger (of bedrijf) over de wijze waarop een geconstateerde overtreding wordt hersteld (en er gedurende die herstelperiode geen sanctie wordt opgelegd) of een andere individuele aangelegenheid is geen convenant. Een afspraak van een bestuursorgaan met een brancheorganisatie weer wel.

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel g
Onderdeel g ziet op de verplichte openbaarmaking van de jaarplannen (waaronder begrotingen) en jaarverslagen van bestuursorganen. Het gaat bij dit onderdeel om informatie op het niveau van het bestuursorgaan. Ook onderdelen als directies en afdelingen binnen een bestuursorgaan maken wel jaarplannen, maar het belang van dergelijke documenten is niet zodanig dat actieve openbaarmaking van dergelijke documenten moet worden voorgeschreven.

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel h
Onderdeel h ziet uitsluitend op subsidies die niet in de vorm van een beschikking worden gegeven, maar waarvoor een overeenkomst wordt gesloten. Deze komen alleen voor bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, nu voor andere bestuursorganen geen uitzondering geldt van de verplichting op grond van de Awb om een subsidie bij beschikking te verlenen. Onder subsidie wordt hier hetzelfde verstaan als in artikel 4:21, eerste lid, Awb, te weten "de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten". Het enige verschil is dat deze dan met een overeenkomst wordt verstrekt..[42]

[42] Overigens is informatie over dergelijke subsidies al ontsloten op https://public.tableau.com/views/METIS2/Menu?amp;:showVizHome=no&:embed=y&:tabs=yes&:render=false en www.openaid.nl, hoewel de betreffende overeenkomsten hiervan geen deel uitmaken.

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel i
Dit onderdeel betreft de huidige Wob-verzoeken, straks de verzoeken op grond van artikel 4.1 Woo. De beschikkingen naar aanleiding van deze verzoeken, alsmede het verzoek en de verstrekte documenten worden actief openbaar gemaakt. Het vijfde lid, onderdeel e, bepaalt dat de openbaarmaking van het verzoek kan worden gecombineerd met de openbaarmaking van de beschikking op dat verzoek. Niet openbaar hoeft te worden gemaakt (de afdoening van) een mondeling verzoek dat niet schriftelijk wordt afgedaan. De verplichting tot actieve openbaarmaking geldt niet voor informatie die wordt verstrekt op grond van de artikelen 5.5, 5.6 en 5.7 Woo.

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel j
Onderdeel j ziet op de openbaarmaking van op verzoek van een bestuursorgaan ambtelijk of extern opgestelde onderzoeksrapporten die geen onderdeel vormen van de uitvoering van de taak van dat bestuursorgaan en die voornamelijk uit feitelijk materiaal bestaan. Het gaat bij dit onderdeel om de uitkomsten van het onderzoek, niet om de onderliggende stukken. Het onderdeel heeft betrekking op twee typen onderzoeken, te weten onderzoeken naar het functioneren van de eigen organisatie en onderzoeken ter voorbereiding of evaluatie van beleid of uitvoering. Een recent voorbeeld betreft het onderzoek naar de Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Een ander voorbeeld van een openbaar te maken onderzoek is een medewerkertevredenheidsonderzoek van het bestuursorgaan. Daarbij hoeven niet alle resultaten per organisatieonderdeel van dat bestuursorgaan actief openbaar gemaakt te worden. Bij het actief openbaar maken van een onderzoek naar het eigen functioneren zal een bestuursorgaan niet alleen moeten afwegen of een uitzonderingsgrond van toepassing is, maar zal van het bestuursorgaan worden verwacht dat het ook inhoudelijk reageert op het onderzoek. Door deze categorie onderzoeken apart te benoemen kan in het vijfde lid een ruimere termijn voor de openbaarmaking worden vastgesteld, waardoor een bestuursorgaan meer tijd heeft om ook die inhoudelijke reactie te geven.

Uit de MKBA is gebleken dat de term ‘onderzoeken’ nog steeds heel breed kan worden uitgelegd. Met name bij onderzoek in het kader van uitvoering zijn grote aantallen gevonden van onderzoeken die deel uitmaken van het primaire proces van de uitvoering. De initiatiefnemers hebben het oog op interne of externe onderzoeken die gaan over het beleid of de organisatie van de uitvoering. Kenmerk van dergelijke onderzoeken is dat zij buiten de lijn of de normale stafadvisering plaatsvinden. Het primaire proces van een uitvoeringsorganisatie is daarbij slechts van belang, voor zover onderzoek wordt gedaan over de uitvoering, zoals een uitvoeringstoets of een evaluatie, niet als het onderzoek onderdeel vormt van die uitvoering. De verplichte actieve openbaarmaking ziet dus niet op een uitzoekklus in opdracht van het afdelingshoofd, niet op interne audits of juridische adviezen en niet op onderzoeken die deel uitmaken van het normale uitvoeringsproces (zoals bodemonderzoeken of metingen in het kader van stadsontwikkeling, die overigens vaak al op grond van afdeling 3.4 Awb in samenhang met een vergunningaanvraag ter inzage worden gelegd). Wel bijvoorbeeld de onderzoeken van de Auditdienst Rijk (of een vergelijkbaar onderzoek dat door een externe partij wordt verricht) naar bijvoorbeeld kwaliteit en werkwijze. Zo zijn onderzoeken van de Dienst Uitvoering Onderwijs naar de bekostiging van individuele scholen geen onderzoek in de zin van artikel 3.3, tweede lid, onderdeel j, Woo, maar een niet op handhaving van individuele gevallen gericht algemeen onderzoek naar de naleving van bekostigingsregels door scholen moet wel actief openbaar gemaakt worden. De initiatiefnemers gaan er, gelet op de onderzoeken die reeds openbaar worden gemaakt, vanuit dat in de onderzoeken die zij op het oog hebben, weinig tot geen uitzonderingsgronden van toepassing zijn, zodat deze onderzoeken in de meeste gevallen behoren tot de categorie eenvoudig openbaar te maken.

In artikel 3.3, tweede lid, onderdeel j, sub 1, wordt met de term “de wijze van functioneren” aangegeven dat het onderzoek betreft dat ziet op het feitelijk functioneren in het verleden en niet een onderzoek naar mogelijke veranderingen, bijvoorbeeld in het kader van een reorganisatie, waaruit vervolgens nog gekozen moet worden. In artikel 3.3, tweede lid, onderdeel j, is subonderdeel 2, zo geformuleerd dat duidelijk wordt dat de woorden “voorbereiding en evaluatie” ook op de uitvoering, de naleving en handhaving van het beleid betrekking hebben. Daarmee wordt aangegeven dat de

actieve openbaarmaking ziet op onderzoeken over de uitvoering of de handhaving, niet op onderzoeken die worden verricht in het kader van de uitvoering of de handhaving, zoals onderzoeken in het kader van stadsontwikkeling of een inspectiebezoek. Daarbij moet het begrip "evaluatie" zo worden uitgelegd dat niet alleen formele evaluatieonderzoeken worden bedoeld, maar ook andere onderzoeken die een, individuele gevallen overstijgend, algemeen beeld geven van het beleid of de uitvoering.

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k
Onderdeel k betreft de actief openbaar te maken beschikkingen. Onder dit begrip wordt verstaan hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1:3, tweede lid, Awb, te weten "een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan". Ook de beslissing op bezwaar is een beschikking, waarop de in dit onderdeel genoemde uitzonderingen eveneens van toepassing zijn. Andere typen beschikkingen, zoals een beschikking van een rechter, vallen niet onder de verplichting tot openbaarmaking. De verplichting tot openbaarmaking ziet enkel op de beschikking, niet op de aanvraag of andere onderdelen van het onderliggende dossier. Onderdeel van de beschikking kan onder omstandigheden een bijlage zijn als daarin de reikwijdte van de beschikking nader wordt geduid (bijvoorbeeld met een kaart of met aan de vergunning verbonden voorwaarden). De openbaarmaking van andere onderdelen uit het dossier kan wel voortvloeien uit andere wettelijke verplichtingen, zoals de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Van de verplichting tot actieve openbaarmaking is een aantal typen beschikkingen uitgezonderd, omdat op voorhand vaststaat dat deze in verband met de uitzonderingen van artikel 5.1 Woo niet openbaar kunnen worden gemaakt of in een enkel geval omdat de kosten niet opwegen tegen het belang van de openbaarheid. In de meeste gevallen zullen de overgebleven beschikkingen geanonimiseerd openbaar gemaakt worden. Afhankelijk van het type beschikking zal moeten worden afgewogen welk persoonsgegeven niet openbaar gemaakt wordt. Deze afweging, gebaseerd op artikel 5.1, tweede lid, onderdeel e, Woo, kan ten algemene worden gemaakt en worden ingebouwd in het werkproces van de betreffende beschikking, zodat die afweging niet bij iedere beschikking apart hoeft te worden gemaakt, hetgeen tijdrovend kan zijn. Zo zal bij een bouwvergunning het adres waarop de vergunning betrekking heeft, openbaar gemaakt moeten worden, ook als de aanvrager toevallig op dat adres woont. Overigens wordt bij bouwvergunningen het adres reeds openbaar gemaakt om omwonenden de gelegenheid tot inspraak en rechtsbescherming te bieden. Overigens betekent een uitzondering van de verplichting tot openbaarmaking niet automatisch dat bij een verzoek om informatie een in artikel 3.3 uitgezonderd document automatisch wordt geweigerd. Hiervoor is nodig een toets van het document waarom wordt verzocht aan de uitzonderingsgronden van artikel 5.1 en 5.2 Woo.

In de onderdelen 1 tot en met 21 wordt een aantal categorieën beschikkingen uitgezonderd van de plicht tot actieve openbaarmaking. Dit betreft een limitatieve opsomming, andere beschikkingen worden actief openbaar gemaakt.

1. Beschikkingen inzake de uitvoering van regels inzake belastingen, heffingen, leges en vergelijkbare betalingsverplichtingen
Beschikkingen inzake belastingen, heffingen, leges en vergelijkbare betalingsverplichtingen worden uitgezonderd van de verplichting tot actieve openbaarmaking. De meeste beschikkingen van de Belastingdienst zijn al uitgezonderd, omdat artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen op de bijlage van artikel 8.8 Woo staat. Maar ook beschikkingen inzake andere belastingen of van de douane vallen onder deze uitzondering. In het algemeen zullen dergelijke beschikkingen de persoonlijke levenssfeer raken of betrekking hebben op concurrentiegevoelige gegevens. Hetzelfde geldt voor heffingen. Bij leges moet onderscheid worden gemaakt tussen beschikkingen die alleen betrekking hebben op de heffing van leges en beschikkingen die primair zien op iets anders, maar waarvoor tevens leges in rekening worden gebracht. De eerste categorie valt onder de uitzondering, omdat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de kosten voor actieve openbaarmaking. De tweede categorie volgt de regels die gelden voor het primaire onderdeel en moet in beginsel worden openbaargemaakt, tenzij ook dat primaire deel is uitgezonderd in artikel 3.3, eerste of tweede

lid. De aard van het opleggen van leges is niet zodanig dat het opleggen van leges uit de openbaar te maken beschikking moet worden geschrapt.

2. Beschikkingen inzake sociale verzekeringen, sociale voorzieningen en zorg
Door beschikkingen inzake sociale voorzieningen en zorg uit te zonderen wordt buiten twijfel gesteld dat ook beschikkingen betreffende niet-financiële voorzieningen of voorzieningen die niet uit een verzekering worden vergoed, niet actief openbaar worden gemaakt. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer staat hieraan in de meeste gevallen in de weg. Bij sociale verzekeringen valt te denken aan de Ziektewet, en dan niet alleen de beschikkingen waarbij een uitkering wordt toegekend, maar bijvoorbeeld ook een reiskostenvergoeding als bedoeld in 37, tweede lid, Ziektewet. Bij sociale voorzieningen valt daarbij te denken aan een persoonsgebonden budget (inclusief de betalingsbeschikkingen van de Sociale verzekeringsbank) of een andere voorziening op grond van de Wet langdurige zorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 of de Jeugdwet. Overigens zijn beschikkingen waarop artikel 74 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen van toepassing is, reeds uitgezonderd, omdat dat artikel is opgenomen in de bijlage bij artikel 8.8 Woo.

3. Beschikkingen inzake financiële bijstand, rechtsbijstand, schuldhulpverlening, toeslagen of studiefinanciering
Deze uitzondering betreft beschikkingen die te maken hebben met ondersteuning bij een ontoereikende inkomenspositie. Hierbij zal de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de meeste gevallen in de weg staan aan (actieve) openbaarmaking. Onder beschikkingen inzake rechtsbijstand worden ook beschikkingen inzake mediation als bedoeld in de Wet op de rechtsbijstand begrepen. Overigens zijn beschikkingen waarop artikel 65 van de Participatiewet van toepassing is, reeds uitgezonderd, omdat dat artikel is opgenomen in de bijlage bij artikel 8.8 Woo.

4. Beschikkingen van een officier van justitie
Deze beschikkingen worden, voor zover niet al een van de Woo afwijkend regime van toepassing is, uitgezonderd.

5. Beschikkingen houdende de oplegging van een bestuurlijke bestraffende sanctie
De term "bestuurlijke strafsanctie" is ontleend aan de omschrijving in artikel 5:2, eerste lid, onderdeel c, Awb. Het gaat dan om boetes en andere sancties die beogen te straffen (leed toe te voegen) en niet primair tot doel hebben het beëindigen van een overtreding (zoals een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom, of een schorsing of intrekking van een vergunning). Ook de verkeersboetes van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften vallen onder deze uitzondering. Het element straf maakt dat een algemene verplichting tot openbaarmaking in veel gevallen onevenredig bezwarend is. Er zijn ook complicaties bij eventueel bezwaar en beroep tegen het opleggen van dergelijke sancties. Het verdient daarom de voorkeur dat de bijzondere wetgever bepaalt in welke gevallen actieve openbaarmaking is aangewezen. De uitzondering in de Woo laat dan ook onverlet dat in andere wetten de actieve openbaarmaking van bestraffende sancties kan zijn voorgeschreven. Zo is met de Wet aanpak schijnconstructies voor een aantal wetten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, de Wet arbeid vreemdelingen, de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidstijdenwet en de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs) een regime in het leven geroepen, op grond waarvan de Inspectie SZW een lijst publiceert van bedrijven die door de inspecteurs bezocht zijn. Op deze lijst wordt van alle bezochte bedrijven aangegeven of ze wel of geen boete hebben gekregen (en indien wel: welke wettelijke bepalingen ze hebben overtreden). Daarmee wordt beoogd de naleving van deze wetten te bevorderen: het aantal overtredingen zal verminderen omdat bedrijven meer zullen doen om openbaarmaking van overtredingen te voorkomen. Het eigen openbaarmakingsregime voor deze wetten maakt dat meer maatwerk mogelijk is om tot een effectieve handhavingsstrategie te komen.

6. Beschikkingen houdende de oplegging van een bestuurlijke herstelsanctie die geen betrekking heeft op het omgevingsrecht, het milieurecht of anderszins betrekking heeft op emissies in het milieu
Herstelsancties zouden met name openbaar moeten zijn als milieu-informatie of de leefomgeving in het geding zijn. In andere gevallen kan de afweging tussen het belang van openbaarheid en de belangen van degenen tot wie de herstelsanctie is gericht of van het bestuursorgaan bij het inrichten van een handhavingsstrategie worden overgelaten aan de bijzondere wetgever.

7. Beschikkingen betreffende de rechtspositie van een ambtenaar, een buitengewoon opsporingsambtenaar, een politieke ambtsdrager of een dienstplichtige
Sinds de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren worden politieke ambtsdragers niet meer aangemerkt als ambtenaren in de zin van artikel 1 van de Ambtenarenwet. Daarom wordt deze categorie hier apart vermeld. Overigens zal het aantal beschikkingen dat de rechtspositie van ambtenaren betreft, vanwege de inwerkingtreding van die wet aanzienlijk afnemen. Buitengewoon opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering worden toegevoegd, nu deze niet altijd in dienst zijn van een bestuursorgaan, maar werkzaam zijn in het openbaar vervoer of als boswachter. Te denken valt aan beschikkingen als de akte van opsporingsbevoegdheid, bedoeld in artikel 10 van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar. Ook de dienstplichtige is uitgezonderd van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. Hoewel geen dienstplichtigen meer worden opgeroepen, bestaat de mogelijkheid daartoe wel. Op 2 oktober 2018 heeft de Eerste Kamer nog een wetsvoorstel aangenomen, waarbij de dienstplicht van toepassing wordt op vrouwen. Met deze toevoeging worden beschikkingen op grond van de Kaderwet dienstplicht en de Wet gewetensbezwaren militaire dienst uitgezonderd van verplichte actieve openbaarmaking.

8. Beschikkingen inzake de uitvoering van de Rijkswet op het Nederlanderschap, de Paspoortwet, de Vreemdelingenwet 2000 en het toezicht op de naleving en de uitvoering van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (PbEU, L77) en Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) (PbEU L243)
Dit subonderdeel betreft beschikkingen waarbij in de meeste gevallen de persoonlijke levenssfeer een groter gewicht heeft dan het belang van de openbaarmaking en dat laatste belang bovendien niet opweegt tegen de kosten van actieve openbaarmaking gelet op de grote aantallen beschikkingen.

9. Beschikkingen inzake "slots" als bedoeld in artikel 2, onderdeel a, van Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van „slots" op communautaire luchthavens (Pb EG L14)
Uit de uitvoeringstoets bleek dat het bestuursorgaan Airport Coordination Netherlands (ACNL) jaarlijks 600.000 zogenoemde "slots" afgeeft aan luchtvaartmaatschappijen om op bepaalde in de "slots" vastgelegde tijdstippen te landen of op te stijgen van de luchthavens Schiphol, Rotterdam-The Hague en Eindhoven. Deze "slots" zijn aangemerkt als beschikking, maar zijn gecodeerd en zijn zonder bijbehorende software onbegrijpelijk. Daarnaast is de vraag of openbaarmaking van deze beschikkingen, indien leesbaar, een hoger doel dient, terwijl door de grote aantallen de kosten van deze openbaarmaking aanzienlijk zijn. Om deze reden worden de "slots" uitgezonderd van de verplichting tot actieve openbaarmaking. Met de term "inzake" wordt bedoeld dat ook gerelateerde beschikkingen zijn uitgezonderd. Te denken valt aan beslissingen over intrekking of ruil.

10. Beschikkingen die betrekking hebben op persoonsgegevens als bedoeld in artikel 22, eerste lid, artikel 31 of artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming
Tevens worden uitgezonderd: beschikkingen die betrekking hebben op bijzondere persoonsgegevens. Veel van dergelijke beschikkingen vallen al onder een van de andere uitzonderingen in dit onderdeel k. Omdat niet vast staat dat de overige categorieën op dit punt uitputtend zijn, is een aparte categorie voor bijzondere persoonsgegevens opgenomen. Voor deze categorie is niet voldoende dat een beschikking bijzondere persoonsgegevens bevat. Het moet gaan om beschikkingen waarvan de

persoonsgegevens de kern van de beschikking raken. Een voorbeeld van een beschikking waarin bijzondere persoonsgegevens kunnen voorkomen, maar daar niet de kern van vormen, is een bouwvergunning voor onder meer gehandicaptenvoorzieningen, waarbij de eventuele aanduiding van de persoon voor wie de voorzieningen bestemd zijn, kan worden geanonimiseerd. Dergelijke beschikkingen vallen dan ook niet onder deze uitzonderingscategorie.

De hier uitgezonderde beschikkingen zouden op grond van de uitzonderingsgrond betreffende bijzondere persoonsgegevens (artikel 5.1, eerste lid, onderdelen c en d) toch niet openbaar gemaakt mogen worden, maar daar is dan een afweging nodig die weer actief openbaar moet worden gemaakt, terwijl dat geen toegevoegde waarde heeft. Uit doelmatigheidsoverwegingen is niet verwezen naar artikel 5.1, eerste lid, onderdelen c en d, Woo, maar naar de artikelen uit de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (hierna UAVG) die betrekking hebben op de betreffende persoonsgegevens. Artikel 22, eerste lid, ziet op persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, gegevens over gezondheid of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid. Artikel 31 UAVG ziet op strafrechtelijke gegevens. Artikel 46 UAVG ziet op persoonlijke identificatienummers zoals het burgerservicenummer. Daarmee hoeft niet te worden onderzocht of de uitzonderingen van de paragrafen 3.1 en 3.2 UAVG (een toestemming om de in artikel 22, eerste lid, of artikel 31 UAVG genoemde persoonsgegevens toch te verwerken) aanleiding vormen om alsnog actief openbaar te maken. Deze uitzonderingen zullen in het algemeen geen grondslag kunnen vormen voor het actief openbaar maken van bijzondere persoonsgegevens. Dan is het niet doelmatig een toets aan die uitzonderingen voor te schrijven.

11. Beschikkingen inzake de geslachtsnaam, familierechtelijke betrekkingen of het ouderlijk gezag
Eveneens uitgezonderd worden beschikkingen in de familierechtelijke sfeer, zoals de wijziging van de geslachtsnaam van artikel 7 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, beschikkingen op grond van de Jeugdwet (zoals de verklaring van geen bezwaar die de raad voor de kinderbescherming op grond van artikel 5.1 van de Jeugdwet afgeeft ten behoeve van een pleegouder of het besluit van het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 6.1.2, vijfde lid, van de Jeugdwet) of beschikkingen op grond van de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie.

12. Beschikkingen inzake een wettelijk voorgeschreven onderzoek naar aan een natuurlijke persoon of een rechtspersoon klevende bezwaren
Bij dergelijke beschikkingen speelt bij natuurlijke personen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ook bij rechtspersonen vergt het belang van de openbaarheid niet dat dergelijke verklaringen altijd actief openbaar worden gemaakt. In sommige gevallen, zoals bij de verklaring omtrent het gedrag (VOG) van de Wet justitiële en strafrechtelijke gegevens geldt reeds een bijzonder regime, zodat op grond van artikel 8.8 Woo de plicht tot actieve openbaarmaking niet van toepassing is. Vaak zullen geen belangen van derden zijn betrokken, zodat ook om die reden geen actieve openbaarmaking is vereist. Maar bij bijvoorbeeld de verklaring van geen bezwaar voor potentiële pleeggezinnen (artikel 5.1, eerste lid, onderdeel d, van de Jeugdwet), de screening van personeelsleden van particuliere beveiligingsorganisaties of recherchebureaus of van bedrijven die meedoen aan een aanbesteding (artikel 4.5 van de Aanbestedingswet 2012) kan het onduidelijk zijn of er belangen van derden zijn. Om deze reden wordt dit type beschikkingen uitgezonderd van de verplichting tot actieve openbaarmaking.

13. Beschikkingen inzake de registratie in een openbaar register
De opname in een register is een beschikking als die opname een rechtsgevolg heeft. Zo mag geen medisch beroep worden uitgeoefend door iemand die niet in het BIG-register (Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg) is opgenomen. Andere voorbeelden betreft de (her)registratie in het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen, het Register beëdigde tolken en vertalers of het register voor bewindvoerders. Ook de registratie van rechtspersonen en bestuurders van deze rechtspersonen in het Handelsregister of de bijwerking van een registratie van onroerende zaken in

het Kadaster gaat gepaard met een beschikking. In de gevallen waarin de betreffende registers openbaar toegankelijk zijn, heeft de actieve openbaarmaking van een beschikking over die registratie geen toegevoegde waarde, maar brengt wel kosten met zich. Daarom worden deze beschikkingen expliciet uitgezonderd. Deze uitzondering ziet op alle beschikkingen inzake de registratie, dus ook op verlengingen, aanpassingen, bijwerkingen en uitschrijvingen.

14. Beschikkingen inzake een individuele leerling, deelnemer of student in het onderwijs en de educatie
Eveneens worden uitgezonderd beschikkingen betreffende leerlingen, studenten en deelnemers aan educatie. Dergelijke beschikkingen raken vrijwel altijd aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen, hetgeen vaak aan de openbaarheid in de weg staat. Ook in de overige gevallen moet een actieve openbaarmakingsplicht te zwaar worden geacht om het belang van de openbaarheid te dienen. Het gaat onder andere – voor zover het besluiten in de zin van de Awb betreft – om de toelating, schorsing en verwijdering in het openbaar onderwijs, maar ook examenuitslagen, (deel)certificaten, diploma's en vrijstellingen op grond van de Leerplichtwet 1969. Er kan sprake zijn van beslissingen van organen en instellingen die gericht zijn tot deelnemers of hun wettelijk vertegenwoordigers, maar ook van beslissingen die gericht zijn aan andere instellingen en organen die gaan over de leerlingen, waarbij de deelnemers of hun wettelijk vertegenwoordigers belanghebbende zijn. In het laatste geval kan gedacht worden aan de toelaatbaarheidsverklaringen van samenwerkingsverbanden en het bepalen van de ondersteuningsbehoefte, onder meer voor het speciaal onderwijs en het leerwegondersteunend onderwijs. Voor organen in het openbaar onderwijs geldt dat zij vaker als bestuursorgaan aan te merken zijn dan organen in het bijzonder onderwijs. Het effect van deze uitzondering is dat voor alle instellingen en organen in onderwijs en educatie ten aanzien van de verplichting tot actieve openbaarmaking van beschikkingen toch vrijwel dezelfde regels gelden.

15. Beschikkingen inzake het aangaan of beëindigen van een arbeidsovereenkomst
Deze uitzondering ziet op werkzaamheden van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: UWV) inzake de werkgelegenheid. Een voorbeeld van een beschikking inzake de beëindiging van een arbeidsovereenkomst is de toestemming van artikel 671a, eerste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Artikel 5 van de Wet arbeid en vreemdelingen is een voorbeeld van een regeling voor het verlenen van toestemming een arbeidsovereenkomst te sluiten met een vreemdeling als de arbeidsmarkt niet in de vacature kan voorzien.

16. Beschikkingen ter verlening of vaststelling van subsidie aan natuurlijke personen
Voorts worden uitgezonderd: subsidiebeschikkingen aan natuurlijke personen. In die categorie zal vaak de belangenafweging ten faveure van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer uitvallen. Een verplichting tot actieve openbaarmaking, waarbij dan iedere keer dat niet openbaar wordt gemaakt, hiervan verantwoording moet worden afgelegd, is daarmee niet doelmatig. Overigens is in het bijzonder bij deze categorie denkbaar dat bij een verzoek om informatie de afweging bij een individuele beschikking anders kan uitvallen en de beschikking naar aanleiding van het verzoek wel openbaar wordt gemaakt. Beschikkingen inzake subsidies aan anderen dan natuurlijke personen worden actief openbaar gemaakt.

17. Beschikkingen inzake tegemoetkoming in schade en nadeelcompensatie
Ook dit type beschikkingen bevat vaak persoonsgegevens of concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens, waardoor de verplichte actieve openbaarmaking van dit type beschikkingen bewerkelijk is. Het gaat hierbij om beschikkingen over nadeelcompensatie als bedoeld in titel 4.5 Awb, maar ook beschikkingen over planschade uit de Omgevingswet, vergoedingen van het Schadefonds geweldsmisdrijven, de tegemoetkoming in de schade bij het voorkoming en bestrijding van besmettelijke dierziekten op grond van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en andere beschikkingen waarmee schade wordt gecompenseerd.

18. Beschikkingen inzake getroffen of te treffen beveiligingsmaatregelen
Met deze categorie worden beschikkingen uitgezonderd inzake getroffen of te treffen beveiligingsmaatregelen. Beschikkingen over dit onderwerp bevatten hoofdzakelijk informatie waarvan de openbaarmaking op grond van artikel 5.1 niet openbaar wordt gemaakt. Het gaat daarbij met name om de informatie die specifiek ziet op beveiliging van personen en bedrijven en die is uitgezonderd van openbaarmaking ingevolge artikel 5.1, tweede lid, onderdeel h, Woo. Gelet op het beperkte belang dat gediend is bij de openbaarmaking van de resterende informatie in dit soort beschikkingen, vormt een verplichting tot het actief openbaar maken ervan naar het oordeel van de initiatiefnemers een onevenredige belasting voor bestuursorganen. Voorbeelden van beschikkingen die onder deze categorie geschaard kunnen worden betreffen subsidieverstrekkingen inzake preventieve maatregelen ter voorkoming van overvallen van woon- of bedrijfsruimten en subsidieverstrekkingen ter beveiliging van religieuze of maatschappelijke instellingen.

19. Beschikkingen inzake het bezit en gebruik van vuurwapens
Onder deze uitzondering valt onder meer de door de korpschef van politie te verlenen beschikkingen op grond van de wet wapens en munitie en de jachtakte van artikel 3.28 van de Wet natuurbescherming. Deze beschikkingen worden van de verplichte actieve openbaarheid uitgezonderd, omdat de voor de openbaarmaking van dergelijke beschikkingen niet alleen de persoonlijke levenssfeer moet worden meegewogen, maar ook aspecten van veiligheid. Dat vereist maatwerk hetgeen dit type beschikkingen minder geschikt maakt voor actieve openbaarmaking.

20. Beschikkingen waarbij geen belangen van derden kunnen zijn betrokken en die niet de verlening of vaststelling van subsidies betreffen
Als vangnet is een algemene uitzondering opgenomen voor beschikkingen waarbij geen belangen van derden zijn betrokken. Daarmee wordt niet bedoeld dat bij een individuele beschikking geen derde-belanghebbenden zijn aan te wijzen, maar worden slechts die beschikkingen uitgezonderd waarbij dergelijke belangen niet aan de orde kunnen zijn. Een aantal beschikkingen dat in onderdeel k expliciet wordt uitgezonderd, voldoet aan dit criterium, maar is toch apart opgenomen, omdat discussie kan bestaan over de vraag of geen derden betrokken zijn. Als belangen van derden geen rol spelen, zal de belangenafweging in veel gevallen in het voordeel van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer uitvallen. Voorbeelden zijn de beschikkingen inzake de registratie in de Basisregistratie personen, de toestemming van een beheerder van een archiefbewaarplaats tot raadpleging of gebruik van archiefbescheiden, de vaststelling van een dwangsom bij niet tijdig beslissen, een APK-keuring, een rijbewijs, een vaarbewijs. Deze vangnetbepaling geldt niet voor subsidiebeschikkingen aan anderen dan natuurlijke personen. Hoewel bij die beschikkingen (als deze geen onderdeel uitmaken van een tender) doorgaans geen belangen van derden zijn betrokken, is het belang van de openbaarheid van de besteding van publieke middelen in het algemeen groter dan het belang van de ontvanger om de om de beschikking niet openbaar te maken. Zo maakt de Rijksdienst voor ondernemend Nederland de subsidies aan agrarische ondernemers openbaar.[43] Ook zijn datasets over subsidies beschikbaar gesteld.[44]

21. Beschikkingen houdende de afwijzing van een gevraagde beschikking
Tot slot worden beschikkingen houdende de afwijzing van een aanvraag uitgezonderd. De beslissing tot het afwijzen van een aanvraag is in de Awb gedefinieerd als een beschikking. Dat is daar nodig, om tegen een dergelijke afwijzing bezwaar en beroep mogelijk te maken. Maar met dergelijke beschikkingen wordt geen rechtgevolg in het leven geroepen, waarmee de voornaamste reden vervalt om tot actieve openbaarmaking over te gaan.[45]

[43] Zie: https://mijn.rvo.nl/openbaarmaking-europese-subsidiegegevens.
[44] https://data.overheid.nl/data/dataset/subsidieoverzichten-rijk en http://opendata.rijksbegroting.nl/#dataset_2.
[45] Ook schriftelijke weigeringen om een besluit te nemen, zoals het buiten behandeling laten van een aanvraag op grond van artikel 4:5 Awb hoeven niet actief openbaar gemaakt te worden. Dergelijke beslissingen zijn geen beschikking in de zin van de Awb, maar worden op grond van artikel 6:2 Awb slechts voor bezwaar en beroep gelijkgesteld aan een beschikking.

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel l
Dit onderdeel verplicht tot de openbaarmaking van de schriftelijke oordelen van bestuursorganen over klachten of klaagschriften die bij die bestuursorganen zijn ingediend op basis van titel 9.1 van de Awb.

Bestuursorganen zijn op grond van artikel 9:12a Awb verplicht jaarlijks een register te publiceren van ontvangen klachten, maar die verplichting houdt niet in dat daarbij ook openbaar wordt gemaakt waar die klachten over gaan en hoe deze klachten zijn behandeld. Om die reden heeft het actief openbaar maken van oordelen over klachten een toegevoegde waarde. Bovendien zijn op internet deze registers onvindbaar, zodat de naleving van deze bepaling twijfelachtig is. Jaarrekeningen van ministeries bevatten bijvoorbeeld vaak alleen aantallen klachten of soms zelf alleen de percentages klachten die binnen de wettelijke termijn zijn afgehandeld. De initiatiefnemers hechten aan de openbaarmaking van de inhoud van de klacht, het betreffende organisatieonderdeel, de functiebenaming van de ambtenaar over wie is geklaagd en de wijze van afhandeling door het bestuursorgaan. Deze elementen zijn vaste onderdelen van de oordelen in individuele klachten. Deze oordelen kunnen zo worden opgesteld dat zij geschikt zijn voor publicatie, waarbij namen van klagers en ambtenaren worden geanonimiseerd, zodat voor de openbaarmaking geen nadere bewerking nodig is. Anonimiseren kan op de wijze waarop dat in de rechtspraak geschiedt, waarbij het niveau van gevoeligheid vergelijkbaar is als bij oordelen inzake klachten.[46] Wel hebben zij op verzoek van de departementen in artikel 3.3a een alternatieve wijze van openbaarmaking mogelijk gemaakt die bij grote aantallen wellicht doelmatiger is en voor het publiek gemakkelijker te ontsluiten.

Artikel 3.3, derde lid
Op grond van onderdeel a kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat aan de lijst van actief openbaar te maken documenten uit artikel 3.3, eerste of tweede lid, andere categorieën worden toegevoegd. Op grond van onderdeel b kan van subcategorieën van in onderdeel k uitgezonderde beschikkingen worden bepaald dat deze alsnog actief openbaar worden gemaakt.

Artikel 3.3, vierde lid
De actieve openbaarmaking verliest een deel van zijn betekenis als deze pas na enig tijdsverloop plaats vindt.

Artikel 3.3, vierde lid, stelt een algemene termijn van twee weken, waarbinnen de in artikel 3.3, eerste en tweede lid, bedoelde documenten openbaar gemaakt moeten worden. De actieve openbaarmaking verliest een deel van zijn betekenis als deze pas na enig tijdsverloop plaats vindt. Dit vierde lid werd in de impactanalyse zo uitgelegd dat de daar genoemde termijn van twee weken ook zou gelden voor andere documenten dan die in artikel 3.3, eerste en tweede lid, werden genoemd. Om die reden wordt in het vierde lid thans uitdrukkelijk bepaald dat deze termijn alleen geldt voor de in artikel 3.3, eerste en tweede lid, genoemde documenten en dus niet voor openbaarmakingen op grond van artikel 3.1. De initiatiefnemers zijn van oordeel dat voor de in artikel 3.3, eerste en tweede lid, genoemde documenten een termijn van twee weken in beginsel een redelijke termijn is. Immers, de werkzaamheden die nodig zijn voor de actieve openbaarmaking, zoals het anonimiseren en het overleg met derdebelanghebbenden, kunnen worden verricht voorafgaand aan de vaststelling van het document, dus voordat de termijn van twee weken gaat lopen. Wel is het zo dat de initiatiefnemers erkennen dat hiervoor werkprocessen moeten worden aangepast en dat het bestuur de tijd moet krijgen om die aanpassingen te verrichten. In artikel 10.2a is hiervoor een voorziening opgenomen. Een en ander zal worden uitgewerkt in het in artikel 6.2 bedoelde meerjarenplan. Bij ontvangen documenten kunnen geen werkzaamheden worden verricht voorafgaand aan de aanvang van de twee weken. Daar is in artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel f, rekening mee gehouden door de termijn van twee weken te verlengen met de tijd die nodig is om overleg te voeren met eventuele derdebelanghebbenden.

[46] Zie: https://www.rechtspraak.nl/Uitspraken/Paginas/Anonimiseringsrichtlijnen.aspx.

De termijn van artikel 3.3, vierde lid, gaat pas lopen als het document is vastgesteld, zodat de noodzakelijke voorbereidingen (zoals anonimiseren en verwijderen van andere onderdelen waarop een uitzonderingsgrond van toepassing is) kunnen worden gedaan bij de voorbereiding van het document. Onder vaststellen wordt ook verstaan het gereedmaken van een conceptvoorstel voor extern advies als bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, onderdeel c. Bij verplicht openbaar te maken ingekomen stukken wordt de termijn van twee weken verlengd met de tijd die nodig is om de belangen van derden te onderzoeken.

Voor stukken die op basis van de inspanningsverplichting van artikel 3.1 openbaar worden gemaakt, geldt geen termijn.

Artikel 3.3, vijfde lid
Deze bepaling bevat een aantal uitzonderingen op de hoofdregel uit het vierde lid die ertoe strekt dat de actieve openbaarmaking van de informatie, bedoeld in artikel 3.3, eerste en tweede lid, geschiedt binnen twee weken.

Onderdeel a
Dit onderdeel voorziet in een uitzondering op de hoofdregel dat adviesaanvragen en adviezen over ontwerpen van wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking, binnen twee weken na vaststelling van de adviesaanvraag dan wel het advies openbaar worden gemaakt. De uitzondering ziet op de situatie waarin openbaarmaking conform deze termijn afbreuk zou doen aan een met de wet, het voorschrift of het besluit beoogd doel. Het toepassen van deze uitzonderingsbepaling is een beslissing van het adviesvragend bestuursorgaan. Indien de uitzonderingsbepaling van toepassing is, worden zowel de ontwerpregeling, de adviesaanvraag, als het advies openbaar gemaakt door het adviesvragend bestuursorgaan. In dergelijke omstandigheden zal het vragen om advies tot een minimum worden beperkt, maar bij wetten of algemene maatregelen van bestuur zal in ieder geval de Afdeling advisering van de Raad van State om advies moeten worden gevraagd. Indien de minister die het advies vraagt gemotiveerd aangeeft dat aanleiding bestaat voor toepassing van artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a, Woo, ziet de Afdeling af van de in artikel 3.3, tweede lid, onderdeel e, voorgeschreven openbaarmaking van haar advies en kan zij haar advies pas op haar website zetten als het wetsvoorstel aan de Staten-Generaal is gezonden. In het advies kan de Afdeling wel aangeven dat zij geen aanleiding ziet om artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a, Woo, toe te passen, maar de uiteindelijke beslissing is aan het kabinet. Als het kabinet in afwijking van het advies van de Afdeling bij zijn aanvankelijk oordeel blijft dat artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a, Woo moet worden toegepast, hoeft het kabinet daartoe geen nieuw advies aan de Afdeling te vragen. Wel kan de Staten-Generaal daarover een oordeel vormen en zo nodig aandringen op grotere terughoudendheid bij de toepassing van deze bevoegdheid.

Van toepassing van artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a, Woo kan bijvoorbeeld sprake zijn bij een voornemen de belasting te verhogen, waarbij die verhoging dan terugwerkt tot het moment van indienen van het wetsvoorstel. Eerdere openbaarmaking van het voorstel zal dan leiden tot grootschalig anticipatiegedrag. Een ander voorbeeld uit het recente verleden waarbij uitstel van de openbaarmaking aan de orde zou kunnen zijn, is de Tijdelijke wet taakverwaarlozing St Eustatius.

Onderdeel b
Traditioneel worden op Prinsjesdag de in artikel 105 van de Grondwet bedoelde jaarlijkse begrotingen van de departementen bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt. De in te dienen voorstellen worden daarmee openbaar. Daarin brengt de Woo geen verandering. Artikel 3.3, eerste lid, onderdeel c, en tweede lid, onderdeel e, brengen mee dat bij een eerdere adviesaanvraag de adviesversie van een begrotingswet dan al actief openbaar gemaakt zou worden. Hetzelfde geldt voor het uitgebrachte advies. Voor begrotingswetten wordt in het algemeen geen openbare consultatieronde gehouden, maar wel brengt de Afdeling advisering van de Raad van State over begrotingswetten advies uit.
De periode voorafgaand aan de indiening van begrotingswetten is een periode van intensief politiek overleg. Bij een gewoon wetsvoorstel verloopt de besluitvorming lineair, dat wil zeggen een eerste

concept wordt (inter)departementaal besproken, een volgend concept wordt in internetconsultatie gebracht en besproken met stakeholders, waarna het voorstel via de ministerraad voor advies wordt voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State, waarna tot slot dat advies wordt verwerkt in de versie die uiteindelijk aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Bij een begrotingswet wordt aangegeven voor welke doelen welke middelen worden ingezet, maar die middelen zijn naar hun aard beperkt, zodat een keuze voor het ene doel leidt tot een verminderde ambitie op een ander doel. Het intensief politiek overleg kan er toe leiden dat voor bepaalde doelen ten opzichte van eerdere versies uiteindelijk minder middelen ter beschikking worden gesteld. Dat maakt het besluitvormingsproces bij begrotingswetten minder lineair. Als die eerdere versies van een begrotingswet openbaar zijn, beperkt dat de politieke ruimte om op keuzes terug te komen en met middelen te schuiven. Dat komt de kwaliteit van het openbaar bestuur niet ten goede. Daarom wordt de actieve openbaarmaking uitgesteld voor de adviesaanvragen en de adviezen over voorstellen van algemene begrotingswetten door toevoeging van een nieuw onderdeel b aan artikel 3.3, vijfde lid. Voor de openbaarheid en de democratische bestuursvorming is dat niet erg, omdat slechts sprake is van uitstel van actieve openbaarmaking en het debat op korte termijn in de Staten-Generaal gevoerd zal worden. Deze uitzondering geldt tevens voor wetsvoorstellen die de begroting wijzigen, voor slotwetten en de daarbij gevoegde jaarverslagen (de stukken die betrekking hebben op de verantwoording van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk als bedoeld in artikel 105, derde lid, van de Grondwet). Met de zinsnede "bijbehorende toelichtende stukken" wordt gedoeld op documenten zoals de Miljoenennota en de Voorjaarsnota. Onder de stukken die pas openbaar worden met de toezending aan de Tweede Kamer vallen onder meer de rapporten over het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer en de rapporten van de Auditdienst Rijk over de jaarverslagen. Apart is opgenomen een omschrijving van het zogeheten "pakket belastingplan". Het pakket belastingplan is geen op artikel 105 van de Grondwet gebaseerd stuk, maar hangt zodanig samen met het op Prinsjesdag te presenteren te voeren regeringsbeleid (zie ook artikel 65 Grondwet), dat het eveneens is uitgezonderd van de verplichte actieve openbaarmaking. Omdat artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel b, Woo is opgenomen op de bijlage bij artikel 8.8 Woo, kan zolang het wetsvoorstel niet is ingediend, niet om de adviesaanvragen, de adviezen of de onderzoeken over de begrotingsstukken, de verantwoordingsstukken of het pakket belastingplan worden gevraagd.

Onderdeel c
De vergaderstukken van gemeenteraad, provinciale staten en algemeen bestuur worden actief openbaar gemaakt bij verzending aan de leden van die organen.

Onderdeel d
In dit onderdeel, betreffende de agenda's van vergaderingen van de ministerraad, gedeputeerde staten, gemeenteraden en algemene besturen van waterschappen, is de termijn waarbinnen actief openbaar moet worden gemaakt ten opzichte van het bepaalde in het vierde lid verkort tot uiterlijk bij de aanvang van de betreffende vergadering, omdat bij actieve openbaarmaking op een tijdstip na de vergadering een verkorting van de termijn geen aanvullende betekenis meer heeft.

Onderdeel e
Onderdeel e bepaalt dat de actieve openbaarmaking van een verzoek om informatie als bedoeld in artikel 4.1 Woo gelijktijdig plaatsvindt met de openbaarmaking van de beslissing op dat verzoek. Zonder deze bepaling zou het verzoek openbaar moeten worden gemaakt binnen twee weken na ontvangst, hetgeen ondoelmatig is.

Onderdeel f
Met onderdeel f wordt voor de openbaarmaking van onderzoeken naar het functioneren van een bestuursorgaan een aparte termijn van vier weken vastgesteld. Zie hierboven bij de toelichting op artikel 3.3, tweede lid, onderdeel j.

Onderdeel g
In het tweede lid, onderdeel k, onder 6, worden sommige beschikkingen houdende een herstelsanctie uitgezonderd van de verplichting beschikkingen actief openbaar te maken. Van de herstelsancties die wel openbaar gemaakt moeten worden, is niet altijd gewenst dat deze binnen twee weken na vaststelling en bekendmaking aan de belanghebbende actief openbaar worden gemaakt. Het betreft immers een belastende beschikking waartegen nog bezwaar en beroep open staat. Indien de herstelsanctie in bezwaar wordt ingetrokken of in beroep wordt vernietigd, is een eerdere openbaarmaking niet meer ongedaan te maken. Daarom wordt voor deze categorie beschikkingen bepaald dat de verplichting tot openbaarmaking wordt uitgesteld tot uiterlijk twee weken nadat de beschikking onherroepelijk is geworden. Het bestuursorgaan wacht voor de openbaarmaking in ieder geval de bezwaartermijn af en in voorkomende gevallen eveneens de behandeling van eventueel bezwaar of beroep.

Onderdeel h
De initiatiefnemers hebben in artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel h, Woo het oog op alle documenten waarop een openbaarmakingsplicht rust, maar die niet door het openbaarmakend bestuursorgaan of college zelf zijn opgesteld (en derhalve inkomend zijn). Dat zijn naast de stukken van artikel 3.3, tweede lid, onderdeel a, Woo, ook de adviezen, bedoeld in artikel 3.3, tweede lid, onderdeel e, onder 1, voor zover niet afkomstig van een orgaan of college waarop de Woo van toepassing is, en de onderzoeksrapporten van artikel 3.3, tweede lid, onderdeel j, Woo. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft onder de Wob geoordeeld dat actieve openbaarmaking een besluit is als derden met die openbaarmaking rechtstreeks in hun belangen worden getroffen.[47] In dat geval dienen die belangen te worden afgewogen. In artikel 3.3, vijfde lid, wordt de termijn waarbinnen de actieve openbaarmaking dient plaats te vinden verlengd om derden in de gelegenheid te stellen een zienswijze naar voren te brengen. De initiatiefnemers gaan ervan uit dat de bestuursorganen en colleges bij het opstellen van een document die afweging maken voorafgaand aan het vaststellen van dat document en daartoe bij eventuele derden een zienswijze vragen. De initiatiefnemers zijn daarom van oordeel dat de termijn waarbinnen een document actief openbaar moet worden gemaakt, niet hoeft te worden verlengd voor documenten die een bestuursorgaan of college zelf opstelt. Overigens kan een bestuursorgaan tot het oordeel komen dat, gelet op de uitzonderingsgronden van de Woo, een naar voren gebrachte zienswijze onvoldoende grond vormt om van (actieve) openbaarmaking af te zien. Het bestuursorgaan moet zelf die afweging maken. Dat is bij actieve openbaarmaking onder de Wob niet anders.

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat het vragen om een zienswijze alleen aan de orde is als redelijkerwijs moet worden verwacht dat degene die de brief heeft verzonden of eventuele derden tegen actieve openbaarmaking bedenkingen heeft. Bij een brief van een belangenorganisatie over een wetsvoorstel mag bijvoorbeeld (zonder indicatie van het tegendeel) ervan worden uitgegaan dat met de brief wordt beoogd invloed uit te oefenen op de behandeling van het wetsvoorstel en dat actieve openbaarmaking daarbij een sequeel is. In dat geval is het vragen om een zienswijze niet nodig.

Het is in ieder geval niet nodig om de zienswijzeprocedure bij artikel 3.3, tweede lid, onderdeel b, Woo opnieuw te doorlopen als deze bij artikel 3.3, tweede lid, onderdeel a, Woo al is toegepast. Als de behandeling van een op grond van artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel h, Woo gevraagde zienswijze nog niet is afgerond, is een redelijke uitleg van de Woo dat de openbaarmaking op grond van artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel c, Woo kan worden aangehouden tot de zienswijzeprocedure is afgerond.

Overigens achten de initiatiefnemers het in overeenstemming met de Woo als een orgaan waarop artikel 3.3, tweede lid, onderdeel a, van toepassing is, op zijn website duidelijk aangeeft (bijvoorbeeld bij «contact») dat ter behandeling ingekomen stukken actief openbaar moeten worden gemaakt en dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties die daar bezwaren tegen hebben dat expliciet kenbaar moeten maken wanneer zij het document inzenden. Er mag dan vanuit worden gegaan dat,

[47] ABRvS 31 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX6362.

indien geen bezwaren kenbaar worden gemaakt, de afzender geen bedenkingen zal hebben tegen openbaarmaking.

Artikel 3.3, zesde lid
Het zesde lid regelt op welk bestuursorgaan de verplichting rust tot openbaarmaking van de adviesaanvragen en adviezen, bedoeld in artikel 3.3, tweede lid, onderdeel e.

Adviesaanvragen aan adviescolleges en –commissies worden ingevolge onderdeel a openbaar gemaakt door het adviesvragend bestuursorgaan. Bij adviescommissies die incidenteel worden ingesteld zal de adviesaanvraag in veel gevallen deel uitmaken van het instellingsbesluit. De adviezen die adviescolleges en –commissies uitbrengen maken zij zelf openbaar (behoudens in de gevallen waarin een uitzondering als bedoeld in het vijfde lid, onderdeel a of onderdeel b, wordt toegepast). Dit wordt geregeld in onderdeel b van het zesde lid. Deze bepalingen zijn nodig omdat het adviserend orgaan net als het adviesvragend orgaan bestuursorgaan is en zonder deze bepaling onduidelijk is op wie de verplichting rust.

Ten aanzien van de adviezen van andere partijen dan adviescolleges of –commissies over ontwerpen van wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking, geldt dat de openbaarmaking van het advies geschiedt door het adviesvragend bestuursorgaan. Dit wordt geregeld in onderdeel c van het zesde lid. Dit is noodzakelijk omdat het hierbij gaat om externe partijen die geen bestuursorgaan zijn en daarom niet onder de reikwijdte van de Woo vallen. De verplichting tot openbaarmaking van de adviesaanvraag volgt in dat geval reeds uit artikel 3.3, eerste lid, onderdeel c, en behoeft hier geen aparte regeling.

Artikel 3.3, zevende lid
Het zevende lid bevat een voorziening, op grond waarvan een belanghebbende wordt geïnformeerd over een aanstaande openbaarmaking, zodat hij eventueel rechtsmiddelen kan aanwenden.

Artikel 3.3, achtste lid
Als bij een verplichte actieve openbaarmaking die openbaarmaking wegens een uitzonderingsgrond geheel of gedeeltelijk achterwege blijft, wordt hiervan mededeling gedaan op de wijze waarop het stuk openbaar zou zijn gemaakt als de uitzonderingsgronden niet van toepassing waren.

Artikel 3.3, negende lid
Met deze bepaling wordt het mogelijk dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor specifieke actieve openbaarmakingen nadere regels stelt, zoals een model, een voorgeschreven tool of standaard, of een voorgeschreven locatie op internet, zodat geïnteresseerde burgers soortgelijke documenten van verschillende bestuursorganen gemakkelijk kunnen vinden.

Artikel 3.3a Actieve openbaarmaking in de vorm van overzichten

Bij de departementale uitvoeringstoetsen die zijn uitgevoerd in 2019, is de vraag aan de orde gesteld of het actief openbaar maken van grote aantallen min of meer gelijkluidende documenten in alle gevallen de meest doelmatige vorm van actieve openbaarmaking is. Denkbaar is dat bij een andere presentatie sneller gezochte informatie kan worden gevonden dan bij het toegankelijk maken van individuele documenten. De initiatiefnemers willen dat niet uitsluiten en stellen met artikel 3.3a een alternatieve manier van openbaar maken voor die vooral een functie kan hebben bij de openbaarmaking van grote aantallen documenten. Het doel van de bepaling is derhalve de vermindering van de uitvoeringslasten onder handhaving van het gewenste niveau van openbaarheid. Het betreft de openbaarmaking van informatie over subsidies, over andere beschikkingen dan subsidies en over schriftelijke oordelen in klachtprocedures als bedoeld in de Awb. De gedachte is dat in plaats van de openbaarmaking van integrale documenten, de wezenlijke elementen uit de genoemde documenten dan in een overzicht worden gepresenteerd. Voor Europese landbouwsubsidies werkt de Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO) al op soortgelijke wijze.

Artikel 3.3a is een kan-bepaling. Dat wil zeggen dat het bestuursorgaan bij de openbaarmaking van subsidiebeschikkingen, andere beschikkingen of van schriftelijke oordelen over klachten kan kiezen voor de toepassing van artikel 3.3a in plaats van artikel 3.3, tweede lid. Deze mogelijkheid is vooral in beeld bij grote aantallen. Als gekozen wordt voor toepassing van artikel 3.3a voor een of meer van de in het eerste, tweede en derde lid genoemde categorieën, is het met het oog op de toegankelijkheid van belang dat het bestuur deze keuze consistent blijft volgen. Het bestuursorgaan kan er wel voor kiezen om beschikkingen van de ene categorie openbaar te maken op de in artikel 3.3 voorgeschreven wijze en een andere categorie volgens artikel 3.3a. In bepaalde gevallen zal het niet mogelijk te zijn om te kiezen voor openbaarmaking volgens artikel 3.3a. Als in een ander wettelijk voorschrift dan de Woo is bepaald dat een beschikking moet worden gepubliceerd in de Staatscourant of het gemeenteblad, kan voor dat type beschikking niet worden volstaan met toepassing van artikel 3.3a. Met de voorgeschreven publicatie in de Staatscourant of het gemeenteblad is al wel voldaan aan artikel 3.3, tweede lid. Een verschil tussen de toepassing van artikel 3.3 en artikel 3.3a is dat bij openbaarmaking overeenkomstig artikel 3.3 geen verzoek om openbaarmaking op grond van artikel 4.1 kan worden gedaan (behoudens het geval dat op grond van artikel 5.1 of artikel 5.2 een deel niet openbaar is gemaakt). Het betreffende document is immers reeds openbaar. Als de actieve openbaarmaking geschiedt door toepassing van artikel 3.3a, blijft de mogelijkheid bestaan te verzoeken om het volledige document, nu dat nog niet (volledig) openbaar is.

Aan het overzicht worden enige eisen gesteld. Zo moet het door personen leesbaar zijn. Hiermee wordt het overzicht onderscheiden van "open data" die juist voor machinale verwerking ter beschikking worden gesteld, maar die door de daarbij gebruikte document-typen vaak niet leesbaar zijn voor personen achter een computer. Het overzicht moet met het oog op raadpleegbaarheid elektronisch beschikbaar zijn, zodat kan worden gezocht in de volledige tekst en op kenmerken. Ten minste de genoemde onderdelen moeten, voor zover ook opgenomen in de beschikking zelf, in het overzicht worden opgenomen. Voor deze onderdelen geldt, nu het hier een alternatief betreft voor onderdelen van artikel 3.3, tweede lid, dat de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 eveneens van toepassing zijn. Alleen bij openbaarmaking van de naam van de geadresseerden van een beschikking kan de persoonlijke levenssfeer in het geding zijn, als die geadresseerde een natuurlijke persoon is. In dat geval kan de naam worden weggelaten. Bij de categorie klachten wordt om deze reden volstaan met het vermelden van de functiebenaming van de ambtenaar over wie wordt geklaagd. Ook als een functie slechts door één persoon wordt bekleed, is geanonimiseerde vermelding van de functiebenaming proportioneel, waarbij van belang is dat de functiebenaming een indicatie geeft van de plaats van de functionaris in de organisatie en daarmee van het gewicht van de klacht.

In het eerste lid, onderdeel c, is aangesloten bij de term activiteit uit artikel 4:21 Awb. In de beschikking opgenomen doelvoorschriften worden eveneens in het overzicht opgenomen. Dat zijn aan de subsidie verbonden verplichtingen als bedoeld in artikel 4:37, eerste lid, onderdeel a, artikel 4:38 of artikel 4:39 Awb. De administratieve verplichtingen die eventueel worden opgelegd op grond van artikel 4:37, eerste lid, onderdelen b tot en met h, Awb kunnen in het overzicht achterwege blijven. Ook verplichtingen die niet uit de beschikking blijken, maar bijvoorbeeld uit het algemeen verbindend voorschrift dat voor de beschikking de grondslag vormt, hoeven niet te worden opgenomen.

In het tweede lid, onderdeel b, is voorgeschreven dat het rechtsgevolg van de beschikking wordt vermeld. Hiermee wordt gedoeld op het juridische gevolg van de beschikking, bijvoorbeeld dat vergunning is verleend om op locatie x activiteit y te verrichten, of dat aan persoon z een bepaalde hoedanigheid is toegekend. Hierbij worden tevens eventuele aanvullende in de beschikking opgenomen voorschriften vermeld, met name als overtreding van deze voorschriften kan leiden tot intrekking van de beschikking.

In het derde lid zijn de onderdelen opgenomen die hierboven in de toelichting bij artikel 3.3, tweede lid, onderdeel l, Woo zijn genoemd als essentiële onderdelen van een oordeel. Waar het gaat om klachten die niet tegen een bepaalde ambtenaar zijn gericht, bijvoorbeeld omdat de ICT-voorzieningen

van een bestuursorgaan voor een bepaalde periode niet bereikbaar waren, kan bij functiebenaming worden volstaan met “niet van toepassing”. Overigens zal een dergelijke klacht meestal informeel worden afgedaan en niet leiden tot een oordeel als bedoeld in de Awb.

Voor klachten is in het vierde lid de mogelijkheid toegevoegd om vergelijkbare klachten gegroepeerd weer te geven. Daarbij moet dan duidelijk zijn om hoeveel oordelen het bij dat type klachten per maand gaat. Uit het overzicht kan dan worden afgeleid hoeveel klachten er in een bepaalde maand bij een organisatieonderdeel tot een oordeel hebben geleid.

In het vijfde lid is bepaald dat de informatie in de overzichten binnen dezelfde termijn beschikbaar moet zijn als dat bij toepassing van artikel 3.3 Woo het geval zou zijn. Hieruit volgt dat in geval van toepassing van het vierde lid in het overzicht het aantal oordelen in de lopende maand aan verandering onderhevig kan zijn. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld voor uniforme terbeschikkingstelling van de overzichten, met het oog op doorzoekbaarheid en ontsluiting via een portal als overheid.nl.

Artikel 3.3b

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft ten behoeve van de actieve openbaarmaking van documenten een platform voor actieve openbaarmaking van overheidsinformatie (PLOOI) ontwikkeld, waar bestuursorganen aan de verplichtingen uit de Woo kunnen voldoen. Via dit platform kunnen de documenten die door bestuursorganen openbaar gemaakt worden, centraal ontsloten worden. Dit platform zal te vinden zijn op de website overheid.nl, waar ook andere officiële publicaties van de overheid te vinden zijn. Als alle bestuursorganen gebruik maken van dit platform, ontstaat een volledig overzicht van alle verplicht actief openbaar gemaakte documenten. Dat is dan wel niet het register dat de Woo oorspronkelijk bedoelde, maar het is voor de gebruikers een enorme winst als zij met een zoekopdracht bij alle bestuursorganen kunnen zoeken. Bovendien drukt dat de totale kosten van openbaarmaking en hoeven bestuursorganen niet zelf hiervoor faciliteiten te ontwikkelen. Daarom wordt dit platform met artikel 3.3b verplicht gesteld. De formulering van deze verplichting is ontleend aan artikel 2, achtste lid, van de Bekendmakingswet, zoals dat komt te luiden na de inwerkingtreding van de Wet elektronische publicaties. Van het platform kan ook gebruik gemaakt worden bij openbaarmakingen op grond van artikel 3.1 Woo. Dit is echter niet verplicht, omdat de initiatiefnemers thans de gevolgen van een dergelijke verplichting niet kunnen overzien. Op grond van de in artikelen 3.3 en 3.3a genoemde ministeriële regelingen kan de minister aan de openbaar te maken documenten eisen stellen. Deze eisen zullen fungeren als publicatiestandaarden voor openbaar te maken documenten.

Artikel 3.4 Openbaarheid bij zwaarwegend algemeen belang

In artikel 3.4 is, net als in de artikelen 5.6 en 5.7, bepaald dat informatie ondanks de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 in noodgevallen toch openbaar gemaakt kan worden. Artikel 3.4 ziet op het bestaan van een zwaarwegend ander belang, zoals de openbare veiligheid of de volksgezondheid, het milieu of de bescherming van de democratische rechtsorde, kortom rampen, crises en levensbedreigende situaties. Deze opsomming is overigens niet uitputtend, maar de lat ligt hoog. Met artikel 3.4 kan het in de artikelen 5.1 en 5.2 besloten openbaarmakingsverbod worden doorbroken. Zo kan het belang van de bescherming van bedrijfsgegevens of van het door de overheid uitgeoefende toezicht moeten wijken voor het belang van de bescherming van de volksgezondheid als blijkt dat een product onverwacht gevaar voor gebruikers oplevert en dat gevaar door een openbare waarschuwing kan worden verminderd. Anders dan de artikelen 5.6 en 5.7, op basis waarvan de uitzonderingen uit de artikelen 5.1. en 5.2 eveneens doorbroken kunnen worden, kan openbaarmaking op grond van artikel 3.4 alleen worden toegepast bij openbaarmaking uit eigen beweging.

Bij spoedeisend belang zal er vaak geen gelegenheid zijn om bij belanghebbenden na te gaan of er bedenkingen zijn tegen de openbaarmaking of om een bezwaarprocedure te doorlopen. In dat geval zal rechtsbescherming achteraf moeten worden geboden: was openbaarmaking wel terecht en zo niet, dient eventueel schade vergoed te worden?

Artikel 3.5 Openbaarheidsparagraaf

De bepalingen omtrent actieve openbaarmaking richten zich tot bestuursorganen. De controle op de naleving van deze verplichtingen gebeurt door bestuursorganen zelf en door burgers die organen op tekortkomingen kunnen wijzen. Naleving van de actieve openbaarmakingsverplichting kan als zodanig niet worden afgedwongen bij de rechter. Als een burger toegang wil tot informatie die op grond van de Woo al via actieve openbaarmaking toegankelijk had moeten zijn, zal hij alsnog een verzoek tot informatie moeten indienen. Om de controle op de naleving door bestuursorganen zelf te stimuleren, regelt artikel 3.5 dat bestuursorganen in hun begroting en verantwoordingsverslag aan moeten geven hoe zij met de bepalingen uit de Woo rekening houden.

De verantwoording die wordt afgelegd op grond van artikel 3.5 ziet op de verplichtingen uit de Woo omtrent zowel de actieve openbaarmaking als de passieve openbaarmaking. De verplichting is in hoofdstuk 3 opgenomen, omdat de verplichting zelf ook een actieve openbaarmakingsverplichting is. Voor wat betreft de verantwoording over de actieve openbaarmaking betreft deze verplichting een afgezwakte vorm van de in Engeland voor overheden verplichte *publication schemes.* Overheden dienen daarbij een plan vast te stellen omtrent welke informatie zij gaan publiceren. Uit de Engelse ervaring is gebleken dat de uitgebreide *publication schemes* als zodanig weinig meerwaarde hadden voor de actieve openbaarmaking, maar wel behulpzaam waren bij het versterken van de bewustwording bij organen van de openbaarheidswetgeving.

Ingeval een bestuursorgaan niet zelf een begroting opstelt, maar onderdeel uitmaakt van een rechtspersoon of een openbaar lichaam waarvan een ander bestuursorgaan dat doet, kan de in artikel 3.5 voorgeschreven informatie ook worden verstrekt in die begroting of dat jaarverslag. De meeste bestuursorganen – of de rechtspersoon waartoe zij behoren – kennen reeds de plicht om in een of andere vorm jaarlijks verslag te doen. In dat kader kan de verplichting van artikel 3.5 worden meegenomen.

Artikel 4.1 Verzoek

Eerste lid
Eenieder kan een verzoek doen om informatie.
Het eerste lid komt overeen met artikel 3, eerste lid, Wob. In dat artikel is bepaald dat een verzoek ook kan worden ingediend bij een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. Voor de duidelijkheid is in de Woo toegevoegd dat de beslissing op het verzoek niet door die instelling, die dienst of dat bedrijf wordt genomen, maar door het verantwoordelijke bestuursorgaan. Op verzoeken bijvoorbeeld die worden ingediend bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst of het Openbaar Ministerie, zal worden besloten door de minister van Justitie en Veiligheid. Deze kan vanzelfsprekend mandaat verlenen voor de afdoening van het verzoek.
Een verzoek hoeft niet als Woo-verzoek te worden betiteld, dus het bestuursorgaan moet bij ieder verzoek om in documenten neergelegde informatie aannemen dat het een Woo-verzoek betreft, tenzij uit de context duidelijk blijkt dat dat niet het geval is, bijvoorbeeld als iemand zijn eigen dossier opvraagt of in een sollicitatiebrief vraagt om meer informatie.

De koepels van decentrale overheden, VNG, IPO en UvW, werken niet onder verantwoordelijkheid van bestuursorganen en kunnen dus niet via artikel 4.1, eerste lid, onder de Woo worden gebracht.

Tweede lid
In het tweede lid wordt nadrukkelijk bepaald dat een verzoek zowel mondeling als schriftelijk kan worden ingediend. Hiermee wordt aangesloten bij de systematiek uit de Wob. Daaraan is ten opzichte van de Wob toegevoegd dat een verzoek ook elektronisch kan worden verzonden. Ieder orgaan dat onder de toepassing van de Woo valt, zal dus de mogelijkheid moeten bieden om verzoeken elektronisch in te dienen. Een elektronisch verzoek moet wel worden ingediend op het door het orgaan aangewezen e-mailadres, overeenkomstig artikel 2:13, eerste lid, Awb, zoals dat komt te luiden na de inwerkingtreding van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer.[48]

Berichten kunnen ook nu al elektronisch naar bestuursorganen worden verzonden op grond van het huidige artikel 2:15 Awb, voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg open staat. Daaraan kan het bestuursorgaan nadere eisen stellen. In artikel 4.1, tweede lid, Woo worden alle organen verplicht om de elektronische weg open te stellen en aan te geven op welke wijze zij te bereiken zijn voor elektronisch ingediende verzoeken. Daarmee heeft de verzoeker altijd de mogelijkheid om zijn verzoek elektronisch in te dienen, maar behouden organen de mogelijkheid om zelf aan te geven hoe dat dient te gebeuren. Het zou de afhandeling van verzoeken ernstig bemoeilijken indien bijvoorbeeld een verzoek naar elk e-mailadres van een bestuursorgaan zou kunnen worden verstuurd. Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak volgt dat een bestuursorgaan een elektronisch ingediend Wob-verzoek niet hoeft te behandelen als het niet is ingediend op de door het bestuursorgaan aangegeven wijze.[49] In afwijking van die jurisprudentie geldt dat het bestuursorgaan overeenkomstig het nieuwe artikel 2:16, eerste lid, onderdeel a, Awb, zoals dat komt te luiden na de inwerkingtreding van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer, het verzoek in behandeling moet nemen als is onderkend dat een (onjuist ingediend) verzoek is ontvangen. De beslistermijn van dat verzoek gaat overeenkomstig het nieuwe artikel 2:24 Awb lopen nadat het verzoek intern is doorgeleid en de verzoeker hiervan op de hoogte is gesteld.[50] Overigens is het niet de bedoeling om bij elektronische verzoeken onnodige drempels aan te brengen. Zo is het niet proportioneel om bij het openstellen van elektronische informatieverzoeken DigiD voor te schrijven.[51]

Derde lid
Het derde lid handhaaft het uitgangspunt van de Wob dat een verzoeker bij zijn verzoek geen belang hoeft te stellen. De initiatiefnemers hebben met hun voorstel alleen een ongeschreven regel vastgelegd, maar geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Vierde lid
Het vierde lid is bijna identiek aan artikel 3, tweede lid, Wob. Verschil is dat niet langer over een *bestuurlijke* aangelegenheid wordt gesproken, omdat deze voorwaarde in de Woo geen beperking meer is (alles is bestuurlijk).

Vijfde en zesde lid
Het vijfde lid is inhoudelijk bijna identiek aan artikel 3, vierde lid, Wob. Ten opzichte van dat artikel is toegevoegd dat het bestuursorgaan van de bevoegdheid om een specificatie van het verzoek te vragen, gebruik moet maken binnen twee weken na ontvangst van het verzoek. In het zesde lid wordt aangegeven wat het rechtsgevolg is van het niet meewerken aan een verzoek tot specificatie (het bestuursorgaan is bevoegd het verzoek buiten behandeling te laten). Overigens is dat rechtsgevolg ingevolge artikel 4:5 van de Awb ook al geldend recht onder de Wob. Wel wordt de termijn verkort ten opzichte van de termijn waarbinnen op grond van artikel 4:5 Awb een verzoek buiten behandeling moet worden gelaten. In artikel 4:5 Awb is die termijn vier weken. In de Woo wordt de termijn op twee weken gesteld, omdat het van groot belang is dat een verzoeker snel duidelijkheid krijgt over

[48] Kamerstukken II 2018/19, 35261.
[49] AbRvS 5 december 2012, LJN: BY5117. Eerder: 3 december 2008, LJN: BG5897.
[50] Zie Kamerstukken II 2018/19, 35261, nr. 3, p. 18.
[51] Zie ook: Kamerstukken II 2018/19, 35261, nr. 3, p. 11.

een verzoek en zo nodig snel een rechterlijk oordeel moet kunnen krijgen over het buiten behandeling laten van het verzoek. Tegen een besluit om de aanvraag niet te behandelen staat bezwaar, beroep en hoger beroep open conform de Awb.

Zevende lid
Het zevende lid is identiek aan artikel 3, vijfde lid, Wob. De gevraagde informatie is openbaar, tenzij een van de uitzonderingsgronden van toepassing is.

Artikel 4.1a Borgen behoud documenten

In haar uitspraak van 14 december 2005[52] heeft de Afdeling bestuursrechtspraak bepaald dat "ná de indiening van een verzoek om informatie op grond van de Wob het bestuursorgaan niet de vrijheid heeft om over te gaan tot vernietiging van stukken en bestanden waarop dat verzoek betrekking heeft." Vanaf dat moment dient volgens de Afdeling "het behoud daarvan volledig te worden gewaarborgd, opdat ook over de vraag of sprake is van voor openbaarmaking mogelijk in aanmerking komende documenten effectief besloten en geprocedeerd kan worden".[53] De initiatiefnemers achten het gewenst deze jurisprudentie te codificeren. Uit deze bepaling volgt geen bewaarplicht voor alle bij een bestuursorgaan berustende documenten, zoals ook de Wob of de Archiefwet 1995 een dergelijke verplichting niet kennen. Zoals de Afdeling in de hier gecodificeerde uitspraak al aangaf, moet "met in de dagelijkse bestuurspraktijk opkomende stukken en bestanden op een zodanige wijze (…) worden omgegaan, dat geen afbreuk wordt gedaan aan de aanspraken op openbaarheid van documenten die aan de Wob kunnen worden ontleend". Volgens de Afdeling neemt dat "niet weg dat het in die dagelijkse praktijk niet wel mogelijk is dat altijd alle elektronische berichten, kladjes en notities bewaard blijven. Deze gaan soms (na verloop van tijd) verloren of worden niet bewaard omdat er - uit het oogpunt van deugdelijke en overzichtelijke dossiervorming - een zekere schifting plaatsvindt." Het resultaat van die schifting dient uiteraard overeenkomstig artikel 3 van de Archiefwet 1995 en artikel 2.4, eerste lid, Woo in goede, geordende en toegankelijke staat te worden gebracht en bewaard. Uit artikel 4.1a volgt tevens dat tijdens de behandeling van een verzoek ten aanzien van gevraagde documenten de vernietiging op basis van een selectielijst wordt aangehouden totdat op het verzoek onherroepelijk is beslist.

Artikel 4.2 Doorverwijzing

Eerste lid
Het eerste lid is identiek aan artikel 4 Wob, zij het dat in de tekst beter tot uitdrukking wordt gebracht dat een verzoek ook gedeeltelijk kan worden doorgezonden. Geen doorzendplicht geldt als het bestuursorgaan niet weet of de gevraagde informatie bestaat en waar deze dan berust. Overigens geldt de doorzendplicht wel als de documenten bij een ander bestuursorgaan berusten, maar er voor die documenten een in de bijlage bij artikel 8.8 opgenomen ander regime dan de Woo van toepassing is. Het is aan het bestuursorgaan bij wie de documenten berusten om op basis van dat andere regime het verzoek om informatie te beoordelen.

Tweede lid
In het tweede lid wordt jurisprudentie gecodificeerd van de Afdeling bestuursrechtspraak, waaruit volgt dat van een bestuursorgaan mag worden verwacht dat het een inspanning verricht om documenten te achterhalen die niet bij het bestuursorgaan berusten, maar daar wel hadden moeten berusten. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 10 oktober 2010, waarin het verzoek betrekking had op documenten in een bestemmingsplanprocedure die op grond van de Archiefwet 1995 niet hadden mogen zijn vernietigd, maar waarvan het gemeentebestuur tijdens de procedure afschriften had verzonden aan een groep interne en externe betrokkenen en die groep op een verzendlijst vermeld staat. De Afdeling oordeelde: "Nu deze versie, in strijd met de archiefregelgeving, niet onder het

[52] ECLI:NL:RVS:2005:AU7942.
[53] Zie onlangs nog AbRvS, 22 mei 2019, r.o. 5.3, ECLI:NL:RVS:2019:1633.

college zelf berust, mocht van het college worden verwacht dat het contact zou opnemen met de adressanten van de verzendlijst om te onderzoeken of zich bij één van hen een exemplaar van die versie bevond. Door dit na te laten, en ook anderszins geen blijk te geven van een inspanning die verder ging dan het doen van navraag bij de relevante afdelingen van de gemeente Den Haag, heeft het college niet al het redelijkerwijs mogelijke gedaan om die versie alsnog te achterhalen."[54]

In de bepaling wordt bepaald dat, indien op grond van enig wettelijk voorschrift bepaalde informatie bij een bestuursorgaan had moeten berusten, op het orgaan de verplichting rust deze informatie te achterhalen. Derden die over deze informatie beschikken, dienen deze informatie vervolgens per omgaande aan het bestuursorgaan te verstrekken. Deze verstrekkingsplicht kan op grond van artikel 8.5, tweede lid, met een last onder dwangsom worden afgedwongen, zodat een bestuursorgaan zich niet kan verschuilen achter de mededeling dat de derde niet bereid was de informatie te verstrekken. Als de derde stelt de van het bestuursorgaan ontvangen informatie niet meer in het bezit te hebben, zal het bestuursorgaan slechts een last onder dwangsom kunnen opleggen als aanwijzingen bestaan dat deze ontkenning niet juist is. Mogelijke wettelijke voorschriften waarop deze bepaling betrekking heeft, zijn de in de uitspraak genoemde archiefregelgeving, maar ook nog niet nageleefde verplichtingen om bepaalde informatie aan de overheid te verstrekken in het kader van een toezichtrelatie of de verantwoording van een bekostiging. Als gegevens nog niet zijn verstrekt omdat de verstrekkingstermijn nog niet is verstreken, is de onderhavige bepaling niet van toepassing. Dit artikel kan dus niet worden gebruikt om de verplichte verstrekking van informatie te vervroegen naar een tijdstip waarop de verplichting nog niet bestaat. Uit de last onder dwangsom volgt altijd al dat een redelijke termijn moet worden gegeven alvorens de dwangsom wordt verbeurd (hersteltermijn). Gelet op de bestaande wettelijke verplichting, hoeft dat geen zeer ruime termijn te zijn.

Overigens betekent de verplichting voor het bestuursorgaan om – indien is vastgesteld dat de gevraagde informatie elders berust – dergelijke informatie op te vragen niet dat het bestuursorgaan verplicht is om deze informatie één-op-één openbaar te maken. Het bestuursorgaan zal na ontvangst van de informatie de openbaarmaking altijd moeten toetsen aan de artikelen 5.1 en 5.2.

Derde lid
Op grond van artikel 2.2 vallen ook de Staten-Generaal onder de werking van de Woo. Gevolg daarvan is dat beide Kamers of de verenigde vergadering een verzoek kunnen ontvangen dat betrekking heeft op informatie die de regering vertrouwelijk aan de Staten-Generaal heeft verstrekt. De Staten-Generaal komt daarmee in de positie dat het een juridisch bindend oordeel moet geven over de rechtmatigheid van de vertrouwelijkheid ten opzichte van de uitzonderingsgronden van artikel 5.1. Dat past niet in de controlerende taak van de Staten-Generaal, waarbij dat oordeel een politiek oordeel zou moeten blijven. Daar komt bij dat de openbaarheid van de door de regering verstrekte informatie mogelijk wordt beheerst door een andere wet, zoals opgenomen in de bijlage bij artikel 8.8. Die wetten zijn in het algemeen zo geformuleerd dat de minister of een ander met name genoemd bestuursorgaan de beslissing om informatie te verstrekken of te weigeren moet afwegen op de in die wet genoemde gronden, die dan afwijken van artikel 5.1 van de Woo. De Staten-Generaal zouden echter het kader van de Woo moeten toepassen, hetgeen tot een andere uitkomst kan leiden dan de beoordeling door het bestuursorgaan waar de informatie vandaan komt. Een dergelijk stelsel zou het overleg met de regering belasten, omdat de Staten-Generaal de vertrouwelijkheid van de informatie dan niet meer kan garanderen. Om de bestaande mogelijkheid dat de regering de Staten-Generaal vertrouwelijk informeert, in stand te laten, wordt voorgesteld te bepalen dat de Kamers of de verenigde vergadering een verzoek om informatie ter behandeling doorzenden aan de betreffende minister of ministers, voor zover het verzoek betrekking heeft op vertrouwelijk aan de Staten-Generaal verstrekte informatie. Op die manier hoeft de regering niet bang te zijn dat de Staten-Generaal op grond van de Woo informatie openbaar moet maken die als vertrouwelijk is aangemerkt, maar moet de betreffende minister het oordeel dat de informatie niet openbaar kan zijn zelf motiveren en eventueel bij de rechter verdedigen, zoals dat nu ook het geval is, omdat er bij de Staten-Generaal

[54] AbRvS 20 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1189.

geen verzoek op grond van de Wob kan worden ingediend. Als gezegd, staat het de Staten-Generaal vrij om in debat met de regering een politiek oordeel te geven over het al dan niet openbaar maken van de betreffende informatie.

Artikel 4.2a Overleg tussen bestuursorgaan en verzoeker

Bij amendement is artikel 4.2a ingevoegd.[55] Dit artikel schrijft voor dat een bestuursorgaan dan niet tijdig kan beslissen wegens de omvang van het verzoek, voor het einde van de termijn in overleg treedt met de verzoeker over de prioritering van de afhandeling van het verzoek. Het bestuursorgaan verstrekt de gevraagde documenten zo veel mogelijk in de door de verzoeker gewenste volgorde.

Met dit amendement wordt de mogelijkheid gecreëerd voor de verzoeker en een bestuursorgaan om afspraken te maken bij een omvangrijk verzoek over een snellere levering van een deel van de opgevraagde documenten. De reikwijdte van het informatieverzoek kan hierdoor beter worden afgebakend, zodat de uitvoeringslasten voor het bestuursorgaan kunnen worden beperkt. Bij de verzoeker kan begrip worden gekweekt voor een eventueel langere behandelduur bij omvangrijke verzoeken.

Bij sommige verzoeken gaat het in potentie om het zoeken, toetsen en verstrekken van duizenden documenten. Het is dan voor zowel verzoeker als voor het bestuursorgaan aantrekkelijk om afspraken te maken over een snelle verstrekking van bijvoorbeeld de vijftig of honderd meest interessante documenten. In een deel van de gevallen zal het verzoek daarmee afdoende beantwoord zijn. De levering van een eerste tranche aan documenten binnen de genoemde wettelijke termijn doet niet af aan het recht van verzoekers om meer informatie te verkrijgen, voor zover deze verstrekt kan worden binnen de grenzen van de Woo.

Het hier bedoelde overleg dient te worden onderscheiden van de in artikel 4.1, vijfde lid, voorgeschreven hulp bij het specificeren van een verzoek om informatie. Een niet-gespecificeerd verzoek hoeft niet te worden behandeld, een omvangrijk verzoek wel. Wel kan het doelmatig zijn dat bij het overleg over het specificeren tevens eventuele prioritering aan de orde komt.

De op basis van dit overleg gemaakte afspraken schorten de beslistermijn op. Dat volgt uit artikel 4:15 Awb, waarnaar in artikel 4.4, derde lid, Woo wordt verwezen. Dat artikel schrijft voor dat dergelijke afspraken schriftelijk worden vastgelegd. Indien een bestuursorgaan niet volgens de gemaakte afspraken beslist, staat beroep open wegens niet tijdig beslissen. Indien een verzoeker niet bereid is tot het maken van afspraken, blijft de wettelijke termijn staan. De bestuursrechter kan bij een eventueel beroep wegens niet tijdig beslissen op grond van artikel 8.4 Woo gevolgen verbinden aan het niet bereiken van overeenstemming over de beslistermijn.

Artikel 4.3 Beslissing

Inhoudelijk is deze bepaling bijna identiek aan artikel 5 van de Wob. Toegevoegd is dat verstrekkingen op grond van artikel 5.5, artikel 5.6 of artikel 5.7 schriftelijk geschieden in geval aan de verstrekking voorwaarden worden verbonden. Hieruit volgt overigens niet dat wanneer op grond van een van deze artikelen inzage is gegeven in een dossier, zonder dat daaraan een schriftelijke beslissing vooraf is gegaan, het rechtsgevolg is dat het dossier daarmee openbaar is voor eenieder.

Artikel 4.4 Termijn

Eerste lid en tweede lid
In het eerste lid is de beslistermijn opgenomen voor een verzoek om informatie. Deze termijn is gelijk gebleven aan de beslistermijn in de Wob. De bevoegdheid tot verdaging in het tweede lid is ten

[55] Kamerstukken II 2020/21, 35112, nr. 20.

opzichte van de Wob met twee weken verkort tot twee weken. Een verdaging is alleen mogelijk als de beslistermijn nog niet is verstreken en moet schriftelijk worden gemotiveerd. Mogelijke verdagingsgronden zijn de omvang of de gecompliceerdheid van de gevraagde informatie.

Het overgrote deel van de verzoeken kan volgens de initiatiefnemers binnen de termijn worden afgehandeld. Uit een onderzoek uit 2010 blijkt dat de meeste Wob-verzoeken binnen tien werkdagen beantwoord worden.[56]

Het kan echter gebeuren dat verzoeken zo omvangrijk zijn dat zij niet binnen de wettelijke termijn kunnen worden afgedaan. In dat geval kunnen verzoeker en bestuursorgaan op grond van artikel 4:15, tweede lid, onderdeel a, Awb nadere afspraken maken over de behandeling van het verzoek, waarbij de wettelijke beslistermijn wordt opgeschort. In de praktijk worden bij omvangrijke verzoeken vaak dergelijke afspraken gemaakt. Het ligt op de weg van het bestuursorgaan om, binnen de wettelijke beslistermijn, het initiatief tot dergelijke afspraken te nemen. Het bestuursorgaan doet er ook verstandig aan als het dit overleg goed documenteert. Verzoekers zullen zich moeten realiseren dat het recht op informatie niet inhoudt dat een bestuursorgaan tot het onmogelijke is gehouden en zullen zich coöperatief moeten opstellen als zij een zodanig omvangrijk of gecompliceerd verzoek doen, dat dit niet binnen de wettelijke termijn kan worden afgehandeld. De bestuursrechter kan aan het niet-meewerken aan de verlenging van de termijn het gevolg verbinden dat geen griffiegeld of geen proceskosten worden vergoed.

Ook de toepassing van artikel 4:15, eerste of tweede lid, onderdelen b of c, Awb kan de beslistermijn opschorten. Van de toepassing van het eerste lid is bijvoorbeeld sprake als het bestuursorgaan toepassing geeft aan artikel 4:5 Awb, juncto artikel 4.1, vijfde lid, Woo. Van de toepassing van artikel 4:15, tweede lid, onderdeel c, Awb is sprake als het bestuursorgaan op grond van artikel 4.2, tweede lid, Woo een document bij een derde vordert.

Derde, vierde en vijfde lid
Het derde, vierde en vijfde lid, eerste volzin, zijn ongewijzigd ten opzichte van de regeling in de Wob, zij het dat de opschorting in de Woo eindigt op de dag waarop door de belanghebbende of belanghebbenden een zienswijze naar voren is gebracht of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken en in de Wob een dag eerder.

Deze bepalingen zien op de rol van derdebelanghebbenden in de procedure. Materieel worden de belangen van derden meegewogen in het al dan niet toepassing geven aan een uitzonderingsgrond voor de openbaarmaking van informatie. Procedureel worden derden beschermd doordat zij in staat worden gesteld hun zienswijze naar voren te brengen voordat een beslissing wordt genomen en doordat zij in bezwaar kunnen gaan tegen een beslissing. De formele rechtsbescherming van derden komt hier dan ook grotendeels overeen met hoe dat in de Wob in samenspel met de Awb geregeld is.

Bestuursorganen mogen op grond van het derde lid de termijn om te beslissen opschorten om een belanghebbende in staat te stellen een zienswijze naar voren te brengen onder toepassing van artikel 4:8 Awb. Als het bestuursorgaan besluit informatie openbaar te maken en verwacht dat een derde daartegen bezwaar heeft, regelt het vijfde lid dat de informatie wordt verstrekt twee weken na bekendmaking van het besluit. De belanghebbende kan dan tegen de beslissing bezwaar maken en een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter vragen teneinde de uitvoering van het besluit op te schorten. Aan deze keuzes ligt de overweging ten grondslag dat het wenselijk is dat derdebelanghebbenden zowel voordat een beslissing wordt genomen, als daarna hun belangen kunnen verdedigen, maar dat dit niet ten koste mag gaan van de snelle afhandeling van een verzoek om informatie.

[56] Bijlage bij Kamerstukken II, 32802, nr. 1, en het hierop gebaseerde onderzoek in bijlage bij Kamerstukken II, 33328, nr. 10.

Ten opzichte van de Wob is in het vijfde lid toegevoegd dat de openbaarmaking wordt opgeschort als de derdebelanghebbende een verzoek om een voorlopige voorziening heeft ingediend, maar op dat verzoek nog niet is beslist.

Zesde lid
In het zesde lid is bepaald dat een besluit om informatie te verstrekken waarbij een derde belanghebbende is, aan deze derde wordt medegedeeld. Ter waarborging van de proces-belangen van de derdebelanghebbende moet de mededeling aan de derdebelanghebbende gelijktijdig met de bekendmaking aan de verzoeker worden verzonden. De derdebelanghebbende heeft op grond van het vijfde lid twee weken om (pro forma) bezwaar te maken en een voorlopige voorziening tegen de verstrekking te vragen bij de bestuursrechter. Uit de redactie van dit lid volgt dat die mededeling ook wordt gedaan als de derdebelanghebbende niet onder toepassing van artikel 4:8 Awb om een zienswijze is gevraagd (bijvoorbeeld omdat uit jurisprudentie duidelijk is dat de gevraagde informatie niet kan worden geweigerd). Dan kan het toch prettig zijn voor de derde dat hij weet dat de betreffende informatie wordt verstrekt. Als de mededeling aan de derde achterwege blijft, kan dit een grond zijn om de termijnoverschrijding bij een eventueel later bezwaar verschoonbaar te achten zodat het bezwaar toch ontvankelijk is.

Artikel 4.5 Verstrekking

Dit artikel is de opvolger van artikel 7 van de Wob. Uitgangspunt is dat informatie wordt verstrekt in de door de verzoeker verzochte vorm. Slechts indien dit redelijkerwijs niet van het bestuursorgaan gevergd kan worden, bijvoorbeeld omdat de gevraagde informatie niet in de gevraagde vorm beschikbaar is, verschaft het bestuursorgaan toegang tot de informatie overeenkomstig de volgorde van artikel 2.4, derde lid, Woo.

Dit artikel brengt niet mee dat informatie die reeds in een voor verzoeker gemakkelijk toegankelijke vorm voor het publiek beschikbaar is, in een andere vorm aan een verzoeker moet worden verstrekt indien deze daarom verzoekt. Een van de voordelen van actieve elektronische openbaarmaking is immers de vermindering van de bestuurslast bij het verstrekken van informatie op verzoek. Wel dient het orgaan op grond van het tweede lid aan te geven in welke vorm en waar de informatie toegankelijk is. Informatie die eerder openbaar gemaakt is, maar die niet langer algemeen toegankelijk is, wordt door het bestuursorgaan wel verstrekt.

Artikel 4.6 Antimisbruikbepaling

Verzoekers om informatie hebben het recht op toegang tot informatie en bij hun verzoek hoeven zij geen belang te stellen. Dit kan aanleiding geven tot misbruik van het recht op toegang, bijvoorbeeld wanneer een burger een conflict heeft met een orgaan en vervolgens een grote hoeveelheid verzoeken indient, gericht op het verstoren van het functioneren van het orgaan. Een antimisbruikbepaling is gewenst. Voorkomen moet echter worden dat de antimisbruikbepaling in de praktijk tot een verkapte uitzonderingsgrond verwordt. Er dient sprake te zijn van een kennelijk ander doel dan het verkrijgen van informatie. Als een bestuursorgaan dat aannemelijk maakt, mag het besluiten op grond van artikel 4.6 Woo het verzoek buiten behandeling te laten.

Artikel 4.6 ziet op gevallen waarin een verzoeker een ander motief heeft dan het verkrijgen van informatie. In het algemeen moet ervan uitgegaan worden, dat wie een verzoek om informatie doet de bedoeling heeft publieke informatie te verkrijgen. Dan komt pas anders te liggen, als de verzoeker kennelijk een ander doel heeft. Dat andere doel zou bijvoorbeeld het uit rancune veroorzaken van overlast kunnen zijn. Het komt voor dat uit (eerdere) gesprekken met een verzoeker blijkt, dat het hem niet om de informatie te doen is, maar dat hij omwille van een conflict op een heel ander terrein beoogt het bestuursorgaan te treffen door een zwaar beslag te leggen op bestuurlijke capaciteit. Het enkele feit dat de verzoeker om informatie een geschil heeft met het bestuursorgaan, is geen grond om aan te nemen dat sprake is van misbruik. Het is goed denkbaar dat de informatie nodig is ter

onderbouwing van de argumenten in dat geschil. In dat geval is een verzoek om informatie volstrekt legitiem. Het wordt anders als uit het aantal verzoeken, de omvang en de aard van de gevraagde gegevens, eventueel gecombineerd met uitlatingen van de verzoeker, blijkt dat geen sprake is van een gewoon verzoek om informatie.

In de Wob is het begrip "bestuurlijke aangelegenheid" gedefinieerd als "een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan". Dit begrip heeft onder meer de functie om verzoeken te beperken tot de gevallen waarin democratische controle gewenst en noodzakelijk is. In de jurisprudentie is inmiddels veel als bestuurlijke aangelegenheid aangemerkt dat door het betrokken bestuursorgaan niet als zodanig is aangemerkt. Ervan uitgaande dat alles waarmee een bestuursorgaan bezig is in beginsel bestuurlijk is, zeker als het uit de openbare kas wordt bekostigd, is in de Woo het begrip niet in de definities opgenomen. Daarmee ontstaat in theorie de mogelijkheid om verzoeken in te dienen waarvoor het recht op informatie apert niet is bedoeld, zoals een verzoek om informatie over de kleur van het meubilair in de afgelopen vijf jaar of verzoeken van vergelijkbare aard. Dergelijke verzoeken rechtvaardigen niet de inspanning die een bestuursorgaan op grond van de wet moet doen. Daarom kan, als evident geen sprake is van een bestuurlijke aangelegenheid en objectief kan worden vastgesteld dat er redelijkerwijs geen belang bij een verzoek bestaat, een dergelijk verzoek vereenvoudigd worden afgedaan.
In zulke gevallen, wanneer uit het verzoek blijkt dat kennelijk sprake is van misbruik, kan het bestuursorgaan besluiten het verzoek op die grond niet te behandelen, mits hij het besluit daartoe aan de verzoeker zendt binnen twee weken na ontvangst van het verzoek dan wel onverwijld nadat is gebleken dat de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie. Een termijnstelling van twee weken is daarbij gerechtvaardigd, omdat de bevoegdheid om een dergelijk besluit te nemen in het leven wordt geroepen om in voorkomende gevallen een verzoek vereenvoudigd af te doen. Dan mag van het bestuursorgaan worden verwacht dat het terstond dergelijke gevallen afdoet.
De voorgestelde regeling is, naast het uitsluiten van de bepalingen uit de Awb over de dwangsom bij niet tijdig beslissen (zie artikel 8.2), naar de mening van de initiatiefnemers voldoende om de meest voorkomende vormen van misbruik van de Wet open overheid te regelen.

Het begrip "evident" in artikel 4.6 heeft betrekking op de vraag of het verzoek wel of geen bestuurlijke aangelegenheid betreft. In de meeste gevallen zal onmiddellijk duidelijk zijn of een verzoek wel of geen bestuurlijke aangelegenheid betreft. In geval daarover twijfel bestaat, bestaat onvoldoende grond om een verzoek niet te behandelen. Aan het vereiste van evidentie is slechts voldaan als onmiddellijk duidelijk of zonneklaar is, dat het verzoek geen bestuurlijke aangelegenheid betreft. Dit impliceert dat er naar de mening van de initiatiefnemers geen ruimte bestaat voor richtlijnen of normen op dit gebied, anders dan de richtlijn: in geval van twijfel het verzoek gewoon in behandeling nemen.

Oneigenlijke verzoeken moeten goed worden onderscheiden van omvangrijke verzoeken. Dat een verzoek betrekking heeft op een grote hoeveelheid informatie is op zichzelf geen aanwijzing dat sprake is van een oneigenlijk verzoek. De initiatiefnemers zijn wel van oordeel dat een verzoeker niet mag verwachten dat een dergelijk verzoek binnen vier weken zal zijn afgehandeld. De verzoeker moet open staan voor afspraken met het bestuursorgaan over een reële afdoeningstermijn. Daarnaast moet een bestuursorgaan de verzoeker in de gelegenheid stellen om het onderwerp van het verzoek nader te preciseren, overeenkomstig artikel 4.1, vijfde lid. Overleg tussen het bestuursorgaan en de verzoeker hieromtrent kan in veel gevallen wenselijk zijn.

Toepassing van artikel 4.6 leidt niet tot opschorting van beslistermijnen. In beginsel zal een besluit op grond van artikel 4.6 Woo binnen twee weken na ontvangst van het verzoek moeten zijn genomen. Als een verzoek evident geen betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid, dient altijd binnen twee weken besloten te worden het verzoek niet te behandelen. Denkbaar is echter, dat eventuele oneigenlijke motieven van een verzoeker niet uit zijn verzoek blijken en een verzoek normaal in

behandeling wordt genomen. Dan kan in de loop van de behandeling van de andere bedoeling blijken uit nader contact tussen de verzoeker en het bestuursorgaan of de behandelend ambtenaar. In dat geval kan worden besloten de aanvraag niet te behandelen op het moment dat van die andere bedoeling blijkt. Uit de redactie van artikel 4.6 volgt dat een bestuursorgaan in geval de beslistermijn van twee weken is verstreken een verzoek alleen op grond van dit artikel buiten behandeling kan laten, indien het bestuursorgaan eerder niet was gebleken dat de verzoeker een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie en het bestuursorgaan onverwijld besluit het verzoek niet te behandelen (met andere woorden, met dat besluit niet nog eens twee weken of langer wacht). Uit de motivering van het besluit het verzoek niet te behandelen zal tevens moeten blijken waarom het bestuursorgaan niet binnen twee weken na ontvangst heeft besloten het verzoek niet te behandelen en dat het bestuursorgaan derhalve nog steeds over de bevoegdheid beschikt om de aanvraag buiten behandeling te laten.

Tegen een afdoening met toepassing van artikel 4.6 staat bezwaar, beroep en hoger beroep open op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Een bestuursorgaan dat zich ten onrechte beroept op de antimisbruikbepaling zal dus gecorrigeerd worden.

De initiatiefnemers denken dat zij met hun voorstel inzake misbruik recht doen aan het gerechtvaardigde belang van de overheid om niet te worden geconfronteerd met verzoeken die een ander doel hebben dan het verkrijgen van informatie of verzoeken die worden ingediend om een dwangsom te kunnen opstrijken. In een stelsel waarin een verzoeker geen belang hoeft te stellen, zou een intensievere toetsing van de motieven van de verzoeker of een weging van het belang van de verzoeker tegen de inspanning die het bestuursorgaan moet verrichten, afbreuk doen aan de mate van toegang tot overheidsinformatie. Een dergelijk middel zou dan erger zijn dan de kwaal.

Artikel 4.7 Contactpersoon

Het is belangrijk dat eenieder gemakkelijk kan nagaan of een bestuursorgaan beschikt over de informatie waarnaar hij of zij op zoek is. Met het oog daarop regelt dit artikel dat ieder bestuursorgaan een of meer contactpersonen aanwijst om hierover levende vragen te beantwoorden. Op deze manier kan eenieder geholpen worden om snel en effectief te overzien welke informatie aanwezig is bij een bestuursorgaan. De functie van contactpersoon betreft geen fulltime functie, eerder is sprake van een rol die op verschillende plaatsen in de organisatie kan worden belegd. De afdoening van dergelijke vragen kan worden ingevuld zoals bij het Rijk ook burgerbrieven, e-mails of telefoontjes worden beantwoord. De bedoeling is dat de contactfunctionaris op laagdrempelige en klantvriendelijke wijze, bijvoorbeeld telefonisch of via e-mail, vragen beantwoordt en wellicht ook documenten verstrekt in gevallen die zich daartoe lenen (als het er maar een paar zijn en er geen uitzonderingsgronden aan de orde zijn). Ook kan de contactfunctionaris helpen bij het omschrijven van een verzoek. Leidt de beantwoording van de vraag tot een verzoek om een groot aantal documenten, dan kan worden opgeschaald naar de procedure voor het afhandelen van een Woo-verzoek. Dit artikel is in hoofdstuk 4 geplaatst, omdat de contactpersoon naar verwachting de meeste vragen krijgt over informatie die (nog) niet openbaar is.

Niet in alle gevallen hoeft een fulltime contactfunctionaris te worden benoemd. De functie kan ook worden vervuld door personen die al een frontoffice-functie hebben. Dan komen de vragen over informatie bij een bestuursorgaan binnen op dezelfde plek als andere vragen en klachten en kan de vraag intern worden uitgezet en vervolgens beantwoord. Veel bestuursorganen hebben al een loket waar dergelijke vragen telefonisch of elektronisch kunnen worden gesteld. De voorgestelde verplichting houdt in dat, als zo'n loket al bestaat, duidelijk wordt aangegeven dat bij dat loket ook vragen kunnen worden gesteld over de beschikbaarheid van documenten en dat daar hulp kan worden verkregen bij een verzoek om documenten. Indien bij de betreffende documenten geen uitzonderingsgronden of derdenbelangen spelen, kunnen de documenten meteen worden verstrekt, zonder dat een formeel besluit hoeft te worden genomen. Deze mogelijkheid bestaat ook onder de Wob bij mondelinge verzoeken. Blijkt dat de betreffende documenten niet zomaar kunnen worden

verstrekt, dan zal wel een formele beoordeling met een (schriftelijk) besluit moeten volgen. Dat doet niet de contactfunctionaris, maar degene die nu al de Wob-verzoeken doet.

De contactfunctionarissen hebben een dejuridificerende functie. Als het lukt om de cultuur te veranderen, hoeven minder mensen in bezwaar en beroep of zich te melden bij de klachtenprocedure, omdat het dan niet alleen is gelukt om meer actief openbaar te maken maar ook om actiever mee te werken. De contactfunctionarissen die met de Woo worden ingevoerd spelen hierbij een rol.

Het is de bedoeling van de contactfunctionarissen om expliciet de burger vanuit de positie van verzoeker te ondersteunen, en niet om vanuit de overheid het contact te laten plaatsvinden om maar niet te veel inspanning te hoeven leveren, maar echt om de verzoeker te faciliteren.

Ook als de burger niet een Woo-verzoek doet, maar gewoon voor publiek toegankelijke informatie komt, kan hij de contactpersoon benaderen. Die kan dan niet zeggen: er is geen verzoek ingediend, dus u bent niet ontvankelijk.

Het gaat bij de contactfunctionaris om het menselijke contact, dat kun je niet automatiseren. Dit is juist iets waar je naartoe kunt als blijkt dat het ergens niet naar tevredenheid loopt of als je moeite hebt om iets te vinden. Hoe meer je natuurlijk gestandaardiseerd of in een open systeem vindt, hoe beter, maar de contactfunctionaris is daarbij een hulplijn.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vindt het feit dat die contactpersoon er is en dat die deze dienstverlenende rol vervult, gewoon door contact van mens tot mens, een grote meerwaarde van het voorstel. Zij merkte onder meer op dat met de contactfunctionaris gezorgd kan worden voor het leggen van contact tussen een burger en de mensen die daadwerkelijk toegang hebben tot die informatie. Bij de uitvoering van de Wob gaat dat nog niet altijd even goed. Wob-verzoekers blijven te lang in het ongewisse over de status van hun verzoek. Het contact is vaak erg juridisch van aard. Het is erg gejuridificeerd en dat is eigenlijk ook niet goed. Je komt vaak een heel eind als je gewoon een goed gesprek voert met een indiener. Een verzoek kan dan best vaak worden afgebakend. Dat leidt tot een betere en snellere afhandeling.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

Algemeen
Artikel 5.1 bevat uitzonderingsgronden op basis waarvan het openbaar maken van informatie op grond van de Woo achterwege blijft. Voor de redactie van de uitzonderingen is aansluiting gezocht bij artikel 10, eerste, tweede en zevende lid, Wob. Ook de jurisprudentie ten aanzien van dat artikel behoudt zijn betekenis. Voor zover een verzoek om informatie wordt ingediend dat gelijkluidend is aan een verzoek dat eerder op grond van een van de uitzonderingsgronden van de Wob is afgewezen, kan bij ten opzichte van de Wob ongewijzigde onderdelen van artikel 5.1 worden verwezen naar het besluit op dat eerdere verzoek (tenzij de informatie ouder is dan vijf jaar en op grond van artikel 5.3 het tijdsverloop in de motivering moet worden betrokken).

Het onderscheid tussen de absolute en relatieve uitzonderingsgronden blijft gehandhaafd. Absoluut blijven de uitzonderingsgronden eenheid van de Kroon, veiligheid van de Staat, bescherming van bijzondere persoonsgegevens en vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens (artikel 5.1, eerste lid). Iedere aantasting van die belangen is voldoende om de openbaarmaking van informatie die die aantasting tot gevolg heeft, achterwege te laten.

In artikel 5.1, tweede lid, zijn ten opzichte van de Wob vier relatieve uitzonderingsgronden toegevoegd. Het betreft de twee gronden die voor milieu-informatie zijn opgenomen in artikel 10, zevende lid, Wob, en een grond betreffende het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen en bestuursorganen. Deze laatste grond is in de jurisprudentie geformuleerd als een vorm van onevenredige bevoordeling of benadeling van de overheid, en wordt in

de Woo apart opgenomen, zodat ondanks de vervanging van artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob, door artikel 5.1, vijfde lid, Woo, vast staat dat deze jurisprudentie wordt gehandhaafd. Tot slot is er een relatieve uitzonderingsgrond opgenomen voor de bescherming van andere dan in artikel 5.1, eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens. Onder de Wob moest voor deze categorie gegevens een beroep worden gedaan op de grond betreffende onevenredige bevoordeling of benadeling (artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob).

Toepassing van de uitzonderingsgronden
Bij de toepassing van een uitzonderingsgrond zal eerst moeten worden vastgesteld of de uitzonderingsgrond aan de orde is. Bij absolute uitzonderingsgronden blijft het daarbij. Voor de relatieve uitzonderingsgronden dient evenals onder de Wob telkens een afweging te worden gemaakt tussen het vooropgesteld belang van openbaarheid en het door de uitzonderingsgrond beschermde belang. Door aanvaarding van het amendement-Segers/Veldman[57] blijft de wijze van afweging op dit punt gelijk aan die onder de Wob, waardoor de jurisprudentie van de Wob voor deze uitzonderingsgronden zijn betekenis behoudt.

Een individueel belang bij openbaarheid speelt geen rol in de afweging die bij relatieve uitzonderingsgronden aan openbaarmaking vooraf gaat. Dit houdt mede verband met artikel 4.1, derde lid, dat bepaalt dat verzoekers geen belang hoeven te stellen bij hun verzoek. In de afweging draait het dus alleen om het belang van openbaarheid voor eenieder. Dit is anders bij de individuele, vertrouwelijke verstrekking van informatie wanneer de gegevens betrekking hebben op de verzoeker (artikel 5.5) of als klemmende redenen een dergelijke verstrekking rechtvaardigen (artikel 5.6). Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij die artikelen.

Weigeringsgronden dienen restrictief te worden uitgelegd. Dat is vastgelegd in artikel 5.1, waarin de woorden "voor zover" staan. Informatie die wel in aanmerking komt voor openbaarmaking kan worden gescheiden van informatie die daadwerkelijk afbreuk doet aan een uitzonderingsgrond. Dat deel wordt dan niet openbaar gemaakt. Gedeeltelijke openbaarmaking komt dan tegemoet aan het algemeen belang van openbaarheid.

Vangnet
De uitzonderingsgrond betreffende het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling als bedoeld in artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob, is in de Woo grondig herzien en apart opgenomen in artikel 5.1, vijfde lid, Woo. In de praktijk van de Wob wordt deze uitzonderingsgrond vaak gebruikt of misbruikt als restgrond. Veel beroepsprocedures richten zich in ieder geval op de toepassing van deze grond.[58] Ook uit een onderzoek onder onderzoeksjournalisten bleek veel onvrede over het ruime gebruik van deze grond.[59] Na deze herziening kan deze grond niet meer onbeperkt als restgrond worden gebruikt. Ten eerste kan de grond niet meer subsidiair aan een andere grond uit artikel 5.1, eerste of tweede lid, worden gebruikt. Voorts moet het gaan om uitzonderlijke gevallen en moet sprake zijn van onevenredige benadeling van een niet in artikel 5.1, eerste of tweede lid, genoemd belang. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij het vijfde lid.

Motivering
De toepassing van een uitzonderingsgrond dient goed gemotiveerd te zijn voor de informatie waarop de uitzonderingsgrond betrekking heeft (zie ook de toelichting bij het derde lid). Met de woorden “voor zover” in de aanhef van het eerste en het tweede lid wordt tot uitdrukking gebracht dat informatie in een document waarop geen uitzonderingsgrond van toepassing is, wel openbaar dient te worden gemaakt. Naar vaste jurisprudentie dient een document daartoe per eenheid (meestal een alinea) te

[57] Kamerstukken II 2015/16, 33328, nr. 22.
[58] Over wetten en praktische bezwaren. Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur, Universiteit van Tilburg 2004, pp. 12 en 14.
[59] M. Smit (red.), *Muur van Rubber*, 2009, pp. 7 en 46.

worden beoordeeld. Eenheden waarin na toepassing van de uitzonderingsgronden geen begrijpelijke informatie overblijft, mogen in hun geheel worden geweigerd.[60]

Wanneer bij een verzoek om informatie een uitzonderingsgrond wordt toegepast die naar verwachting al na korte tijd niet meer van toepassing zal zijn, ligt het in de lijn der verwachting van goed bestuur dat bestuursorganen de verzoeker hiervan op de hoogte houden.

In de afweging tussen de betrokken belangen bij relatieve uitzonderingsgronden treedt na verloop van tijd een verschuiving op ten faveure van het belang van openbaarheid en transparantie. Dit wordt tot uitdrukking gebracht door het bepaalde in artikel 5.3. Bestuursorganen kunnen desalniettemin besluiten om bij informatie die ouder is dan vijf jaar een uitzonderingsgrond toe te passen. Afhankelijk van de uitzonderingsgrond kunnen hiervoor goede redenen aanwezig zijn. Deze redenen moeten expliciet gemotiveerd worden. Voor een nadere toelichting hieromtrent wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 5.3.

Milieu-informatie
Aangezien in de Woo het verschil tussen milieu-informatie en andere informatie zo veel mogelijk is opgeheven, zijn de leden 4 tot en met 6, en 8 van artikel 10 Wob niet overgenomen. Artikel 10, vierde en achtste lid, Wob, heeft betrekking op de beperking van uitzonderingsgronden in geval van emissiegegevens. Deze leden zijn vervangen door het nieuwe artikel 5.1, zesde lid.

Artikel 10, vijfde lid, Wob, stelt in geval van milieu-informatie aan de uitzonderingsgrond economische of financiële belangen van openbare lichamen de aanvullende voorwaarde dat die betrekking moet hebben op handelingen met een vertrouwelijk karakter. In de Woo zijn de economische of financiële belangen van openbare lichamen begrepen in de uitzonderingsgrond van artikel 5.1, tweede lid, onderdeel b. Het gaat dan om informatie die derden kunnen gebruiken om offertes of aanbestedingen bij te stellen, zodat het betreffende openbare lichaam een hogere prijs betaalt dan zonder openbaarmaking van de betreffende informatie het geval geweest zou zijn.

Artikel 10, zevende lid, Wob bevatte twee uitzonderingsgronden voor milieu-informatie. In de Woo zijn deze uitzonderingsgronden als gewone relatieve uitzonderinggronden in artikel 5.1, tweede lid, opgenomen.

Verhouding tot het Verdrag van Tromsø
De Woo kent één uitzonderingsgrond die in het verdrag niet voorkomt. Voor de uitzondering wegens onevenredige benadeling (thans artikel 5.1, vijfde lid, Woo) bestaat geen equivalent in het Verdrag van Tromsø, zoals ook voor het huidige artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob geen equivalent in dat verdrag bestaat.
Daarnaast gaat het Verdrag van Tromsø niet uit van absolute uitzonderingsgronden. Voor de uitzonderingsgronden «eenheid van de Kroon», veiligheid van de Staat en de bescherming van bijzondere persoonsgegevens in artikel 5.1, eerste lid, onderdelen d en e, Woo kan worden verdedigd dat een belangenafweging in abstracto is gemaakt. Daarmee wordt voldaan aan de belangenafweging die het Verdrag van Tromsø voorschrijft. Als dat anders zou zijn, zou het Verdrag van Tromsø in strijd zijn met de Algemene verordening gegevensbescherming. Voor de vertrouwelijke bedrijfsgegevens, die met het ontraden amendement van de leden Snoeren en Bisschop alsnog onder de absolute uitzonderingsgronden zijn geschaard, is een afweging in abstracto niet mogelijk, omdat deze categorie daarvoor te divers is. Dat door de Tweede Kamer aanvaarde amendement wijkt af van het verdrag.

Verder is de redactie van de uitzonderingsgronden in het Verdrag van Tromsø algemener dan in de Woo. De indieners hebben ervoor gekozen om de uitzonderingsgronden van de Wob als uitgangspunt te nemen, uit oogpunt van continuïteit. Voor de formulering van de uitzonderingsgronden is niet alleen het Verdrag van Tromsø, maar ook het Verdrag van Aarhus (dat de openbaarheid van milieu-

[60] AbRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314.

informatie regelt) van belang. Het Verdrag van Tromsø bevat twee uitzonderingsgronden die de Woo niet kent. Voor de eerste «the economic, monetary and exchange rate policies of the State» kan onder de Woo artikel 5.1, tweede lid, onderdeel i, betreffende het goed functioneren van de overheid, worden gebruikt. De tweede grond, «the equality of parties in court proceedings and the effective administration of justice», is in Nederland niet geregeld in de Woo (of de Wob) maar in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Wetboek van Strafvordering en de Algemene wet bestuursrecht. De betreffende bepalingen staan als uitzondering op de bijlage bij artikel 8.8 Woo. Aan deze uitzondering komt een groter gewicht toe als de Woo ook van toepassing zou zijn op de rechtspraak, hetgeen in het Verdrag van Tromsø een mogelijkheid is, maar niet verplicht wordt voorgeschreven.

Artikel 5.1, eerste lid

a. De eenheid van de Kroon
Deze uitzonderingsgrond komt overeen met artikel 10, eerste lid, onderdeel a, Wob. In de huidige staatsrechtelijke verhoudingen zijn de ministers verantwoordelijk voor de Koning. De grondwettelijk vastgelegde onschendbaarheid van de Koning en ministeriële verantwoordelijkheid brengen met zich mee dat correspondentie tussen de Koning en de ministers niet openbaar dient te worden. Waar zij onderling de ruimte moeten krijgen om van mening te kunnen verschillen, draagt de minister naar buiten toe de volle verantwoordelijkheid voor de Koning. Ook voor informatie van de Raad van State, waar de Koning voorzitter van is, is in sommige gevallen een beroep op deze uitzonderingsgrond mogelijk.

b. De veiligheid van de Staat
Deze uitzonderingsgrond komt overeen met artikel 10, eerste lid, onderdeel b, Wob. De wetsgeschiedenis van de Wob zwijgt over wat onder veiligheid van de Staat verstaan dient te worden. Duidelijk is dat het hierbij in ieder geval gaat om de bescherming van de democratische rechtsorde, zowel voor wat betreft de instituties als de daarbij betrokken personen, gebouwen en goederen.[61] Bij informatie die de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden gaat het dan voornamelijk om informatie waarvan de geheimhouding van vitaal belang is voor de instandhouding en het ononderbroken functioneren van onderdelen van de democratische rechtsorde die essentieel zijn voor het maatschappelijk leven. Hieronder vallen bijvoorbeeld de instanties die verantwoordelijk zijn voor de bescherming van de Staat, zoals de krijgsmacht.

Een groot deel van de informatie die onder deze uitzonderingsgrond valt, zal bij organen berusten die vallen onder de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017), die in zijn geheel wordt uitgezonderd van de Woo.[62] Desalniettemin handhaaft dit voorstel de veiligheid van de Staat als uitzonderingsgrond, nu niet is uitgesloten dat ook openbaarmaking van informatie die niet onder de Wiv 2017 valt schade kan toebrengen aan de veiligheid van de Staat. Deze uitzonderingsgrond is in overeenstemming met de *Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information*.[63] Deze verklaring van een groep van experts in het internationale recht, nationale veiligheid en mensenrechten bevat een aantal uitgangspunten over de verhouding tussen openbaarheid van informatie en nationale veiligheid. Voor zover hier van belang stelt deze verklaring dat een beperking van het recht op vrijheid van informatie *"must have the genuine purpose and demonstrable effect of protecting a legitimate national security interest"*.[64]

Het komt veelvuldig voor dat informatie betreffende de veiligheid van de Staat door overheidsdiensten als staatsgeheim of anderszins bijzonder wordt gerubriceerd, omdat kennisneming ervan door niet-

[61] E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, 2011, p. 292.
[62] Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Wijzigingswet Woo.
[63] Article 19. Global campaign for free expression, *Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information*, Londen: november 1996.
[64] Principle 1.2 van de *Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information*.

gerechtigden schade kan toebrengen aan de veiligheid van de Staat of zijn bondgenoten. In de toelichting bij het Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie 2013 (VIRBI 2013) wordt ingegaan op de verhouding tussen rubricering en de Wob: "Bij een verzoek in het kader van de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB) wordt op grond van artikel 5 de rubricering opnieuw beoordeeld. De rubricering van de informatie of delen daarvan moet (en) worden beëindigd als de belangen niet onder de uitzonderingsgronden van de WOB vallen. Informatie die wordt vrijgegeven op basis van een dergelijk verzoek kan immers niet langer gerubriceerd zijn. Indien delen niet worden gederubriceerd, moeten deze onleesbaar worden gemaakt in, dan wel verwijderd uit het vrij te geven document."[65] De Woo brengt in deze verhouding geen wijziging.

c. De bescherming van vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens
De vier onder de Wob te onderscheiden categorieën bedrijfs- en fabricagegegevens betreffen (1) vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens, niet zijnde milieu-informatie; (2) vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens, die tevens milieu-informatie zijn; (3) bedrijfs- en fabricagegegevens die niet vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt, niet zijnde milieu-informatie; en (4) bedrijfs- en fabricagegegevens die niet vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt, die tevens milieu-informatie zijn. Onder de Wob gold voor categorie (1) een absolute uitzonderingsgrond. Voor categorie (2) gold een relatieve uitzonderingsgrond. Categorie (3) werd inbegrepen in de relatieve uitzondering betreffende onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken partijen of derden. Categorie (4) werd in de Wob in het geheel niet beschermd.
Aanvankelijk beoogde de Woo voor concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens één uitzonderingsgrond op te nemen ter vervanging van de vier regimes die onder de Wob konden worden onderscheiden. Met de aanvaarding van het amendement Snoeren/Bisschop is voor één van die vier alsnog een aparte uitzonderingsgrond in het leven geroepen.[66] Deze uitzondering roept voor de vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens, niet zijnde milieu-informatie alsnog een absolute uitzonderingsgrond in het leven. Aangenomen mag worden dat de indieners van het amendement hebben beoogd de bestaande jurisprudentie betreffende de toepassing van deze absolute uitzonderingsgrond te continueren. In plaats van het belang van openbaarheid af te wegen tegen het belang van de bescherming van de bedrijfs- en fabricagegegevens, dient te worden vastgesteld of sprake is van vertrouwelijk verstrekte gegevens. Is dat het geval, dan dienen die gegevens niet openbaar gemaakt te worden. De vertrouwelijkheid van aan de overheid verstrekte informatie kan blijken uit een expliciete verklaring. Maar het is ook mogelijk dat de vertrouwelijkheid door de verstrekker mocht worden aangenomen.[67] Kan geen vertrouwelijke verstrekking worden vastgesteld, dan dient alsnog de belangenafweging van artikel 5.1, tweede lid, onderdeel f, plaats te vinden. Is sprake van vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens die als milieu-informatie moeten worden aangemerkt, dient, net als onder de Wob, als gevolg van het Verdrag van Aarhus een belangenafweging te worden gemaakt. Zie de toelichting bij artikel 5.1, zesde lid, Woo. De uitzonderingsgrond strekt zich niet uit tot vertrouwelijk aan de overheid verstrekte gegevens die niet kunnen worden aangemerkt als bedrijfs- en fabricagegegevens.

d. en e. De bescherming van bijzondere persoonsgegevens
Ook in de Woo wordt uitgegaan van de bescherming van bijzondere persoonsgegevens als absolute uitzonderingsgrond. Ingevolge artikel 5.1, eerste lid, onderdelen c en d, Woo blijft informatieverstrekking op grond van de wet in beginsel achterwege, voor zover het bijzondere persoonsgegevens betreft. In de AVG worden deze bijzondere persoonsgegevens genoemd in de artikelen 9 (persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele

[65] Toelichting op artikel 5, Stcrt. 2013, 15497.
[66] Kamerstukken II 2020/21, 35112, nr. 26.
[67] Memorie van Toelichting Wob, Kamerstukken II 1986/87, 19859, nr. 3, p. 33.

gerichtheid), 10 (persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen) en 87 (nationaal identificatienummer). Deze artikelen zijn uitgewerkt in de paragrafen 3.1, 3.2 en artikel 46 van de Uitvoeringswet AVG. Artikel 5.1, eerste lid, onderdeel d, verwijst naar de paragrafen 3.1 en 3.2. Informatie betreffende bijzondere persoonsgegevens wordt niet verstrekt, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor opname in het rapport van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt. Voor de absolute weigeringsgrond betreffende nationale identificatienummers is met onderdeel e een aparte uitzonderingsgrond opgenomen. Daarin is de zinsnede "tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt" gehandhaafd. Sommige identificatienummers zijn reeds openbaar, zoals die in het Handelsregister of het register uit de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (BIG-register). Deze kunnen bij een verzoek om informatie slechts worden geweigerd als op grond van het tweede lid, onderdeel e, er aanleiding bestaat om de identiteit van de betrokkene niet openbaar te maken. Daar staat tegenover dat de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer geen ruimte biedt voor een buitenwettelijke verwerking van burgerservicenummers,[68] ook niet met toestemming van de betrokkene. Die kunnen dus bij een verzoek om informatie niet worden verstrekt. De onderdelen d en e betreffen absolute weigeringsgronden.

Artikel 5.1, tweede lid

a. De betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties
De Wob bepaalt in artikel 10, tweede lid, onder a, dat het verstrekken van informatie achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties. De Woo handhaaft deze relatieve uitzonderingsgrond. Aan de formulering van de Wob is toegevoegd de betrekkingen met "landen", omdat ook informatie betreffende de betrekkingen met bijvoorbeeld landen binnen het Koninkrijk, die geen staten zijn, onder de werking van deze uitzonderingsgrond kunnen vallen.

Blijkens de memorie van toelichting bij de Wob is bij deze uitzonderingsgrond bijvoorbeeld gedacht aan verslagen van buitenlandse ambassades en consulaten, omdat die veel commentaar op buitenlandse functionarissen of het beleid van landen en internationale organisaties bevatten.[69] Daarnaast zal het in de regel gaan om stukken die via het diplomatieke verkeer worden gewisseld, interne stukken van internationale organisaties en voorbereidende stukken voor verdragen en andere internationale afspraken.[70] De weigeringsgrond beoogt te voorkomen dat de wettelijke plicht tot het verstrekken van informatie tot gevolg zou hebben dat aan de Nederlandse internationale betrekkingen schade wordt toegebracht. Dat is bijvoorbeeld het geval als men, als gevolg van het verschaffen van informatie ingevolge de wet, voorziet dat het internationale contact op bepaalde punten stroever zal gaan lopen, met als gevolg bijvoorbeeld dat het onderhouden van diplomatieke betrekkingen, of het voeren van bilateraal overleg met landen of internationale organisaties moeilijker zou gaan dan voorheen, of dat men in die landen of internationale organisaties minder geneigd zou zijn tot samenwerking dan voorheen.[71] Aan deze voorbeelden kan worden toegevoegd de informatie die door toezichthouders van verschillende landen of internationale organisaties wordt uitgewisseld in het kader van internationale samenwerking. Soms zijn aan die uitwisseling voorwaarden verbonden inzake de verdere verstrekking. Schending van dergelijke voorwaarden kan toekomstige samenwerking met de buitenlandse of internationale toezichthouder in gevaar brengen.

Het zal steeds van de inhoud van de stukken afhangen of en in hoeverre een beroep op de uitzonderingsgrond kan worden gedaan en met dien verstande, dat steeds voor elk deel van de te weigeren informatie zal moeten worden gemotiveerd waarom het te beschermen belang zwaarder

[68] https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/identificatie/burgerservicenummer-bsn.
[69] Memorie van Toelichting Wob, Kamerstukken II 1986/87, 19859, nr. 3, p. 34.
[70] E.J. Daalder 2011, p. 321.
[71] Memorie van Toelichting Wob, p. 34.

weegt dan het algemeen belang van openbaarheid. Daarbij moet worden onderkend dat het internationale overleg over aangelegenheden die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de Nederlandse rechtsorde en samenleving een toenemende plaats inneemt. Te denken valt hierbij uiteraard aan het steeds intensievere verkeer met EU-instellingen en het verkeer tussen EU-lidstaten onderling, alsook aan overleg in VN- of NAVO-verband of onderhandelingen over internationale verdragen. Dit brengt met zich dat ook in het internationale contact openbaarheid en transparantie steeds gebruikelijker en noodzakelijker worden voor het goede functioneren van de democratische rechtsorde. Van een klassiek automatisme waarmee toegang tot diplomatieke informatie met een beroep op de bescherming van de internationale betrekkingen wordt geweigerd, kan geen sprake zijn.

Voor toegang tot documenten met een door eigen overheidsdiensten aangebrachte rubricering geldt onverkort, zoals eveneens is opgemerkt bij de toelichting op de uitzonderingsgrond veiligheid van de Staat, dat deze alleen geweigerd kan worden met een beroep op de Woo. In het geval van gerubriceerde informatie van internationale herkomst wordt toegang niet verstrekt zonder voorafgaande toestemming van het land of de internationale organisatie die de informatie heeft verstrekt.[72] Dit is het zogenoemde "derde-landen principe", dat een essentiële voorwaarde vormt bij internationale samenwerking. Voorbeelden zijn de in het advies van de ECB van 4 september 2019 genoemde voorschriften over de raadpleging van de ECB over openbaarmaking van door ECB opgestelde documenten en de samenwerkingsovereenkomsten die in NAVO-verband zijn gesloten.[73] Overigens zal in een aantal gevallen, bijvoorbeeld in het geval van de ECB, het Unierecht voorgaan op de Woo. Voor een nadere toelichting op de verhouding tussen het Unierecht en de Woo wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 8.8.

Ook in andere gevallen zal de meest zorgvuldige manier om aan te tonen dat in redelijkheid mag worden aangenomen dat openbaarmaking tot een verslechtering van de betrekkingen zal leiden, zijn om de betreffende staten of organisaties daarover te consulteren. Waar het gaat om milieu-informatie heeft de Afdeling een consultatieverplichting aangenomen als een richtlijnconforme uitleg van Richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie om restrictieve toepassing van deze uitzonderingsgrond te verzekeren.[74] De reactie op een consultatie kan sterke aanwijzingen opleveren dat de betrekkingen zullen verslechteren. Dat een andere staat of internationale organisatie geen probleem heeft met openbaarmaking zou natuurlijk een sterke indicator zijn om informatie wel te openbaren. De ervaring leert dat met name Europese instellingen snel reageren op een consultatieverzoek. Toch is geen algemene verplichting opgenomen om hierover bij internationale organisaties of andere staten te informeren voordat een beroep kan worden gedaan op deze uitzonderingsgrond.[75] Van sommige informatie zal ook zonder dat contact daarover is geweest duidelijk zijn of de informatie kan worden vrijgegeven of niet en in zulke gevallen zou een consultatieplicht neerkomen op een buitensporige en tijdrovende inspanning. Het is daarom aan het orgaan zelf om te besluiten om het betreffende land of de internationale organisatie te consulteren, bij de beoordeling en motivering of de gevraagde informatie mag worden geweigerd.

b. Economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen

Deze uitzonderingsgrond is gelijk aan de uitzonderingsgrond in artikel 10, tweede lid, onderdeel b, Wob. De financiële en economische belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen kunnen in het geding komen door openbaarmaking van bepaalde informatie. In de eerste plaats kan het dan gaan om informatie die de privaatrechtelijke verhouding met een onderneming of burger negatief kan beïnvloeden, bijvoorbeeld bij aanbestedingen[76] of andere

[72] Artikel 7, tweede lid, Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie 2013 (VIRBI 2013), Stcrt. 2013, 15497.

[73] Zie de uitspraak van de ABRvS van 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2979.

[74] ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1071.

[75] Zoals dat in de EuroWob wel gebeurt. Verordening 1049/2001 artikel 4 lid 4.

[76] E.J. Daalder 2011, p. 328.

onderhandelingen tussen de overheid en derden. Bestuursorganen kunnen daarnaast een beroep op deze uitzonderingsgrond doen in geval van publiekrechtelijke rechtsverhoudingen, bijvoorbeeld om een effectieve en efficiënte belastingheffing mogelijk te maken.

Dat openbaarmaking van informatie voor bestuursorganen een lastige situatie met zich mee brengt, of dat daardoor een extra inspanning van bestuursorganen noodzakelijk is, is op zichzelf nog geen indicatie dat het economische belang van de overheid schade wordt toegebracht of dat de openbaarheid in dat geval altijd moet wijken.

Ook het geval dat bepaalde informatie in rechte tegen de Staat of een ander openbaar lichaam kan worden gebruikt, vormt geen grond om deze uitzonderinggrond in te roepen.

Milieu-informatie
In artikel 10, vijfde lid, Wob is bepaald dat milieu-informatie alleen wegens economische of financiële belangen van de Staat of andere publiekrechtelijke lichamen kan worden geweigerd, als deze informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter. In de Woo is die beperking van de uitzonderingsgrond toegevoegd aan het tweede lid, onderdeel b. Deze toevoeging is ontleend aan het Verdrag van Aarhus dat voor milieu-informatie deze aanvullende eis stelt.

c. De opsporing en vervolging van strafbare feiten
Een essentiële overheidstaak is het opsporen en vervolgen van strafbare feiten. Vroegtijdige openbaarmaking van informatie die daarop betrekking heeft, kan die taak ernstig bemoeilijken. In onderdeel c van het tweede lid wordt hiervoor dan ook een uitzonderingsgrond opgenomen. Deze uitzonderingsgrond is gelijk aan artikel 10, tweede lid, onderdeel c, Wob. De uitzonderingsgrond richt zich voornamelijk op de strafrechtelijke kant van het overheidsoptreden. Voor de effectiviteit van overheidsoptreden op het gebied van inspectie, controle, toezicht en handhaving, gericht op niet-strafbare feiten, is een aparte uitzonderingsgrond opgenomen in onderdeel d.

Op de grond in onderdeel c kan geen beroep worden gedaan bij bijvoorbeeld geseponeerde strafzaken, omdat als de vervolging is gestaakt, die vervolging niet langer beschermd hoeft te worden. De uitzonderingsgrond beschermt wel strategische en beleidsinformatie, waarvan openbaarmaking in individuele gevallen zou kunnen leiden tot gedrag waarmee opsporing kan worden ontweken of belemmerd. Het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten neemt ten opzichte van het belang van openbaarheid van informatie af zodra een strafrechtelijk onderzoek is afgesloten en vervolgens is besloten niet tot vervolging over te gaan.

Voor de opsporing van strafbare feiten en ook de preventie daarvan kan het noodzakelijk zijn dat de daarvoor gebruikte technieken en methoden niet openbaar worden. Doch hoe verder de informatie af staat van het voorkomen, opsporen en vervolgen van individuele strafbare feiten, hoe minder snel het te beschermen belang zwaarder zal wegen dan het belang van openbaarmaking.

Overigens gaan de in de bijlage bij de Woo genoemde bepalingen van de Wet politiegegevens (Wpg), de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) en het Wetboek van Strafvordering voor op de Woo, zoals deze ook voorgingen op de Wob. Strafrechtelijke gegevens in de zin van die artikelen vallen buiten het bereik van de Woo. De bijzondere persoonsgegevens in de zin van Richtlijn 2016/680[77] zijn in Nederland niet openbaar op grond van de implementatie van die richtlijn in de Wjsg en de Wpg.

[77] Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad.

d. De inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen
Deze uitzonderingsgrond is gelijk aan de uitzonderingsgrond in artikel 10, tweede lid, onderdeel d, Wob. In de toelichting bij de totstandkoming van de Wob werd gesteld dat openbaarmaking van documenten over de methodes en technieken van inspectie, controle en toezicht de doeltreffendheid van bijvoorbeeld steekproefsgewijze systemen zou verminderen. Ook in de jurisprudentie wordt de noodzaak benadrukt voor de overheid om gebruikte methoden om informatie te vergaren vertrouwelijk te houden. Daarbij gaat het alleen om overheidshandelen gericht op het vaststellen van de mate van naleving van overheidsregels.

Hier wordt deze grond overgenomen. Het doel van deze uitzonderingsgrond blijft daarmee gelijk, namelijk het beschermen van het belang van de overheid om effectief haar controlerende en toezichthoudende taken uit te voeren. De uitzonderingsgrond dient wel beperkt te worden uitgelegd, omdat de uitkomsten van inspectie, controle en toezicht in veel gevallen niet op grond van deze uitzonderingsgrond kunnen worden geweigerd. Alleen als de uitkomst van de inspectie, controle of het toezicht zodanig verweven is met de informatie over de gebruikte methoden en technieken of de effectiviteit daarvan substantieel ondermijnt, kan deze uitzonderingsgrond worden toegepast.

Wat naar het oordeel van de initiatiefnemers niet onder deze grond valt, is de overweging dat openbaarmaking van bij toezicht verkregen informatie leidt tot vermindering van de medewerking van de onder toezicht gestelden. Deze onder toezicht gestelden hebben een medewerkingsplicht en als zij in dat kader informatie verstrekken, is die informatie openbaar, tenzij een van de uitzonderingsgronden van deze wet van toepassing is, zoals de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of van vertrouwelijk verstrekte bedrijfsgegevens. Veel bestuursorganen maken informatie over handhaving overigens actief openbaar, hetzij op grond van een specifieke wettelijke verplichting, hetzij op basis van artikel 8 Wob, straks de artikelen 3.3 en 3.1 Woo. Overigens valt geheimhouding van de identiteit van klokkenluiders niet onder de bescherming van toezichtinformatie, maar onder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (onderdeel e).

e. De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon instemt met openbaarmaking
Dit onderdeel regelt dat informatie niet wordt verstrekt indien de persoonlijke levenssfeer van een of meer personen in het geding is en de eerbiediging daarvan zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Deze uitzonderingsgrond komt overeen met artikel 10, tweede lid, onderdeel e, Wob. Het gaat hierbij om andere gegevens dan de bijzondere persoonsgegevens waarvoor op grond van artikel 5.1, eerste lid, onderdelen c en d, een absolute uitzonderingsgrond geldt. Dit onderscheid is in de Woo gelijk aan het onderscheid in de Wob.

Bestuursorganen bezitten grote hoeveelheden informatie die – indien geopenbaard – een grote inbreuk zouden maken op de privacy van burgers. Tegelijkertijd zou het onwenselijk zijn als informatie nooit geopenbaard zou kunnen worden als die op enigerlei wijze betrekking heeft op de identiteit van personen. De afweging van belangen in deze uitzonderingsgrond is abstract en zal telkens bij toepassing door bestuursorganen of de rechter nader invulling moeten krijgen. De jurisprudentie sinds de inwerkingtreding van de Wob laat zien in hoeverre de ideeën over de afweging tussen openbaarheid en privacy aan ontwikkeling onderhevig zijn.

Een onderdeel van de rechtspraak dat zich over de jaren heeft ontwikkeld, betreft de vraag in hoeverre informatie die betrekking heeft op het beroepshalve functioneren van personen onder het belang van privacy valt. Dat zal mede afhangen van de mate waarin de betreffende functie gericht was op het externe functioneren van een orgaan en op welk niveau binnen de organisatie de betrokkene werkzaam is. Uitgangspunt is dat de uitzondering met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer in beginsel geen betrekking heeft op beroepsmatig handelen van personen. Uitzondering wordt in de jurisprudentie gemaakt voor namen en contactgegevens van ambtenaren die zich overigens niet uit hoofde van hun functie in de openbaarheid presenteren.

In de Wob was in artikel 10, derde lid, nog bepaald dat de uitzonderingsgrond betreffende de persoonlijke levenssfeer niet van toepassing is voor zover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking. Deze bepaling is toegevoegd bij de implementatie van het Verdrag van Aarhus. De toevoeging kan thans vervallen, nu dat reeds volgt uit artikel 6, eerste lid, AVG. Uit de AVG volgt overigens niet dat bestuursorganen verplicht zijn om in alle gevallen bij betrokkenen om die toestemming te vragen, omdat de nationale wetgever op grond van artikel 86 AVG hier ruimte is gelaten op dit punt. Voor zover het bestuursorgaan van oordeel is dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer prevaleert, kan het de gevraagde informatie weigeren zonder contact op te nemen met betrokkenen. Indien echter het belang van de openbaarheid van de informatie naar het oordeel van het bestuursorgaan zwaarder weegt dan het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, is het bestuursorgaan wel gehouden contact op te nemen met de betrokken persoon of personen, alvorens de informatie openbaar te maken. Het bestuursorgaan geeft dan toepassing aan artikel 4:8 Awb. Overigens heeft een belanghebbende geen vetorecht als het gaat om de bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer. Het is uiteindelijk het bestuursorgaan dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer moet afwegen tegen het belang van de openbaarheid. In het geval de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer niet in de weg staat aan de informatieverstrekking, is die verstrekking een verwerking van persoonsgegevens die op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de AVG is toegestaan. Het betreft een verwerking die noodzakelijk is om te voldoen aan de Woo en de verplichtingen voor het bestuursorgaan die daaruit voortvloeien. In artikel 86 AVG is een uitdrukkelijke grondslag opgenomen voor nationale wetgevers om het verstrekken van persoonsgegevens in officiële documenten mogelijk te maken, teneinde het recht van toegang van het publiek tot officiële documenten in overeenstemming te brengen met het recht op bescherming van persoonsgegevens uit hoofde van de AVG.

f. De bescherming van andere dan vertrouwelijk aan de overheid verstrekte concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens
Voor het vaststellen van beleid en tijdens het uitvoeren en controleren van wet- en regelgeving verkrijgen bestuursorganen grote hoeveelheden informatie die bij openbaarmaking de economische belangen van bedrijven onevenredig kunnen raken.

Onder de Wob vallen bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt onder een absolute uitzonderingsgrond en worden economische belangen voorts beschermd als openbaarmaking van informatie zou leiden tot onevenredige benadeling. Deze absolute uitzonderingsgrond is in de Woo opgenomen in artikel 5.1, eerste lid, onderdeel c. Voor de toepassing van die bepaling moet worden vastgesteld of informatie bedrijfs- en fabricagegegevens bevat die vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt en niet kan worden aangemerkt als milieu-informatie. Als geen sprake is van vertrouwelijk aan de overheid verstrekt bedrijfs- of fabricagegegevens, is van belang of de bescherming van die gegevens zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. In dat geval kan die informatie toch worden beschermd. Zulks zal eerder het geval zijn bij informatie die betrekking heeft op het fabricageproces of de strategie van een onderneming. Maar deze uitzonderingsgrond kan ook van toepassing zijn op actuele offertes, aanbestedingen en andere concurrentiegevoelige gegevens. Informatie betreffende handelingen van ondernemingen die op externe gevolgen gericht zijn, zullen minder snel als concurrentiegevoelig kunnen worden aangemerkt.

Op grond van artikel 4:8 Awb is het bestuursorgaan als het openbaarmaking van bedrijfs- en fabricagegegevens overweegt, net als onder de Wob verplicht om het betrokken bedrijf te vragen of er bedenkingen bestaan tegen openbaarmaking. Het betrokken bedrijf kan dan die bedenkingen, geconcretiseerd naar de schade die van openbaarmaking het gevolg zal zijn, tijdig naar voren brengen.

De initiatiefnemers wijzen erop dat deze uitzonderingsgrond onder de Wob al relatief is als het gaat om milieu-informatie. Dit volgt uit het Verdrag van Aarhus. Ook in het Verdrag van Tromsø, de Eurowob en andere internationale regelingen is deze grond een relatieve uitzondering, ook voor andere informatie dan milieu-informatie. De initiatiefnemers menen dat in een belangenafweging

voldoende ruimte bestaat om de belangen van het bedrijfsleven te beschermen. Bedrijfseconomische gegevens zijn bedrijfsgegevens en vallen onder de uitzonderingsgrond als zij vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt of als zij concurrentiegevoelig zijn.

g. De bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft
Volgens het Verdrag van Aarhus en de daaruit voortvloeiende Europese richtlijnen kunnen de verdragsluitende partijen dan wel lidstaten ook weigeren informatie te verstrekken als dat nadelige gevolgen kan hebben voor de bescherming van het milieu waarop die informatie betrekking heeft. Als voorbeelden worden gegeven de voortplantingsgebieden en habitat van zeldzame soorten. In de Wob is deze uitzonderingsgrond opgenomen in artikel 10, zevende lid, onderdeel a.

h. De beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage
Met deze grond kan informatie worden geweigerd, waarvan het bekend worden extra risico's met zich brengt. In de Wob geldt deze uitzonderingsgrond alleen als het om milieu-informatie gaat (artikel 10, zevende lid, onderdeel b, Wob). Voor andere dan milieu-informatie moet onder de Wob voor de bescherming van dit belang de uitzonderingsgrond betreffende onevenredige benadeling worden gebruikt. Er bestaan echter geen goede argumenten om deze grond alleen toe te passen bij milieu-informatie. In de Woo geldt deze uitzonderingsgrond dan ook voor alle soorten informatie.

In het Voorontwerp Algemene Wet Overheidsinformatie uit 2006 was een uitzonderingsgrond opgenomen inzake openbare veiligheid, waaronder de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage. In de Woo wordt de toevoeging betreffende personen overgenomen. Het betreft dan enerzijds de beveiliging van individuele personen, ten aanzien van wie een specifiek veiligheidsrisico is onderkend en voor wie veiligheidsmaatregelen zijn getroffen die in de meeste gevallen niet openbaar kunnen worden gemaakt. Anderzijds kan het gaan om de beveiliging van groepen personen in bijvoorbeeld een openbaar gebouw of een openbare ruimte, waarbij het veiligheidsrisico juist door grote aantallen aanwezigen wordt gevormd.

i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen
Met het vervangen van artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob door artikel 5.1, vijfde lid, Woo dreigt de bescherming van in jurisprudentie over artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob erkende belangen verloren te gaan. De initiatiefnemers hebben dat onderkend bij de toepassing van artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob bij concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens en hebben daarom het belang van de bescherming van die gegevens expliciet verwoord in artikel 5.1, tweede lid, onderdeel f, Woo. Hetzelfde speelt bij de jurisprudentie waarin als voorbeeld van onevenredige benadeling op grond van artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob is erkend: het goed functioneren van het publiekrechtelijk lichaam waar een bestuursorgaan onderdeel van uitmaakt. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over verklaringen die zijn afgelegd in het kader van onderzoek door de rijksrecherche naar de vuurwerkramp Enschede (ECLI:NL:RVS:2011:BQ1879, 20 april 2011). Daarin werden door de rijksrecherche afgenomen verhoren wegens onevenredige benadeling van de Staat geweigerd, omdat het openbaar maken het goed functioneren van de rijksrecherche in de toekomst werd belemmerd.[78]

[78] De Afdeling overwoog: 2.6.2. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob is dit de meest algemene uitzonderingsgrond die kan worden toegepast als door het verstrekken van informatie andere belangen dan de in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a tot en met f, van de Wob genoemde belangen te zeer worden geschaad. Deze bepaling voorziet daarmee in de behoefte om de Wob te kunnen toepassen in zeer verschillende, niet voorspelbare situaties. Het karakter van deze bepaling brengt mee dat onder bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden ook publiekrechtelijke lichamen worden begrepen. De bepaling mag er echter niet toe leiden dat overheidsorganen gegevens zouden mogen achterhouden omdat publicatie daarvan mogelijk een ongunstig licht zou werpen op het door hen gevoerde beleid of de kans op aanvaarding van het door hen voorgenomen beleid zou verkleinen. De belangen die hierbij in het geding zijn wegen niet op tegen het met de Wob beoogde publieke belang van het verstrekken van informatie. Een en ander neemt niet weg dat ook ministers, andere bestuurders en ambtenaren bij

In een uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland (ECLI:NL:RBMNE:2017:2253, 21 april 2017) betreffende verslagen van verhoren door de Rekenkamer van de gemeente Utrecht kon de Rekenkamer deze verslagen met een beroep op artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob weigeren.[79]

In haar uitspraak over de MCCb (ministeriële commissie crisisbeheersing en besluitvorming) en de MH17-ramp heeft de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2017:2883, 25 oktober 2017) in hoger beroep, na een andersluidend oordeel van de Rechtbank Midden-Nederland, geoordeeld dat voor de MCCb geldt dat het geheimhoudingsregime van het reglement van orde van de ministerraad, de in artikel 45 van de Grondwet opgedragen eenheid van het regeringsbeleid en de gevoelige aard van de onderwerpen binnen de MCCb het voorkomen van onevenredige benadeling zwaarder weegt dan het belang dat is gemoeid met openbaarmaking. Deze overwegingen zijn volgens de Afdeling eveneens van toepassing op de notulen van de ministerraad zelf, die immers ook aan artikel 45 Grondwet zijn onderworpen en waarbij eveneens geldt dat openbaarmaking van de notulen ertoe zou leiden dat ministers en anderen terughoudender zullen zijn in hetgeen zij in die vergaderingen bespreken.

De vraag is of deze jurisprudentie onder artikel 5.1, vijfde lid, Woo (betreffende de onevenredige benadeling van een ander belang dan de in de Woo genoemde uitzonderingsgronden) in stand zou blijven. De onzekerheid over het antwoord op deze vraag zou kunnen worden weggenomen door het opnemen van een nieuw onderdeel in artikel 5.1, tweede lid, Woo. Daarom stellen de initiatiefnemers voor om deze jurisprudentie expliciet te codificeren in een zelfstandige uitzonderingsgrond betreffende de bescherming van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

Dit goed functioneren kan blijkens de genoemde jurisprudentie op verschillende wijze in het geding komen. Openbaarheid kan ertoe leiden dat bij onderzoeken in toekomstige gevallen terughoudend wordt verklaard aan de rijksrecherche of een rekenkamer. Dit soort verklaringen worden niet beschermd door artikel 11 van de Wob of artikel 5.2 van de Woo, omdat geen sprake is van intern beraad. Deze verklaringen hebben daarom een eigen bescherming nodig, willen bestuursorganen als een rekenkamer in de toekomst nog de informatie boven water krijgen die zij voor de uitoefening van hun taak nodig hebben. Daar komt bij, en in de jurisprudentie speelt dit een rol, dat op basis van dergelijke verklaringen vaak rapporten worden opgesteld die wel openbaar zijn, zodat de goede en democratische bestuursvoering toch is gediend.

Het goed functioneren van de overheid is ook in het geding, indien een bestuursorgaan, bij de oplossing van een probleem in overleg treedt met andere bestuursorganen of met derden. Een dergelijk overleg is niet altijd intern beraad in de zin van artikel 5.2 (of artikel 11 Wob) en er zal, indien wel sprake is van intern beraad, meer aan de orde komen dan persoonlijke beleidsopvattingen. Zo kunnen prognoses en beleidsalternatieven niet als persoonlijke beleidsopvatting worden aangemerkt voor zover deze uit feitelijke gegevens bestaan. Alleen de aan deze prognoses of beleidsalternatieven gegeven kleuring en duiding kan als persoonlijke beleidsopvatting worden aangemerkt. In een dergelijk overleg 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.

Een ander voorbeeld waarbij deze grond kan worden ingeroepen is bij interne disciplinaire onderzoeken. Bij een dergelijk onderzoek is vertrouwelijkheid noodzakelijk om de feiten boven water te krijgen.

---

de aangelegenheid betrokken personen kunnen zijn, zeker als om informatie wordt gevraagd over aangelegenheden die henzelf betreffen. Hierbij is niet gedacht aan gevallen waarin van inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer sprake is, maar aan zulke waarin het belang van het goed functioneren van het publiekrechtelijke lichaam waarvan zij deel uitmaken, in het geding is (Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, blz. 36 en 37).

[79] Deze lijn is onlangs in vergelijkbare casus nog bevestigd in ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2337.

In de ministerraad of een ministeriële commissie is wel sprake van intern beraad, maar niet al het gewisselde kan worden aangemerkt als een persoonlijke beleidsopvatting. Daar geldt de grondwettelijke opdracht tot eenheid van beleid als concretisering van het begrip 'goed functioneren' van de ministerraad.

Denkbaar is echter dat de openbaarmaking slechts tijdelijk het goed functioneren van de overheid belemmert. Te denken valt aan een crisisachtige aangelegenheid die wordt gekenmerkt door ingewikkeldheid, gelet op de omvang of de aard ervan, en de gevoeligheid van de informatie. Als voorbeeld kan wederom genoemd worden de MH17-ramp. Bij een dergelijke gebeurtenis spelen van meet af aan diverse belangen, zoals de relatie met verschillende landen en de positie van de nabestaanden. De overheid kan dan beschikken over informatie die uit verschillende bronnen afkomstig is, op basis waarvan zowel omzichtig als voortvarend moet worden gehandeld. In die fase vergt het goed functioneren van de overheid dat deze informatie niet openbaar wordt gemaakt. De uitkomst van die belangenafweging zal bij een dergelijke crisis zijn dat die gevoelige documenten wegens het goed functioneren van de overheid op het tijdstip van het verzoek niet openbaar worden gemaakt. De systematiek van de Woo (en de Wob) vergt in het algemeen een belangenafweging op documentniveau, waarbij de term 'voor zover' in de aanhef van artikel 5.1, tweede lid, Woo (of artikel 10, tweede lid, Wob) betekent dat binnen een document moet worden beoordeeld in hoeverre de uitzonderingsgronden aan de orde zijn. Daartoe worden in de praktijk veelal inventarislijsten opgesteld en wordt van een document per alinea beoordeeld of een uitzonderingsgrond aan de orde is.[80] Daarmee kan de belangenafweging richting de aanvrager en richting de bestuursrechter inzichtelijk gemaakt worden. De Woo (of de Wob) schrijft deze werkwijze echter niet voor. Als die belangenafweging in tijden van crisis in abstracto wordt gemaakt, is dat niet in strijd met de systematiek van de Woo (of de Wob), zolang het bestuursorgaan kan motiveren dat voor alle documenten geldt dat openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van het goed functioneren van het bestuursorgaan. Indien de complexiteit en gevoeligheid van een aangelegenheid dat vergt, kan het bestuursorgaan bij de in het tweede lid, aanhef en onderdeel i, bedoelde afweging volstaan met de motivering van deze complexiteit en gevoeligheid, zonder in te gaan op de op de aangelegenheid betrekking hebbende documenten. Dat betekent dat gevoelige documenten in dat geval niet geïnventariseerd en individueel beoordeeld hoeven te worden ten behoeve van het verzoek om informatie als de behandeling van de aangelegenheid dat vergt. Als na verloop van tijd opnieuw een verzoek wordt gedaan kan dit anders zijn. Dat is het geval als behandeling van de aangelegenheid in rustiger vaarwater is gekomen. Dan zullen de relevante documenten op de verschillende uitzonderingsgronden moeten worden beoordeeld, waarbij nog steeds kan meespelen dat bij een of meer documenten openbaarmaking zou leiden tot onevenredige benadeling van het belang van het waarborgen van vertrouwelijk overleg, waarvoor dan nog steeds een beroep kan worden gedaan op onderdeel i. Ook kan dan blijken dat een andere uitzonderingsgrond van artikel 5.1, eerste of tweede lid, Woo aan de orde is of dat sprake is van een persoonlijke beleidsopvatting in een document dat is opgemaakt ten behoeve van intern beraad.

De uitzonderingsgrond kan echter niet worden ingeroepen om misstanden als zodanig te verbloemen of met het argument dat openbaarmaking leidt tot verlies van vertrouwen in de overheid bij het publiek, waardoor een bestuursorgaan niet goed meer zou kunnen functioneren. Als uit nieuwe feiten of nieuwe afwegingen volgt dat eerder ingezet beleid onjuist is uitgevoerd of op onjuiste aannames is gebaseerd, dient een bestuursorgaan daar op de gebruikelijke manier verantwoording over af te

[80] Zie Afdeling bestuursrechtspraak 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314, waarin althans voor persoonlijke beleidsopvattingen en de verwevenheid ervan met informatie die in beginsel niet op grond van de Wob kan worden geweigerd, maar wel wegens de verwevenheid met de persoonlijke beleidsopvattingen is aangegeven dat de vraag naar de verwevenheid per alinea of ander zelfstandig onderdeel moet worden beantwoord . Deze jurisprudentie zal ook onder de Woo richtinggevend zijn.

leggen en is een goede en democratische bestuursvoering in beginsel gebaat bij openheid over een dergelijke aangelegenheid.[81]

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat de uitzondering valt binnen artikel 4, vierde lid, aanhef en onderdeel a, van het Verdrag van Aarhus, dat luidt: 'Een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien de bekendmaking een nadelige invloed zou hebben op: a. de vertrouwelijkheid van het handelen van overheidsinstanties, wanneer in dergelijke vertrouwelijkheid is voorzien naar nationaal recht'. Nederland heeft nog niet het Verdrag van Tromsø ondertekend, laat staan geratificeerd. De initiatiefnemers hebben dit verdrag wel als een toetssteen gebruikt bij het opstellen van de Woo, waarbij zij moeten vaststellen dat voor artikel 5.1, vijfde lid, Woo (en artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob) onder dat verdrag geen ruimte bestaat.[82] Voor zover de betreffende informatie is aan te merken als intern beraad, voldoet onderdeel i naar het oordeel van de initiatiefnemers aan artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel k, van het Verdrag van Tromsø, dat luidt 'Each Party may limit the right of access to official documents. Limitations shall be set down precisely in law, be necessary in a democratic society and be proportionate to the aim of protecting: (…) k. the deliberations within or between public authorities concerning the examination of a matter'. Deze bepaling is, anders dan artikel 11 Wob en artikel 5.2 Woo niet beperkt tot persoonlijke beleidsopvattingen binnen dat intern beraad. Daarnaast biedt het Verdrag in artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel d, de ruimte om disciplinaire onderzoeken te beschermen. Maar bijvoorbeeld de verklaringen uit bovengenoemde jurisprudentie betreffende de vuurwerkramp en de rekenkamer Utrecht, die niet zijn aan te merken als intern beraad of disciplinaire onderzoeken, zouden op grond van het Verdrag van Tromsø niet kunnen worden geweigerd. Het vervangen van artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob door artikel 5.1 vijfde lid, Woo had als voornaamste doel het strategisch gebruik van deze grond tegen te gaan. De initiatiefnemers hebben geen bezwaar tegen het handhaven van een in de rechtspraak erkende zelfstandige toepassing van artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob, zoals zijzelf ook hebben gedaan in artikel 5.1, tweede lid, onderdeel f, Woo, betreffende concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens. Bovendien zou in de meeste gevallen bij het ontbreken van onderdeel i, een beroep op artikel 5.1, vijfde lid, Woo slagen, waarbij door het gebruik van dat lid eveneens strijd zou zijn met het Verdrag van Tromsø, zelfs in de gevallen waarin dat met de toepassing van onderdeel i niet het geval zou zijn.

Artikel 5.1, derde lid
Het derde lid regelt dat een beroep op een relatieve weigeringsgrond uitdrukkelijk wordt gemotiveerd. Deze bepaling is bij amendement toegevoegd aan het wetsvoorstel.[83]

Artikel 5.1, vierde lid
Artikel 10, tweede lid, onderdeel f, Wob regelt dat het verstrekken van informatie ingevolge de Wob achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie. Deze uitzonderingsgrond uit de Wob is geen echte inhoudelijke uitzonderingsgrond, maar zorgt ervoor dat geadresseerden van bepaalde informatie deze als eerste kunnen ontvangen. Daarom is deze grond in de Woo in een apart artikellid teruggekeerd.

Bij de verplichting om stukken actief openbaar te maken kan op grond van artikel 3.3, tweede lid, in sommige gevallen een beroep worden gedaan op de uitzonderingsgronden van artikel 5.1, eerste, tweede lid en vijfde lid. Een beroep op artikel 5.1, vierde lid, is niet toegestaan, zodat in dat geval de verplichting van artikel 3.3, vierde lid, geldt, op grond waarvan binnen twee weken moet worden gepubliceerd.

[81] Zie Afdeling bestuursrechtspraak 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018: 2143, overweging 7.2, waarin de Afdeling eveneens het belang van het goed functioneren van het publiekrechtelijke lichaam erkent.
[82] Kamerstukken II, 33328, nr. 12, p. 11.
[83] Amendement van de leden Segers en Veldman (Kamerstukken II 2015/16, 33328, nr. 22).

Artikel 5.1, vijfde lid
In het vijfde lid is een voorziening opgenomen voor uitzonderlijke gevallen waarin openbaarmaking leidt tot een onevenredige benadeling van een niet in het eerste of tweede lid genoemd belang en de openbaarmaking niet tegen deze benadeling opweegt. Ook dit betreft een relatieve uitzonderingsgrond. De uitzonderingsgrond vergt dan ook een afweging tussen het belang van openbaarmaking en het volgens het bestuursorgaan benadeelde belang.

Teneinde misbruik van deze bepaling tegen te gaan, kan deze uitzonderingsgrond niet worden gebruikt als subsidiaire motivering bij een weigering op grond van het eerste of tweede lid. Dit is een belangrijk verschil ten opzichte van de toepassing van artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob. Het betekent dat een bepaald gedeelte van een document niet op grond van het eerste of tweede lid kan worden geweigerd en daar bovenop ook nog op het vijfde lid. Het bestuursorgaan zal dus een keuze moeten maken en goed moeten afwegen voor welk anker het gaat liggen. Het is wel mogelijk dat, in geval een deel van een document op grond van het eerste of tweede lid wordt geweigerd, dat deel van het document dat niet op die gronden wordt geweigerd, te weigeren op grond van het vijfde lid.

Een tweede verschil ten opzichte van artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob is dat sprake moet zijn van een uitzonderlijk geval, waardoor de motiveringsplicht van deze uitzonderingsgrond wordt verzwaard. De initiatiefnemers hebben gemeend een uitzondering voor onvoorziene gevallen op te moeten nemen. Gelet hierop, is deze uitzonderingsgrond zwaarder geclausuleerd dan de andere uitzonderingsgronden.

Indien een bestuursorgaan bij zijn beslissing heeft gekozen voor een uitzonderingsgrond uit het eerste of tweede lid, en de onderbouwing ervan blijft in rechte niet in stand, kan de rechter het bestuursorgaan opdragen de motivering aan te vullen (zie Afdeling 8.2.2a van de Algemene wet bestuursrecht over de bestuurlijke lus). In dat geval kan het bestuursorgaan de oorspronkelijke motivering laten vallen en vervangen door een motivering gebaseerd op het vijfde lid.

Deze uitzonderingsgrond is niet van toepassing bij milieu-informatie. Dat is geen verschil met de Wob, nu in artikel 10, zesde lid, Wob eveneens is bepaald dat artikel 10, tweede lid, onderdeel g, niet van toepassing is op het verstrekken van milieu-informatie. Deze beperking van de uitzonderingsgrond vloeit voort uit het Verdrag van Aarhus.

Artikel 5.1, zesde lid
Het zesde lid relativeert de absolute uitzonderingsgrond van artikel 5.1, eerste lid, onderdeel c, Woo voor vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens die als milieu-informatie moeten worden beschouwd. Deze bepaling is noodzakelijk, gelet op artikel 4, vierde lid, onderdeel d, van het Verdrag van Aarhus. Deze bepaling bevat als uitzonderingsgrond "de vertrouwelijkheid van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie bij wet beschermd wordt om een legitiem economisch belang te beschermen". De uitzonderingen in het verdrag van Aarhus zijn allemaal relatief, in de zin dat het belang van openbaarheid moet worden afgewogen tegen het belang dat met een uitzonderingsgrond wordt beschermd. Sinds Nederland partij is bij het Verdrag, is in de Wob reeds de uitzondering voor vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens gerelativeerd voor zover deze gegevens als milieu-informatie moeten worden aangemerkt. De belangenafweging op grond van dit lid is gelijk aan de belangenafweging op grond van artikel 5.1, tweede lid, onderdeel f, Woo.

Artikel 5.1, zevende lid
Op grond van het zevende lid kunnen emissiegegevens niet op grond van artikel 5.1, eerste en tweede lid, Woo worden geweigerd. Anders dan artikel 10 van de Wob voorzag artikel 5.1 aanvankelijk niet in een bepaling over emissiegegevens. Dat was zo, omdat de emissiegegevens waren opgenomen in de categorie verplicht actief openbaar te maken informatie van artikel 3.3, eerste lid, Woo. Met een dergelijke actieve openbaarheid zou meer dan voldoende aan het Verdrag van Aarhus worden voldaan, nu dat verdrag vooral de weigering van emissiegegevens verbiedt. Aangezien met de

Wijzigingswet Woo is geregeld dat de verplichte openbaarmaking van emissiegegevens in artikel 3.3 is vervallen, is alsnog een regeling over emissiegegevens aan artikel 5.1 toegevoegd. Daartoe dient het zevende lid.

Artikel 5.2 Persoonlijke beleidsopvattingen

Algemeen
Het beschermen van persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren vormt een belangrijke uitzonderingsgrond in de Wob. Artikel 11, eerste lid, van die wet bepaalt dat in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie verstrekt wordt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Artikel 1 van de Wob definieert een persoonlijke beleidsopvatting als een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten. Uitgangspunt van de Wob is daarmee dat documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad openbaar zijn, met uitzondering van daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

Intern beraad is in de Woo niet gedefinieerd, maar betekent hetzelfde als in artikel 1, onderdeel c, Wob, te weten: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid. Dat betekent dat de jurisprudentie van de Wob op dit punt zijn betekenis behoudt. Onder documenten, opgesteld voor intern beraad, is volgens de bij de Wob behorende memorie van toelichting van 1987 onder meer te verstaan: nota's van ambtenaren aan hun politieke en ambtelijke chefs, correspondentie tussen onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies.[84] Op grond van artikel 11, eerste lid, Wob zijn de persoonlijke beleidsopvattingen die in dergelijke documenten zijn opgenomen niet openbaar. Dat betekent dat andere onderdelen van deze documenten, zoals besluitenlijsten en actiepunten, niet onder de werking van artikel 11, eerste lid, Wob vallen. In het tweede lid van artikel 11 wordt de uitzondering gerelativeerd: "Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt". Achtergrond van deze bepaling is dat ambtenaren frank en vrij hun opvatting moeten kunnen geven over beleidskwesties en beleidskeuzes, ten behoeve van het intern beraad. Een zekere mate van intimiteit en veiligheid is noodzakelijk om te kunnen komen tot een effectieve besluitvorming. Ambtenaren en bestuurders moeten vrijelijk met elkaar van gedachten kunnen wisselen over een dossier, beleidsproces, ambtelijk advies of wetsontwerp. Zij moeten hun persoonlijke beleidsopvattingen kunnen articuleren, zonder dat een dergelijk advies de volgende dag in de krant staat, of onderwerp vormt van parlementair debat. Ambtenaren opereren onder verantwoordelijkheid van hun politiek leidinggevende. Zij ondersteunen een minister of wethouder in de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. Hun persoonlijke beleidsopvattingen leveren inhoudelijke, procesmatige, organisatorische of politieke overwegingen die door een bewindspersoon al dan niet kunnen worden gehonoreerd in de politieke besluitvorming. In ons staatsrecht is het niet aan ambtenaren om zich te verdedigen ten aanzien van geproduceerde beleidsadviezen. Beleidsopvattingen van ambtenaren verdienen derhalve bescherming, voor zover zij tot personen herleidbaar zijn. Een hiertoe strekkende uitzondering op de algemeen geldende regel van openbaarheid, wordt ook in de Woo expliciet

[84] Kamerstukken II 1986/87, 19859, nr. 3, p. 13-14."Dokumenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, zijn onder meer: nota's van ambtenaren aan hun politieke en ambtelijke chefs, correspondentie tussen de onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies. Interne documenten kunnen ook zijn: stukken, gewisseld tussen de centrale overheid en andere publiekrechtelijke lichamen. Ten aanzien van deze stukken moet van de bedoeling om ze als stukken voor intern beraad beschouwd te zien, uitdrukkelijk blijken of men moet deze bedoeling redelijkerwijs kunnen vermoeden."

vastgelegd en gewaarborgd. Het bestaande regime aangaande deze uitzonderingsgrond wordt daarmee ten principale en op hoofdlijnen gecontinueerd. Op enkele onderdelen wordt met voorliggend ontwerp echter ook een wijziging ten opzichte van de bestaande praktijk beoogd.

De bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen die zijn opgenomen in documenten, opgesteld voor intern beraad, is bedoeld om de deelnemers aan het intern beraad te beschermen tegen het bekend worden van hun bijdrage aan dat beraad, om zo te vermijden dat de deelnemers zich in het intern beraad terughoudend opstellen en dat het beraad daarmee niet volledig wordt gevoerd. De bescherming van de persoonlijke beleidsopvatting dient in de Wob ter bescherming van de ambtenaar, niet tot bescherming van het bestuursorgaan dat al dan niet van de persoonlijke beleidsopvatting gebruik maakt.

De uitvoeringspraktijk zoals die zich de afgelopen decennia heeft uitgekristalliseerd, onder meer in de vorm van bestuurlijke en bestuursrechtelijke beslissingen op Wob-verzoeken, laat een uitbreiding en oprekking van het beroep op deze uitzonderingsgrond zien, die niet in de parlementaire behandeling van de Wob van 1991 voorzien is. Ten eerste wordt in de jurisprudentie reeds snel aangenomen dat gearticuleerde persoonlijke beleidsopvattingen tot personen herleidbaar zijn. Het "onleesbaar maken" van ambtelijke auteurs van een notitie wordt onvoldoende geacht om te rechtvaardigen dat de inhoud openbaar wordt gemaakt, omdat snel wordt aangenomen dat deze toch naar functie herleidbaar zouden zijn. Voorts is het aan het bestuursorgaan om te beslissen of hij vindt dat er sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen en deze beslissing wordt door de rechter slechts marginaal getoetst in de zin van de vraag of het bestuursorgaan in redelijkheid tot deze beslissing had kunnen komen. Ten derde wordt door de rechter over het algemeen aangenomen dat, indien een stuk persoonlijke beleidsopvattingen bevat en deze niet goed gescheiden kunnen worden van de overige inhoud van het stuk, het stuk als geheel niet openbaar gemaakt kan worden. Op basis van deze verschillende ontwikkelingen in de ambtelijke behandeling en besluitvorming en de bestuursrechtelijke jurisprudentie, wordt deze uitzonderingsgrond relatief vaak in beroepsprocedures gehanteerd.

In artikel 5.2, eerste lid, wordt als hoofdregel bepaald dat persoonlijke beleidsopvattingen uit stukken die zijn opgemaakt voor intern beraad, niet openbaar zijn. Daarbij wordt buiten twijfel gesteld wat geen persoonlijke beleidsopvattingen zijn: ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter. Ten opzichte van artikel 11, eerste lid, Wob is dit een aanscherping die onterechte aanmerking als persoonlijke beleidsopvatting tegengaat. In het tweede lid wordt openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen alsnog mogelijk gemaakt met het oog op een goede en democratische bestuursvoering. In dat geval moet de openbaarheid zwaarder wegen.
De Wob biedt nu al de mogelijkheid om persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd openbaar te maken. Van deze bevoegdheid wordt in de praktijk door bestuursorganen echter zeer terughoudend gebruik gemaakt. Bij amendement van het lid Van der Molen is in artikel 5.2 een derde lid ingevoegd, dat de in die bepaling genoemde bestuursorganen en ambtsdragers verplicht informatie te verstrekken over persoonlijke beleidsopvattingen uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.[85]

De kern van artikel 5.2 Woo is dat persoonlijke beleidsopvattingen (geanonimiseerd) openbaar worden wanneer het belang van een goede en democratische bestuursvoering daartoe aanleiding vormt. Hiervan is in ieder geval sprake bij formele bestuurlijke besluitvorming. Artikel 5.2 is daarmee geen absolute uitzonderingsgrond. Met de invoering van de Woo gaan de initiatiefnemers ervan uit dat bestuursorganen, ook als het nieuwe derde lid niet van toepassing is, vaker persoonlijke beleidsopvattingen openbaar maken dan onder de Wob het geval was (niet alleen bij de informatieverstrekking aan de Staten-Generaal waarop artikel 68 van de Grondwet van toepassing is). Onlangs heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nog vastgesteld dat de

[85] Kamerstukken II 2020/21, 35112, nr. 27.

beslissing om over persoonlijke beleidsopvattingen al dan niet informatie te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm, als bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de Wob, een bevoegdheid is waarbij het bestuursorgaan beslisruimte heeft en een afweging van belangen vergt.[86] De Afdeling overwoog dat de Staatssecretaris (van I&W) zonder nadere motivering niet kon worden gevolgd in het standpunt dat het in dit geval niet in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering dat de standpunten van ambtenaren, vervat in de geheime documenten, worden betrokken in de publieke discussie. Niet duidelijk was waarom ambtenaren in de toekomst zouden worden belemmerd bij het in openheid voeren van interne discussies en adviseren van bewindspersonen bij openbaarmaking van de inmiddels al relatief oude documenten, indien de namen van de toen betrokken ambtenaren daaruit worden weggelaten. Het argument dat een onderwerp gevoelig en actueel is, is volgens de Afdeling onvoldoende draagkrachtig. Daar kwam volgens de Afdeling bij dat de ouderdom van de documenten niet in de afweging was betrokken. De initiatiefnemers zijn van oordeel dat deze uitspraak vooruitlopend op de Woo ook onder de Wob voor bestuursorganen een leidraad zou moeten zijn.

Externe advisering
Het karakter van intern beraad brengt als hoofdregel met zich dat hierbij geen buitenstaanders zijn betrokken. Uit jurisprudentie volgt dat overleg met sommige externen, zoals een advocaat, ook tot het intern beraad kan worden gerekend, zolang de externe maar geen eigen belang bij de betreffende aangelegenheid heeft. Hebben de derden een eigen belang bij de aangelegenheid, dan komt aan het beraad het karakter van intern beraad te ontvallen.[87] Dat is anders als het bestuursorgaan zich door externe deskundigen zonder een eigen belang bij het onderwerp (aanvullend) laat adviseren. Deze externe advisering zal naar zijn aard vaak technisch en feitelijk zijn en is dan geen persoonlijke beleidsopvatting. Dergelijke advisering kan als ambtelijk in de zin van artikel 5.2, eerste lid, worden aangemerkt, omdat het karakter van die advisering ondersteunend is aan de besluitvorming en het willekeurig is of die advisering afkomstig is van iemand die bij het bestuursorgaan in dienst is of van een incidenteel aanwezige externe deskundige. Het betekent wel dat persoonlijke beleidsopvattingen van de externe deskundige op grond van artikel 5.2, tweede en derde lid, alsnog (geanonimiseerd) openbaar kunnen worden.

Eerste lid
In hoeverre bestuursorganen zich beroepen op deze uitzonderingsgrond hangt ook af van de cultuur van het departement of gemeente, de persoon van de behandelend ambtenaar, of de actuele politieke opportuniteit. Cruciale informatie in het politieke besluitvormingsproces, over bijvoorbeeld alternatieven en risico's, wordt daardoor soms wel, en soms niet geopenbaard. Om aan deze onduidelijkheid een eind te maken wordt bepaald dat feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter geen persoonlijke beleidsopvattingen zijn en dus niet op grond van artikel 5.2 geweigerd kunnen worden. Voor een transparante en effectieve besluitvorming is het van belang dat de verschillende relevante feiten, cijfers, data en metadata beschikbaar worden gesteld. Het is tevens van belang dat burgers en organisaties desgewenst zicht krijgen op de kansen en risico's van een bepaalde beleidsaangelegenheid. Dit is in lijn met de aanbevelingen uit het proefschrift van Daalder waarin wordt gepleit voor het vergroten van de openbaarheid van persoonlijke beleidsopvattingen die bestaan uit prognoses en beleidsalternatieven.[88] In de Woo is dit verduidelijkt door middel van een opsomming die wordt besloten met de woorden "of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter". Het gaat er met andere woorden om dat objectieve gegevens niet kunnen worden uitgezonderd op grond van artikel 5.2, eerste lid. Voor zover in stukken, nota's en plannen sprake is

[86] ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:399.
[87] ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3497.
[88] E.J. Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie*, Boom Juridische uitgevers: Den Haag 2005, p. 172 en 363. De betreffende aanbeveling luidt als volgt: "Aanbeveling. Bij de beoordeling van de vraag of toepassing moet worden gegeven aan art. 11 lid 2 Wob dient belangrijke betekenis te worden toegekend aan het feit dat het gaat om feitelijke gegevens en daaruit afgeleide prognoses en beleidsalternatieven."

van een situatie waarin feiten, risico's, varianten en opvattingen met elkaar vervlochten zijn, zal de komende jaren een cultuur moeten groeien waarbij een overzicht van 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.

In een eerdere versie van dit wetsvoorstel werd in de in het eerste lid opgenomen opsomming van hetgeen onder persoonlijke beleidsopvattingen wordt verstaan, onder andere gesproken van "voor- en nadelen" van een bepaald beleidsalternatief. Om misverstanden te voorkomen, hebben de initiatiefnemers er voor gekozen om "voor- en nadelen" te vervangen door "gevolgen" en aldus een objectievere term te hanteren, zodat de onbedoelde suggestie van een subjectief element wordt weggenomen.

De initiatiefnemers menen dat een onderscheid tussen objectieve en subjectieve gegevens kan worden gemaakt en ook moet worden gemaakt, wil overheidshandelen en overheidsbeleid kunnen worden getoetst. Onderscheid moet worden gemaakt tussen feit en waardering. Een contraproductief gevolg is feitelijk, terwijl de politieke waardering ervan, die tot stand komt in samenhang met alle andere aspecten van de verschillende alternatieven, subjectief is. De initiatiefnemers wijzen in dat kader op aanwijzing 2.3 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin wordt voorgeschreven dat in een memorie van toelichting aandacht wordt besteed aan de overwogen varianten. Hulpmiddel daarbij is het door de regering gehanteerde instrument Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), waarbij bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving beleidsalternatieven worden geïnventariseerd. Van de gemaakte keuzes moet vervolgens in de memorie van toelichting verslag worden gedaan. Dat geschiedt dan op een geobjectiveerde wijze, waarbij daarnaast de politieke afweging wordt gegeven van de gemaakte keuzes. Zowel de samenleving als de volksvertegenwoordiging dient over deze gegevens te kunnen beschikken om een oordeel over het overheidsbeleid te kunnen vormen.

Tweede lid
De initiatiefnemers zijn van oordeel dat de Wob, en met name artikel 11, tweede lid, Wob, waarin de mogelijkheid is opgenomen om persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd te verstrekken met het oog op een goede en democratische bestuursvoering, regelmatig niet wordt uitgevoerd zoals de wetgever heeft bedoeld. Uit de totstandkoming van de Wob blijkt dat het de bedoeling van de wetgever was dat persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd openbaar zouden worden gemaakt, tenzij een belangenafweging tot een andere conclusie zou leiden. Beoogd werd de ambtenaar te beschermen, terwijl de inhoud van de opvattingen zo veel mogelijk openbaar zouden moeten zijn. Het argument wordt wel gehoord dat een bestuursorgaan niet verantwoordelijk is voor (geanonimiseerde) beleidsopvattingen van zijn ambtenaren en deze opvattingen niet altijd voor zijn rekening kan nemen en dat daarom deze opvattingen niet kunnen worden verstrekt. Dit argument wordt al ontkracht door het enkele bestaan van artikel 11, tweede lid, Wob en staat dan ook op gespannen voet met de bedoeling van de Wob-wetgever. Door het openbaar maken van geanonimiseerde beleidsopvattingen kan de burger nagaan welke afwegingen zijn gemaakt. Het bestuursorgaan is te allen tijde verantwoordelijk voor die afweging en kan de verantwoordelijkheid voor die afweging afleggen door openbaar te maken welke pro's en contra's aan de keuze ten grondslag hebben gelegen. Daarmee is het belang van een goede en democratische bestuursvoering bij uitstek gediend.

Hoewel artikel 5.2 primair dient ter bescherming van de ambtenaar die zijn of haar werk doet, kunnen de ambtenaren niet verantwoordelijk worden gemaakt voor de openbaarmaking van hun persoonlijke beleidsopvattingen. Het is het bestuursorgaan dat op een verzoek tot openbaarmaking beslist, niet de ambtenaar. De ambtenaar kan niet worden gedwongen om met toepassing van artikel 5.2, tweede lid, mee te werken aan tot henzelf herleidbare openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen. Wel kan een bestuursorgaan zonder de instemming van de betrokken ambtenaar besluiten tot geanonimiseerde openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen, indien een goede en democratische bestuursvoering dat vergt.

De bestuurder moet verantwoording afleggen over de keuzes die hij maakt. De bestuurder maakt die keuzes op basis van adviezen van ambtenaren. Die ambtenaren zijn geanonimiseerd. Staatsrechtelijk bestaan ambtenaren niet. Het is de taak van een minister of een wethouder om te staan voor zijn ambtenaren. Het is de taak van een bestuurder om verantwoording af te leggen over de keuzes die hij maakt. Dit volgt uit het recht op informatie en het organiseren van macht en tegenmacht. Het is van belang om inzicht te krijgen op de wijze waarop beleid tot stand wordt gebracht. Dat kan door informatie actief openbaar te maken, dat kan ook door informatie op te vragen. Dat is vanuit democratisch oogpunt van belang. Een bestuurscultuur van openheid vraagt van bestuurders, ministers, wethouders of burgemeesters, dat zij bij moeilijke adviezen aanspreekbaar zijn op hun keuzes en deze voor hun rekening nemen.

Het is niet zo dat alleen de uiteindelijke versie van een advies openbaar is. Bij beleidsvoorbereiding en wetgeving zijn er talloze adviezen en nota's vanuit de ambtelijke dienst. Dat is niet één lineair traject waarbij stapje voor stapje wetgeving wordt opgebouwd en waarbij uiteindelijk een ambtelijke nota tot stand komt, die tot een besluit leidt. Dat gaat met horten en stoten, waarbij verschillende ongelijksoortige aspecten, onderzoeken en informatie wordt gebruikt om wetgeving te maken. Hier grijpen twee trajecten in elkaar. Dat is aan de ene kant de wijze waarop de overheid, en zeker de rijksoverheid, nu omgaat met openbaarmaking in die beslisnota's. Aan de andere kant is de verplichting uit de Comptabiliteitswet om beleidsalternatieven in kaart te brengen en ook in kaart brengen hoe doeltreffend en hoe doelmatig die verschillende beleidsalternatieven zijn. Het is nog onvoldoende tot de beleidsmakers op departementen doorgedrongen dat het van belang is voor beleid dat in kaart wordt gebracht welke alternatieven er zijn.

Overigens kan een bestuursorgaan bij het openbaar maken van een persoonlijke beleidsopvatting (of van welke andere openbaarmaking dan ook) altijd een reactie toevoegen op de openbaar te maken informatie, waarin gemaakte keuzes worden toegelicht, of waarbij wordt gewezen op lacunes in de openbaar gemaakte informatie (bijvoorbeeld omdat meer informatie niet beschikbaar is of omdat een uitzonderingsgrond van toepassing is), waardoor de wel openbaar gemaakte informatie in een context wordt geplaatst (zie ook artikel 2.4, tweede en vijfde lid).

Het begrip 'bestuursvoering'
De term 'bestuursvoering', die gebruikt wordt in artikel 5.2, tweede lid, is afkomstig uit het opschrift van de Wob, waar staat dat het met het oog op een goede en democratische bestuursvoering wenselijk is gebleken de regelen met betrekking tot de openheid en openbaarheid van bestuur aan te passen en deze zoveel mogelijk in de wet op te nemen. De initiatiefnemers verstaan de term zo dat daarmee wordt gedoeld op het «bestuur» als te onderscheiden van wetgeving en rechtspraak, anders gezegd: datgene wat bestuursorganen zoal doen. Beleidsvoering en besluitvorming zijn hier een onderdeel van. Openbaarheid draagt bij aan de kwaliteit en het democratisch gehalte van die bestuursvoering.

Derde lid
De Wob biedt nu al de mogelijkheid om persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd openbaar te maken. Van deze bevoegdheid wordt in de praktijk door bestuursorganen echter zeer terughoudend gebruik gemaakt. Daarom is wijziging van de bepaling over persoonlijke beleidsopvattingen noodzakelijk om bestuursorganen te dwingen meer transparantie te betrachten over de verschillende inhoudelijke overwegingen die een rol hebben gespeeld in de bestuurlijke besluitvorming. Bij amendement is in artikel 5.2 een derde lid ingevoegd, dat de in die bepaling genoemde bestuursorganen verplicht informatie te verstrekken over persoonlijke beleidsopvattingen uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.[89] Het amendement is een verfijning van het eerste en tweede lid. Dit wordt tot uitdrukking gebracht met de term «onverminderd». Het betreft een verfijning van het eerste en tweede lid omdat de openbaarmaking van documenten die zijn opgesteld ten

[89] Kamerstukken II 2020/21, 35112, nr. 27.

behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming verplicht wordt gesteld. In die gevallen is de afweging die besloten ligt in het tweede lid al gemaakt door de wetgever.

Het betreft de verplichte toepassing van het tweede lid voor de minister, commissaris van de Koning, gedeputeerde staten, gedeputeerde, college van burgemeester en wethouders, burgemeester of wethouder in de voorgeschreven gevallen. Het begrip formele bestuurlijke besluitvorming heeft blijkens de toelichting bij het amendement betrekking op alle besluiten die de genoemde bestuursorganen en ambtsdragers nemen die verband houden met hun publieke taak, zowel in de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering als de evaluatie van beleid. Hieruit volgt dat de term «besluiten» eerder een bestuurlijke betekenis heeft dan de juridische betekenis van artikel 1:3 Awb. De term «formele bestuurlijke besluitvorming» moet worden begrepen in samenhang met de daarna genoemde bestuursorganen en ambtsdragers. Deze organen hebben gemeen dat op die organen een zekere mate van democratische controle wordt uitgeoefend. De term «(formele bestuurlijke besluitvorming» valt te onderscheiden van «politieke besluitvorming», zoals het bestuur (de uitvoerende macht) kan worden onderscheiden van, kort gezegd, de volksvertegenwoordiging.

De indiener van het amendement waarmee het derde lid aan artikel 5.2 is toegevoegd, heeft niet gemotiveerd waarom de voorzitter en de leden van het dagelijks bestuur van waterschappen niet zijn opgenomen. De initiatiefnemers kunnen hier geen goede reden voor bedenken. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft toegezegd naar de mogelijkheid om de waterschappen toe te voegen te kijken, zodra de gelegenheid zich voordoet. Het (gewijzigde) amendement is ingediend nadat het kabinet bij de kabinetsreactie op het rapport «Ongekend onrecht» had bekendgemaakt dat het kabinet in de toekomst bij elk stuk (wetsvoorstel, brief of nota) dat aan het parlement wordt gestuurd, de onderliggende departementale nota’s die de bewindspersonen hebben gebruikt voor de besluitvorming actief openbaar zal maken. Dat is een voorbeeld van formele bestuurlijke besluitvorming. De term «formele bestuurlijke besluitvorming» in artikel 5.3, derde lid, is echter breder en ziet ook op besluitvorming van individuele ministers en (leden van) gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders. Van een formeel bestuurlijk besluit is naar het oordeel van de initiatiefnemers sprake als een in artikel 5.2, derde lid, Woo genoemd bestuursorgaan of ambtsdrager beslist op een voorgelegde keuze die verband houdt met de publieke taak van de ambtsdrager of het college. De term «politieke besluitvorming» zou in dat verband kunnen worden gebruikt voor besluiten van Staten-Generaal, provinciale staten of de gemeenteraad. Hierop is dan artikel 5.2, derde lid, Woo niet van toepassing. Dat verklaart ook de toepasselijkheid van de bepaling op een gedeputeerde en een wethouder, nu dit geen bestuursorganen zijn die uit eigen naam Awb-besluiten nemen. Een gedeputeerde is onderdeel van het college gedeputeerde staten. Een wethouder is onderdeel van het bestuursorgaan college van burgemeester en wethouders. Zij nemen alleen besluiten als onderdeel van dat college of in mandaat namens dat college. Aangenomen mag worden dat ook de in mandaat namens genoemde bestuursorganen genomen besluiten vallen onder deze bepaling. De keuze van de in deze bepaling genoemde bestuursorganen is in de toelichting bij het amendement niet beargumenteerd. Denkbaar is dat interne advisering zal zijn gericht aan de portefeuillehoudende gedeputeerde of wethouder. Daarmee is dergelijke advisering binnen het bereik van artikel 5.2, derde lid, Woo gebracht. Het kunnen voeren van intern beraad wordt in beginsel voldoende gewaarborgd door de informatie over persoonlijke beleidsopvattingen te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. Slechts als het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad, kan openbaarmaking van de persoonlijke beleidsopvattingen achterwege blijven. Dit element is aan het amendement toegevoegd na een voorstel daartoe van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.[90] Zij dacht daarbij aan situaties waarin belangen van derden een rol spelen, denk aan een ambtelijke waardering van een onderhandelingssituatie met lokale partners. Een andere denkbare situatie waarin een gemotiveerde weigering aan de orde kan zijn, is volgens de minister het voorkomen dat een ambtenaar persoonlijk kan worden beschadigd door openbaarmaking. Op documenten die op grond van artikel 5.2, derde lid, niet kunnen worden geweigerd, kunnen eventueel wel een of meer uitzonderingsgronden uit artikel 5.1 van toepassing

[90] Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kamerstukken II 2020/21, 35112, nr. 25.

zijn. Overigens betekent de toepasselijkheid van artikel 5.2, derde lid, op persoonlijke beleidsopvattingen niet dat deze verplicht actief openbaar moeten worden gemaakt. Actieve openbaarmaking is wel mogelijk, zoals ook het kabinet heeft aangekondigd, maar die vindt in termen van de Woo dan plaats op grond van artikel 3.1.

Concepten van beleidsnota's worden onder de Wob niet openbaar gemaakt. Dat is ook niet nodig: concepten zijn nog niet rijp. Zodra een document gereed is, is het wel van belang dat achterhaald kan worden welke beleidsalternatieven hebben voorgelegen, welke opties en overwegingen men met elkaar heeft gedeeld en hoe het definitieve besluit tot stand is gekomen. Die elementen zijn relevant. In de fase waarin het besluit nog moet worden genomen, moet er de ruimte zijn om gedachten en concepten uit te wisselen. Dat kan in de vorm van beleidsalternatieven zijn maar het kan ook veel vluchtiger zijn: je denkt bijvoorbeeld ergens over na en deelt die gedachte met een collega om vervolgens misschien uit te komen op iets heel anders. Dus in die fase moet je nog niet alles openbaar maken. Als het besluit eenmaal is gevallen, is het anders. Dan is het goed om te kunnen reconstrueren op grond van welke adviezen, welke informatie en welke beleidsalternatieven een besluit is genomen.

Besluitvorming door de Tweede en Eerste Kamer, de verenigde vergadering van de Staten-Generaal, de Raad voor de rechtspraak, de Nationale ombudsman, de Algemene Rekenkamer of de Raad van State (niet zijnde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) valt niet onder het begrip «formele bestuurlijke besluitvorming», reeds omdat deze organen niet in artikel 5.2, derde lid, Woo worden genoemd. De overige bepalingen van de Woo zijn wel op bij deze organen berustende documenten van toepassing, inclusief de uitzonderingsgronden van artikel 5.1 en 5.2.

Vierde lid
In afwijking van het eerste lid, wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Dit is neergelegd in het vierde lid. Hieraan ligt niet de gedachte ten grondslag dat persoonlijke beleidsopvattingen over milieu-informatie van een andere orde zijn dan andere opvattingen, maar simpelweg een verdragsrechtelijke beperking. Op grond van het Verdrag van Aarhus kan voor milieu-informatie artikel 5.2 niet als een absolute maar slechts als een relatieve uitzondering worden gehanteerd. Bij de belangenafweging dient niet uit het oog te worden verloren dat het doel van artikel 5.2 is het beschermen van de vrije gedachtevorming binnen het bestuursorgaan of tussen bestuursorganen voorafgaand aan besluitvorming en niet het vermijden van discussie over de besluitvorming als zodanig.

Artikel 5.3 Informatie ouder dan vijf jaar

Artikel 5.3 regelt dat de relatieve uitzonderingsgronden en de bescherming van het intern beraad na vijf jaar geen toepassing meer vinden, tenzij het bestuursorgaan motiveert dat die gronden ondanks het tijdsverloop nog steeds zwaarder wegen. Het artikel is vooral aan de orde bij openbaarmaking op verzoek op grond van hoofdstuk 4. Artikel 5.3 is niet van toepassing op de absolute uitzonderingsgronden van artikel 5.1, eerste lid, nu de bij die gronden het belang van de openbaarheid niet tegen het in de uitzonderingsgrond genoemde belang wordt afgewogen. De eenheid van de Kroon of de bijzondere persoonsgegevens worden niet beïnvloed door tijdsverloop. De veiligheid van de Staat wel, maar in dat geval kan worden volstaan met het oordeel dat de uitzonderingsgrond niet langer aan de orde is, en komt men niet aan de toepassing van artikel 5.3 toe.

Met dit artikel wordt in de Woo vastgelegd dat voor de toepassing van een uitzonderingsgrond bij informatie ouder dan vijf jaar een zwaardere motivering vereist is dan voor jongere informatie. Hiermee beogen de initiatiefnemers dat bestuursorganen minder snel een verzoek om informatie uit automatisme afwijzen. De openbaarmaking van informatie kan na vijf jaar nog steeds worden geweigerd. Het bestuursorgaan zal dan in de motivering van de afwijzing moeten aangeven dat aan

het betreffende belang nog steeds een doorslaggevende rol moet worden toegekend. De initiatiefnemers zijn van oordeel dat een periode van vijf jaar lang genoeg is om te voorkomen dat bij iedere beslissing het tijdsverloop moet worden meegewogen en anderzijds kort genoeg om enige betekenis te hebben. Bij informatie die aanvankelijk niet werd geopenbaard om ernstige economische schade te voorkomen, zal vaak de afweging door tijdsverloop omslaan, doordat de (economische) relevantie en daarmee de potentiële schade van deze informatie afneemt (vgl. voor een geval waarin de Woo niet van toepassing is, het Baumeister arrest[91] van het EU-Hof). In geval van persoonlijke beleidsopvattingen zal slechts in een enkel geval na vijf jaar niet kunnen worden overgegaan tot openbaarmaking. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer daarentegen zou ook na vijf jaar een goede reden kunnen vormen om openbaarmaking achterwege te laten. Overigens kan de uitkomst van een belangenafweging best zijn dat wegens enige tijdsverloop, ook al is deze minder dan vijf jaar, het belang van openbaarheid zwaarder weegt dan een in het geding zijn de uitzonderingsgrond, zodat tot openbaarmaking moet worden overgegaan.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat uit artikel 5.3 niet volgt dat een bestuursorgaan alle informatie vijf jaar na de totstandkoming ervan (actief) openbaar moet maken of dat een bestuursorgaan alle verzoeken om informatie na vijf jaar uit eigen beweging moet heroverwegen.

De verhouding met de Archiefwet 1995 speelt geen rol bij de toepassing van dit artikel. Die wet is van toepassing als de betreffende documenten zijn overgedragen aan een archiefbewaarplaats. Zolang dat niet het geval is, is de Woo van toepassing en dient in dat kader het tijdsverloop bij de belangenafweging te worden betrokken. Uiteraard kan het voorkomen dat documenten na twintig jaar nog steeds niet aan een archiefbewaarplaats zijn overgedragen. Formeel zijn dan niet de uitzonderingsgronden van de Archiefwet 1995 van toepassing, maar die van de Woo. Het feit dat de documenten hadden moeten zijn overgedragen en er dan minder uitzonderingsgronden van toepassing zouden zijn geweest, zal dan een rol spelen bij de belangenafweging en de weging van het tijdsverloop.

Artikel 5.4 Formatie

Met deze bepaling wordt buiten twijfel gesteld dat gedurende de formatie geen verzoek om informatie over de formatie kan worden gedaan. Het gaat hierbij zowel om de formaties bij de Tweede Kamer als om de formaties bij gemeenten, provincies en waterschappen. Het artikel beschermt zowel de informatie die berust bij de formateur of informateur als informatie die door een bestuursorgaan aan de formateur of informateur is gezonden. Het betreft hier alleen stukken van een bestuursorgaan die zijn opgesteld ten behoeve van de kabinetsformatie, niet reeds bestaande stukken.

Ten aanzien van de Tweede Kamer is een dergelijke bepaling nodig, nu met de Woo de informatie die bij de Kamer berust, in beginsel openbaar is en de formateur en de informateur door de Tweede Kamer worden benoemd en daarmee als orgaan van de Kamer dan wel als werkzaam onder verantwoordelijkheid van de Kamer kunnen worden aangemerkt. Als hiervan het gevolg zou zijn dat de bij de formatie benodigde vertrouwelijkheid komt te vervallen, zou dat leiden tot een nodeloze en onaanvaardbare belasting van het formatieproces. Om deze reden wordt de openbaarheid tijdens de formatie opgeschort. De formatie eindigt met de benoeming van de ministers en staatssecretarissen in het nieuwe kabinet. Daarna beslist de Tweede Kamer over de openbaarmaking van informatie over de formatie conform hetgeen de Tweede Kamer hierover bepaalt in haar Reglement van Orde. De initiatiefnemers zijn overigens van oordeel dat de verkenning tot de formatie moet worden gerekend, voor zover de verkenner wordt aangewezen door de Tweede Kamer. Voor de volledigheid merken de initiatiefnemers op dat de Woo niet van toepassing is op de verhouding Tweede Kamer en verkenner. Artikel 5.4 Woo ziet op verzoeken om informatie van burgers. Die worden op grond van dat artikel geweigerd gedurende de formatie. De Tweede Kamer heeft als opdrachtgever van de verkenner een andere positie en is vrij te bepalen welke informatie openbaar moet zijn als (een meerderheid van) de

[91] Hof van Justitie van de Europese Unie 19 juni 2018, *Baumeister*, C-15/16, ECLI:EU:C:2018:464.

Kamer dat wil. De verkenner is door de Tweede Kamer aangesteld en in die relatie kan de Kamer aan de verkenner om informatie vragen. Artikel 5.4 Woo staat daaraan niet in de weg.

Ook bij gemeenten, provincies en waterschappen vinden na verkiezingen formaties plaats, waarbij de bescherming van vertrouwelijke onderhandelingen van hetzelfde belang is. Daarbij wordt aangetekend dat, in geval een formateur of informateur is aangewezen door een van de partijen die aan de verkiezingen hebben deelgenomen in plaats van door de raad of de burgemeester, hetgeen bij gemeenten en provincies vaak het geval is, deze geen orgaan is van de gemeente, de provincie of het waterschap, zodat ook om die reden aan de formateur of de informateur niet om informatie kan worden verzocht.

Artikel 5.4a Ondersteuning Kamerleden, statenleden en raadsleden

Met het eerste lid wordt buiten twijfel gesteld dat informatie betreffende de ondersteuning van individuele leden van de Eerste Kamer, Tweede Kamer, provinciale staten of de gemeenteraad door ambtenaren werkzaam bij respectievelijk de Eerste Kamer, Tweede Kamer, de griffie van provinciale staten of de griffie van de gemeenteraad, niet openbaar is. Het gaat hierbij om informatie die berust bij de commissies en ondersteunende diensten van de vertegenwoordigende organen. Voor wat betreft de informatie die berust bij individuele leden van vertegenwoordigende organen of bij verbanden van leden (fracties) is de toepassing van dit artikel niet nodig, aangezien de individuele leden en fracties niet onder de reikwijdte van de Woo vallen. In dat verband wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 2.2.

Hoewel de vertrouwelijkheid van de ondersteuning van individuele volksvertegenwoordigers door de griffie ook kan worden gewaarborgd met behulp van de jurisprudentie die geldt voor ambtelijke secretarissen van onafhankelijke bezwaarcommissies, bedrijfsartsen, ambtelijke vertrouwenspersonen, e.d., hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen om deze vertrouwelijkheid met onderhavig artikel buiten twijfel te stellen.

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat artikel 5.4a Woo ook van toepassing is op de advisering aan een fractie door ambtenaren van de griffie. Een fractie is staatsrechtelijk niets anders dan een groep Kamerleden. Het maakt voor de toepassing van artikel 5.4a Woo niet uit of een advies wordt verstrekt aan een groep Kamerleden uit één fractie of uit meerdere fracties. Als artikel 5.4a Woo niet van toepassing zou zijn op de advisering aan een fractie, zou in de toekomst een dergelijk advies gevraagd worden door de fractievoorzitter, zodat artikel 5.4a Woo wel van toepassing zou zijn. Artikel 5.4a Woo is echter niet van toepassing op de advisering aan de Kamervoorzitter. De Kamervoorzitter maakt in die hoedanigheid onderdeel uit van het instituut Kamer, waarop de Woo van toepassing is. Op deze advisering is de Woo van toepassing, zij het dat een uitzonderingsgrond uit de artikelen 5.1 en 5.2 Woo aan de orde kan zijn.

Voor wat betreft de informatie die de toepassing van artikel 5.4a Woo betreft, kan in het bijzonder gedacht worden aan informatie in het kader van ondersteuning bij amendementen, initiatiefwetten, moties of procedurele adviezen. Als het gaat om de voorbereiding van amendementen of amendementen die uiteindelijk niet worden ingediend, zijn de initiatiefnemers van mening dat dergelijke stukken primair behoren tot het domein van de individuele leden en derhalve niet berusten bij het vertegenwoordigend orgaan. Ook e-mails met het Bureau Wetgeving en gewisselde concepten moeten geacht worden te berusten bij het Kamerlid en niet bij het orgaan Tweede Kamer. Voor deze stukken geldt dus dat de toepassing van dit artikel niet nodig is.

Het tweede lid is bij amendement aan het wetsvoorstel toegevoegd. De toelichting daarbij luidde als volgt: “Dit amendement regelt dat alle informatie die door ambtenaren, al dan niet via de ambtenaren van de Eerste of Tweede Kamer, aan individuele leden van die Kamers wordt verstrekt niet openbaar is. Dat betekent dat buiten twijfel staat dat ook informatie met een objectief karakter die aan Kamerleden wordt verstrekt niet openbaar is. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om doorrekeningen van

conceptvoorstellen op verzoek van Kamerleden of om objectieve gegevens over scenario's die op tafel liggen in het kader van parlementaire onderhandelingen. Het amendement beoogt het parlementaire proces op dit punt nog eens expliciet te beschermen."[92] De reikwijdte van het amendement strekt zich niet uit tot individuele leden van de gemeenteraad of provinciale staten.

Artikel 5.5 Verstrekking van informatie die de verzoeker betreft

Eerste lid
Artikel 5.5 regelt de verstrekking aan natuurlijke personen en rechtspersonen van op henzelf betrekking hebbende gegevens. Indien een verzoek wordt ingediend tot verstrekking van op de verzoeker betrekking hebbende in documenten neergelegde informatie die niet op grond van artikel 5.1 of 5.2 Woo openbaar kan worden gemaakt, zal het verzoek overeenkomstig artikel 5.5 worden behandeld. De gevraagde informatie wordt verstrekt, tenzij een van de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 niet alleen aan openbaarmaking, maar ook aan verstrekking aan de verzoeker in de weg staat. De in de artikelen 5.1 en 5.2 genoemde belangen worden bij toepassing van artikel 5.5 op een andere manier afgewogen dan bij toepassing van de artikelen 5.1 en 5.2. Immers bij de belangenafweging op grond van de artikelen 5.1 en 5.2 wordt het belang van de openbaarheid afgewogen tegen de belangen, genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2. Bij de belangenafweging op grond van artikel 5.5 wordt het recht van de verzoeker op de op hem betrekking hebbende informatie afgewogen tegen de in de artikelen 5.1 en 5.2 opgenomen belangen. Vanzelfsprekend kan een bestuursorgaan zich daarbij niet beroepen op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de verzoeker zelf. Onder omstandigheden is wel een beroep op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van derden mogelijk.

Het artikel ziet uitsluitend op informatie die de verzoeker betreft. Het is niet bedoeld voor toegang tot informatie waarbij de verzoeker een zeker belang heeft. Hiervoor zijn andere bepalingen, zoals artikel 7:4 Awb, dat recht op inzage biedt in de op een zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan een hoorzitting.

Artikel 5.5 is bedoeld als een vangnetbepaling. Met de term "onverminderd het elders bij wet bepaalde" wordt duidelijk gemaakt dat een andere regeling betreffende op een verzoeker betrekking hebbende gegevens voorrang heeft. Artikel 5.5 is niet opgenomen in de in artikel 8.8 opgenomen opsomming van artikelen van de Woo die niet van toepassing zijn in geval van de op de bijlage bij artikel 8.8 opgenomen uitputtende regimes, omdat niet alleen uitputtende openbaarheidsregimes in de weg staan aan de toewijzing van een verzoek om informatie over de verzoeker, maar ook uitputtend bedoelde verstrekkingsregimes. Anderzijds bestaat bij een uitputtend bedoeld openbaarheidsregime, zoals artikel 67 Awr of artikel 74 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, geen grond ook artikel 5.5 Woo uit te sluiten. De regimes van bijvoorbeeld de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens staan aan de toepassing van artikel 5.5 Woo in de weg, omdat die wetten niet alleen de openbaarheid uitputtend beperken, maar ook de individuele verstrekkingen. Ook het specifieke regime van de Archiefwet 1995 staat aan de toepassing van onder andere artikel 5.5 Woo in de weg. De Archiefwet 1995 kent een eigen openbaarheidsregime op basis van een documentenstelsel, op grond waarvan een verzoeker kan verzoeken om toegang (voor raadpleging of gebruik) tot openbare of beperkt openbare archiefbescheiden. Een verzoeker dient in zijn verzoek te specificeren tot welke archiefbescheiden hij toegang wenst te krijgen. Daaruit vloeit voort dat een verzoeker niet een ongericht verzoek kan doen om alle op hem betrekking hebbende informatie. De memorie van toelichting bij de Woo gaf als voorbeeld het inmiddels vervallen artikel 50 van de Wet op de jeugdzorg.

De meest in het oog springende andere regeling is natuurlijk het recht van inzage van de betrokkene uit artikel 15 AVG. Met betrekking tot de verwerking van de eigen persoonsgegevens zal een

[92] Kamerstukken II 2015/16, 33328, nr. 28 (amendement van de leden Segers en Oosenbrug).

verzoeker dus nooit toekomen aan een verzoek op grond van artikel 5.5 Woo. Onder omstandigheden wel als nabestaande op basis van artikel 5.5, tweede lid.

De tweede volzin van het eerste lid maakt duidelijk dat niet kan worden verzocht om alle op de verzoeker betrekking hebbende informatie, zoals dat onder de AVG voor persoonsgegevens van de verzoeker wel kan. Een bedrijf kan dus niet een bestuursorgaan verzoeken om alle informatie over hem te verstrekken, maar dient de aangelegenheid of het document te vermelden. Het gaat bij artikel 5.5 Woo niet om een nieuw recht, maar om een vangnet in het geval het beginsel dat eenieder recht heeft om op hem betrekking hebbende informatie te kennen niet optimaal is geregeld. Dit recht is niet onbeperkt, de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 kunnen in de weg staan aan inwilliging van het verzoek.

Artikel 5.5 strekt verder dan het inzagerecht van artikel 15 AVG. Niet alleen omdat het verzoek betrekking kan hebben op andere gegevens dan persoonsgegevens en op andere dan natuurlijke personen. De AVG geeft aanspraak op inzage in de verwerking van persoonsgegevens en in de AVG gespecificeerde informatie betreffende die verwerking. Artikel 5.5 geeft aanspraak op het verstrekken van informatie die betrekking heeft op de verzoeker. Het zal dan vooral gaan om bestuursorganen die bij de uitvoering van hun taak een dossier over de verzoeker hebben aangelegd, dan wel een dossier hebben aangelegd over een aangelegenheid waarbij de verzoeker is betrokken geraakt, zodat gegevens over hem in dat dossier zijn terecht gekomen. De reikwijdte van artikel 5.5 betreft in dat geval de informatie die uitsluitend (rechtstreeks) betrekking heeft op de verzoeker.

Een beslissing op grond van artikel 5.5 is een besluit. Het bestuursorgaan legt het besluit schriftelijk vast, omdat daarmee vaststaat dat de verstrekking geen openbaarmaking voor een ieder betreft. Tegen een weigering of het opleggen van een voorwaarde staat bezwaar en beroep open. Aan de verstrekking kunnen voorwaarden worden verbonden. Overtreding van die voorwaarden is in artikel 8.1 Woo strafbaar gesteld. Vervolging geschiedt door het Openbaar Ministerie, dat van de overtreding in kennis wordt gesteld door het bestuursorgaan of door degene die door de overtreding wordt benadeeld.

Tweede lid
Op grond van het tweede lid kan ook informatie worden verstrekt aan de echtgenoot, geregistreerd partner, ouder of kind van een overledene. In het bijzonder voor deze nabestaanden kan een dergelijke mogelijkheid om gegevens te verkrijgen van grote waarde zijn, bijvoorbeeld voor nabestaanden van personen wier overlijden verband zou kunnen houden met ontwikkelingen waaromtrent de nabestaanden zelf niet, maar het bestuursorgaan wel is geïnformeerd. De bepaling is bij het opstellen van dit wetsvoorstel afgeleid van artikel 50 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (thans artikel 79 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017). Een uitzondering wordt gemaakt voor het geval er een schriftelijke wilsverklaring van de overledene is waarin wordt verklaard dat bepaalde informatie niet aan de (of sommige) nabestaanden mag worden verstrekt. Een verklaring van een derde over de wil van de overledene is onvoldoende om de aanspraak van de nabestaanden op deze verstrekking te weerleggen.

Derde lid
Het derde lid is ontleend aan artikel 37, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens (een vergelijkbare bepaling is thans opgenomen in artikel 12, zesde lid, AVG).

Vierde lid
Aan de verstrekking van op grond van dit artikel verstrekte informatie kunnen op grond van het vierde lid, ter bescherming van een van de belangen, genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2, voorwaarden worden verbonden, tenzij de gevraagde informatie met toepassing van de artikelen 5.1 of 5.2 openbaar zou zijn voor eenieder. Het ligt voor de hand dat de voorwaarde zal zijn dat de verzoeker de verstrekte informatie niet of slechts beperkt verder mag verspreiden. Overtreding van een dergelijke voorwaarde wordt in artikel 8.1 als misdrijf strafbaar gesteld, te bestraffen met een gevangenisstraf

van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vierde categorie. Aangezien de voorwaarde een (gedeeltelijke) geheimhouding zal betreffen, is voor deze strafbaarstelling aangesloten bij de strafbaarstelling van overtreding van de vergelijkbare geheimhoudingsplicht in artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht. Een afzonderlijke strafbaarstelling is nodig, omdat op grond van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht iemand (onder andere) kan worden vervolgd die uit hoofde van een wettelijk voorschrift weet van een verplichting om een geheim te bewaren; een voorwaarde als bedoeld in het vierde lid is geen wettelijk voorschrift. Vervolging geschiedt door het Openbaar Ministerie, dat van de overtreding in kennis wordt gesteld door het bestuursorgaan of door degene die door de overtreding wordt benadeeld.

Informatie die onlosmakelijk verweven is met informatie over een andere natuurlijke persoon of rechtspersoon zal op grond van de in artikel 5.5 voorgeschreven belangenafweging niet op grond van artikel 5.5 worden verstrekt, tenzij de informatie over die andere natuurlijke persoon of rechtspersoon niet op grond van artikel 5.1 of artikel 5.2 kan worden geweigerd.

Artikel 5.6 Verstrekking van niet-openbare informatie wegens klemmende redenen

In sommige gevallen is denkbaar dat verzoekers belang hebben bij informatie, die ingevolge de artikelen 5.1 en 5.2 niet openbaar gemaakt kan worden voor eenieder. De gevraagde informatie kan dan, ondanks de toepasselijke uitzonderingsgrond of -gronden, op grond van artikel 5.6 in verband met klemmende redenen toch worden verstrekt. Met de term klemmende redenen wordt aangegeven dat slechts om zwaarwegende redenen tot verstrekking van de gevraagde gegevens op grond van dit artikel moet worden overgegaan. Zo is slecht denkbaar dat op grond van artikel 5.6 bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onderdeel c, aan een ander dan verzoeker worden verstrekt. Nadere normering van de gevallen waarin deze bepaling kan worden toegepast is moeilijk te geven, nu het gaat om niet te voorziene uitzonderlijke gevallen. Een voorbeeld kan zijn: bij de overheid (arbeidsinspectie) berustende gegevens over schadelijke stoffen die niet openbaar zijn, omdat het vertrouwelijk verstrekte bedrijfsgegevens zijn, waarbij die gegevens worden verstrekt aan een werknemer die als gevolg van die schadelijke stoffen een dodelijke ziekte heeft opgelopen, maar zonder de bij de overheid berustende gegevens niet kan aantonen dat hij met de ziekteveroorzakende stoffen in aanraking is geweest.

Een situatie als bedoeld in artikel 5.6 doet zich voor wanneer blijkt dat het achterwege blijven van openbaarmaking van informatie voor een bepaald individu onevenredig nadelig blijkt te zijn.[93] Dat sprake is van een dergelijke situatie mag niet snel worden aangenomen nu dit in de praktijk zou kunnen leiden tot een uitholling van het systeem van de uitzonderingsgronden.

In het tweede lid is bepaald dat een bijzondere geheimhoudingsbepaling in de weg staat aan toepassing van het eerste lid. Hierbij valt te denken aan de op de ambtenaren van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd rustende geheimhoudingsbepaling in het verlengde van de bescherming van het medisch beroepsgeheim of de geheimhoudingsplicht van de vertrouwensinspecteurs van de Inspectie van het Onderwijs bij een melding van seksueel misbruik of seksuele intimidatie als bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de Wet op het onderwijstoezicht.

Aangezien de informatie die op grond van artikel 5.6 verstrekt kan worden (deels) niet openbaar is vanwege de toepassing van een uitzonderingsgrond, regelt het derde lid dat het bestuursorgaan aan de verstrekking voorwaarden kan verbinden ter bescherming van een van de belangen, genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2. Daarbij kan in het bijzonder gedacht worden aan de voorwaarde dat de verzoeker de verstrekte informatie niet of slechts beperkt verder mag verspreiden. Hiermee kan bijvoorbeeld het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van derden worden beschermd. Evenals bij artikel 5.5 wordt de overtreding van een voorwaarde in artikel 8.1 van deze

[93] Over wetten en praktische bezwaren, 2004, p. 20.

wet als misdrijf strafbaar gesteld, te bestraffen met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vierde categorie.

Artikel 5.7 Toegang tot niet-openbare informatie ten behoeve van onderzoek

Het is een staande praktijk dat overheden ruimhartig toegang verlenen tot informatie ten behoeve van onderzoek. Onderzoekers wordt dan wel gevraagd een geheimhoudingsverklaring te tekenen of zij worden tijdelijk benoemd in een ambtelijke functie om hen aldus onder de bijbehorende geheimhoudingsverplichting te brengen. Pas na het onderzoek vindt in het kader van de verslaglegging door de onderzoeker overleg plaats over de vraag of bepaalde informatie vertrouwelijk moet blijven. Doorgaans zal als gevolg van de duur van het onderzoek niet worden gehandeld binnen de beslistermijnen van artikel 4.4. Bovendien verzamelt de verzoeker zelf de gevraagde informatie. Deze praktijk verdient positieve waardering. Het belang van historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek vergt een zo onbelemmerd mogelijke toegang tot bronnen. De belangen die de uitzonderingsgronden van de Wob en van de Woo dienen, kunnen in veel gevallen voldoende worden beschermd door een diligente wijze van verslaglegging van het onderzoek. Artikel 5.7 maakt dit mogelijk. Anders dan bij artikel 5.5 of artikel 5.6 hoeft het bestuursorgaan niet eerst na te gaan of de gevraagde informatie openbaar kan worden gemaakt, voordat toepassing van artikel 5.7 aan de orde is. Deze toets kan plaatsvinden nadat het onderzoek is afgerond en kan dan beperkt blijven tot de te publiceren informatie.

Niet iedereen die stelt statisticus, historicus, wetenschapper of journalist te zijn, hoeft door het bestuursorgaan tot de archieven te worden toegelaten. Het bestuursorgaan dient bovendien te waarborgen dat de niet-openbare gegevens waarvan de onderzoeker kennis kan nemen, inderdaad niet openbaar worden. Het bestuursorgaan heeft de vrijheid om bijvoorbeeld een verklaring te vragen van het instituut waaraan de onderzoeker is verbonden, of van de promotor, indien sprake is van een promotieonderzoek. Een bestuursorgaan is vrij om zich op andere wijze zekerheid te verschaffen dat sprake is van een serieus onderzoeksverzoek. Het bestuursorgaan kan zich ook op andere wijze van de identiteit en de hoedanigheid van de onderzoeker vergewissen.

De bepaling is een kan-bepaling. Het bestuursorgaan is niet verplicht om toegang tot informatie te bieden op grond van artikel 5.7; voorstelbaar is bijvoorbeeld dat er binnen het bestuursorgaan onvoldoende capaciteit is om op een goede manier uitvoering te geven aan het bepaalde in dat artikel. Daarnaast kan een bestuursorgaan van oordeel zijn dat de te onderzoeken informatie zich niet leent voor toepassing van deze bepaling of dat onvoldoende zekerheid bestaat dat de gevraagde vertrouwelijkheid is gewaarborgd. Ook dient een bestuursorgaan na te gaan of de toegang tot persoonsgegevens met voldoende waarborgen is omkleed. Bestuursorganen kunnen ieder een eigen beleid ontwikkelen over hoe zij aan het bepaalde in artikel 5.7 uitvoering geven.

Het oordeel dat bepaalde door de onderzoeker gevonden informatie al dan niet openbaar kan worden gemaakt, is een regulier besluit op een verzoek om informatie. Eventuele andere belanghebbenden, zoals degenen op wie de informatie betrekking heeft of van wie de betreffende informatie afkomstig is, moeten bij een voorgenomen verstrekking in de gelegenheid worden gesteld om te worden gehoord. De aldus openbaar gemaakte informatie wordt daarom tevens actief openbaar gemaakt op grond van artikel 3.3. tweede lid, onderdeel i. Artikel 5.7 faciliteert aldus de staande praktijk en beoogt geen nieuwe rechten in het leven te roepen. De vraag kan worden gesteld in hoeverre die toets zich verhoudt tot de in artikel 7 van de Grondwet opgenomen vrijheid van drukpers en vrijheid van meningsuiting, waarbij iedere vorm van voorafgaand verlof is uitgesloten. Dat grondrecht kent de beperking “behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet”. Deze formulering betekent dat slechts bij formele wet beperkingen kunnen worden gesteld, en dat de wetgever de bevoegdheid tot het stellen van aanvullende beperkingen niet mag delegeren naar lagere regelgeving en niet mag koppelen aan vergunningverlening. Uit artikel 7 van de Grondwet volgt dat een bestuursorgaan voorafgaand aan publicatie geen oordeel toekomt over de verwerking van de resultaten van het onderzoek en de daaraan verbonden conclusies. Zo is artikel 5.7 dan ook niet opgesteld. De

interventie van het bestuursorgaan is beperkt tot de vraag of de informatie die een onderzoeker wil gebruiken op grond van de artikelen 5.1 en 5.2 openbaar is. Zo niet, dan verbiedt de wet het gebruik van die informatie.

Hoewel overtreding van het verspreidingverbod in beginsel strafbaar is op grond van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht, is uit oogpunt van uniformiteit artikel 8.1 van deze wet ook van toepassing verklaard op overtreding van de voorwaarden die zijn gesteld in of krachtens artikel 5.7.

Artikel 6.1 Doel

De initiatiefnemers stellen vast dat het op orde brengen van de overheidsinformatiehuishouding al geruime tijd problematisch is. Het is een van de redenen dat de behandeling van Wob-verzoeken zo veel tijd kost. De digitalisering heeft nieuwe problemen gecreëerd. Het op orde brengen van de overheidsinformatie is veel breder dan achterstallige archivering, hoe noodzakelijk dat laatste ook is. Het op orde brengen van de informatiehuishouding houdt in dat gearchiveerde informatie vindbaar is en ontsloten kan worden, niet alleen na overdracht aan het archief, maar juist in de fase daarvoor. Uit de gesprekken met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en met de koepelorganisaties van decentrale overheden blijkt een breed gedragen besef van de noodzaak van het op orde brengen van de digitale overheidsinformatie. Dat heeft geresulteerd in hoofdstuk 6.

Met hoofdstuk 6 wordt geborgd dat de digitale informatiehuishouding van de overheid op orde wordt gebracht, om zo randvoorwaarden te scheppen voor een goede uitvoering van de Woo. Een van de problemen bij de uitvoering van de Wob, maar ook op andere terreinen, is dat bestuursorganen niet altijd weten welke informatie er is en deze niet snel tot hun beschikking hebben. Daardoor neemt de beslissing op verzoeken om informatie soms meer tijd en inspanning in beslag dan nodig (en wettelijk is toegestaan). Ook de naleving van reeds bestaande verplichtingen tot actieve openbaarmaking blijft achter, zolang overheden hun werkprocessen en informatiesystemen daarop onvoldoende inrichten.

De initiatiefnemers staan niet alleen in die kritiek. Ook de Erfgoedinspectie, die op grond van de Archiefwet 1995 toezicht houdt, heeft herhaaldelijk geconstateerd dat de digitaal vastgelegde informatie bij de overheid onvoldoende kan worden ontsloten en duurzaam toegankelijk worden gemaakt.

De bepalingen in hoofdstuk 6 moeten borgen dat de digitale informatiehuishouding van de overheid structureel wordt verbeterd. Uitgangspunt is dat ieder bestuursorgaan voldoet aan artikel 3 van de Archiefwet 1995 dat de documenten die de bestuursorganen ontvangen, vervaardigen of anderszins onder zich hebben, zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden. Die algemene zorgplicht is (bij wijze van verwijzing naar de Archiefwet 1995) overgenomen in de Woo (artikel 2.4). Die zorgplicht betekent ook dat bestuursorganen de verplichting hebben om maatregelen te treffen. In artikel 6.1 is dit – wat betreft de duurzame toegankelijkheid van digitale documenten – geëxpliciteerd.

Dit kan helaas niet van vandaag op morgen. En hoewel het de verantwoordelijkheid van ieder bestuursorgaan is om zijn digitale informatie duurzaam toegankelijk te houden en, waar voorgeschreven, actief en passief openbaar te maken, is het niet efficiënt om van ieder bestuursorgaan te eisen dat het zelf het wiel uitvindt. Daarom zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een meerjarenplan naar de Kamers zenden, waarin wordt aangegeven welke maatregelen kunnen en zullen worden getroffen om de digitale informatie duurzaam toegankelijk te maken (zie ook de toelichting bij artikel 6.2). Vanzelfsprekend neemt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarbij de Archiefwet 1995, alsmede het Archiefbesluit 1995 en de Archiefregeling in acht. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal het meerjarenplan daarom steeds in overeenstemming met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Staten-Generaal zenden. Dat plan zal eerst bij het Rijk beginnen en daarna plannen betreffende de decentrale overheden en de zbo’s bevatten. Het plan gaat niet uit van grote ICT-projecten die lang duren en veel kosten, maar van een stap–voor-stap-benadering, die zichzelf in

pilots bewijst en die daarna door andere overheden kunnen worden overgenomen of wellicht zelfs als standaard kunnen worden voorgeschreven. Zo is de kans op resultaat het grootst. Sommige pilots zullen succesvol zijn; er zullen ongetwijfeld ook pilots zijn die mislukken maar wel het inzicht verbreden en verdiepen in mogelijke oplossingsrichtingen die wel werken. Voor zover standaarden worden voorgeschreven, zal dat gebeuren in het Archiefbesluit 1995 en de Archiefregeling.

De initiatiefnemers verwachten dat het volledig realiseren van de doelstelling bij Rijk en decentrale overheden ten minste acht jaar gaat duren. Een dergelijke lange duur, alsmede het belang van verbetering van de informatiehuishouding, rechtvaardigt het vastleggen van doel en plan in de wet. Dat betekent natuurlijk niet dat het verboden is om voorafgaand aan inwerkingtreding van hoofdstuk 6 de uitvoering al ter hand te nemen. Het betreft immers een verplichting die ook zonder de Woo op de bestuursorganen rust.

Wanneer wordt vastgesteld dat de doelstellingen van hoofdstuk 6 duurzaam zijn gerealiseerd en de digitale informatie voldoende toegankelijk is, komt het hoofdstuk bij koninklijk besluit te vervallen. Daarmee is dan ook het college opgeheven. Zie hiervoor artikel 10.2f.

Artikel 6.2 Meerjarenplan

Ter verbetering van de informatiehuishouding van de overheid zendt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het parlement een meerjarenplan over de wijze waarop bestuursorganen hun digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk maken (eerste lid). In het tweede lid wordt tot uitdrukking gebracht dat het plan een incrementele werkwijze kent om het doel te realiseren. In het derde lid wordt voorgeschreven dat het meerjarenplan in ieder geval toewerkt naar een voorziening waarmee eenieder inzicht heeft in de aanwezigheid van informatie bij een bestuursorgaan. In het vierde lid wordt tot uitdrukking gebracht dat, zodra de digitale overheidsinformatie voldoende toegankelijk is, de verplichting vervalt om het plan aan te vullen. Op dat moment is hoofdstuk 6 uitgewerkt en kan het vervallen. Dit kan alleen na betrokkenheid van de Staten-Generaal (zie ook de toelichting bij de artikelen 6.1 en 10.2f). De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de VNG, het IPO en de UvW hebben, blijkens de brief die de minister op 2 januari 2019 aan de Tweede en Eerste Kamer heeft verzonden, afgesproken dat bij de totstandkoming en uitvoering van het meerjarenplan het ministerie en de koepels zullen samenwerken en van elkaars ervaring gebruik maken.[94] In dat kader wordt samengewerkt aan pilots en aan de ontwikkeling van deelplannen. De VNG, het IPO en de UvW werken mee aan de rapportage door het adviescollege.

Hoofdstuk 6 is ingevoerd ter vervanging van het register. Doel van dat register was onder meer dat burgers konden zien welke informatie bij de overheid aanwezig is. Als die informatie openbaar zou zijn, zou die informatie met een muisklik toegankelijk moeten zijn. Als dat niet het geval is, zou met een andere muisklik om de openbaarmaking van die informatie moeten kunnen worden gevraagd. Helaas laat de stand van de informatiehuishouding die optie thans niet toe. Met hoofdstuk 6 is beoogd te stimuleren dat de informatiehuishouding op orde komt en dat dan het ideaal van inzicht voor eenieder in de onderwerpen waar de overheid informatie over heeft (al dan niet openbaar) op termijn kan worden gerealiseerd. Niet alleen dienen in dat plan stappen te worden aangekondigd, maar dient ook te worden aangegeven waar naar toe wordt gewerkt en met welke visie en uitgangspunten dat gebeurt. Daartoe is in artikel 6.2, tweede lid, toegevoegd dat het jaarplan de doelstellingen moet bevatten waaraan gewerkt gaat worden. Artikel 6.2, tweede lid, onderscheidt de fases die digitale documenten doorlopen. Daarmee bevat de wet de inhoudsopgave van ieder meerjarenplan. Hoofdstuk 1 vervaardigen, hoofdstuk 2 ordenen, hoofdstuk 3 bewaren, hoofdstuk 4 vernietigen, hoofdstuk 5 ontsluiten. Het meerjarenplan bevat op die punten dus zowel de doestellingen als de stappen om die te bereiken. In nieuwe versies van het meerjarenplan kunnen de doelstellingen worden bijgesteld, en nieuwe stappen worden voorbereid. De actieve openbaarmaking die de Woo voorschrijft is een vorm van ontsluiten. Maar daartoe zal ook het proces van vervaardigen moeten worden aangepast. De

[94] Kamerstukken II 2018/19, 35112, nr. 4.

actieve openbaarmaking is daarmee een goede proeftuin voor het op orde brengen van de overheidshuishouding, waarvan lering kan worden getrokken voor informatie die niet actief openbaar hoeft te worden gemaakt, maar wel ooit overgedragen of vernietigd. De realisering van een overzicht van bij de overheid aanwezige informatie is ook een vorm van ontsluiting. Deze vorm van ontsluiting, het met het register beoogde ideaal, is nu als aparte doelstelling opgenomen in artikel 6.2, derde lid, Woo. De gekozen formulering biedt ruimte voor een doelmatigheidsafweging, bijvoorbeeld bij documenten waarvan het bestaan geheim moet blijven of bij categorieën van niet-openbare informatie. De initiatiefnemers denken dat het gericht toewerken naar dergelijke doelstellingen kan bijdragen aan een sneller resultaat bij het toegankelijk maken van de informatiehuishouding.

De initiatiefnemers merken op dat het meerjarenplan een document is dat nog in ontwikkeling is. Zij hopen dat toekomstige meerjarenplannen concreter zullen zijn over de te bereiken doelen en de wijze waarop deze gerealiseerd gaan worden. Als gezegd denken zij dan aan een beschrijving van concrete doelen en middelen, met een kortetermijn- en een langetermijnperspectief. Als concrete doelen zijn al genoemd de noodzaak om e-mailberichten aan de zaaksystemen per onderwerp te koppelen en het ontwikkelen van werkvormen waarbij vooraf, bij het opstellen van een document, wordt bepaald welk deel openbaar is en welk deel niet (openbaarheid by design).
Met openbaarheid by design zal moeten worden begonnen bij de grote uit de Woo voortvloeide opdracht: de verplichte actieve openbaarmaking (artikel 3.3, eerste en tweede lid, Woo). Dat is een omvangrijke klus, vandaar dat deze Wijzigingswet voorziet in de mogelijkheid tot gefaseerde inwerkingtreding. In volgende meerjarenplannen zou die fasering nader moeten worden ingevuld en worden aangegeven hoe er naar het voldoen aan de wettelijke opdracht toegewerkt gaat worden.
Naast concrete doelen is het goed dat in het meerjarenplan ook vergezichten worden geschetst. Waar werken we naar toe? Wat willen we bereiken? Een reeds genoemd mogelijk langetermijnperspectief is het aanvankelijk in de Woo opgenomen register. Wellicht komt er ooit een tijd dat zo'n register wel uitvoerbaar en betaalbaar is.
Uit het plan moet gaan blijken hoe de minister haar verantwoordelijkheid neemt en hoe met de andere departementen en de koepels van decentrale overheden wordt samengewerkt. Zoals al in de memorie van toelichting is opgemerkt, geeft de VNG aan dat zij zich al intensief voorbereidt op de invoering van de Woo. Deze inspanningen zullen opgenomen moeten worden in het meerjarenplan. Uit artikel 6.2 Woo volgt dat er één meerjarenplan voor de hele overheid moet komen, niet aparte plannen voor de verschillende bestuurslagen. Input voor de meerjarenplannen zijn onder meer de adviezen van het Adviescollege.

Het meerjarenplan behelst meer dan een mooi softwaresysteem. Het gaat om het opnieuw inrichten van een aantal heel belangrijke processen, bijvoorbeeld op dossierniveau. Informatiestromen moeten worden herzien. E-mails moeten worden gecategoriseerd, bijvoorbeeld door ze op een bepaalde manier met bepaalde metadata onder een dossier te hangen. Op documentniveau, zeker bij hoogfrequente besluiten, kan worden ingeregeld dat de persoonsgegevens, als het document gegenereerd is, niet worden opgenomen in een privacyveilige variant die actief openbaar kan worden gemaakt.

De initiatiefnemers denken dat er voor het op orde brengen van de informatiehuishouding een andere manier van werken moet komen. Deze moet in het meerjarenplan worden ontwikkeld. Deze planmatige aanpak is een manier om die ontwikkeling te gaan borgen.
Documentmanagementsystemen en zaaksystemen dienen zo te worden ingericht dat bij elkaar horende documenten aan elkaar gekoppeld worden. Bij het opstellen van documenten zal meer rekening moeten worden gehouden met de uiteindelijke bestemming. Onderdelen die niet openbaar moeten worden, kunnen daarin worden gemarkeerd. Veel werkprocessen zullen daartoe opnieuw moeten worden ingericht. De initiatiefnemers denken dat hiermee begonnen moet worden bij de documenten waarvan de Woo actieve openbaarmaking voorschrijft (artikel 3.3, eerste en tweede lid, Woo). Daarmee kan ervaring worden opgedaan, op basis waarvan ook andere processen opnieuw vorm kan worden gegeven. Voor deze hele operatie zijn nieuwe technieken nodig, die deels nog moeten worden ontwikkeld. Dat vraagt pilots, kennisuitwisseling en samenwerking. Acht jaar is

daarvoor een voorzichtige schatting. Afhankelijk van het in het meerjarenplan gekozen tempo en de beschikbare middelen kunnen het er ook meer of minder zijn. Van belang is te beseffen dat hier meerdere kabinetsperiodes mee gemoeid zullen zijn.

De initiatiefnemers kunnen zich voorstellen dat in toekomstige meerjarenplannen het ambitieniveau afhankelijk is van de beschikbare middelen. Naarmate er meer middelen beschikbaar worden gesteld, zal de informatiehuishouding eerder op orde zijn. Overigens verwachten de initiatiefnemers dat de realisering van de nog op te stellen meerjarenplannen niet alleen van financiële middelen afhankelijk is, maar bijvoorbeeld ook van de wijze waarop centrale en decentrale overheden samenwerken en van elkaar leren, en de wijze waarop innovatieve technieken kunnen worden ontwikkeld en gedeeld. Ze hopen dat in de volgende versie van het meerjarenplan concrete doelen en middelen worden beschreven, met een kortetermijn- en een langetermijnperspectief.

Artikel 7.1 Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding

Dit artikel betreft de instelling van het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding.

Omdat het college de regering en de Staten-Generaal zal adviseren over te maken beleidskeuzes ten aanzien van openbaarheid en informatiehuishouding, is sprake van een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges (zie artikel 1, onderdeel a, van die wet). Uit de Kaderwet adviescolleges volgt onder meer dat het adviescollege zowel uit eigen beweging als op verzoek van de minister of een van beide kamers advies uitbrengt (artikelen 17 en 18), dat de leden van het adviescollege bij koninklijk besluit worden benoemd (artikel 11) en dat het adviescollege over een secretaris beschikt (artikel 15). De voordracht voor de koninklijk besluiten waarmee de leden worden benoemd, geschiedt door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het Tijdelijk adviescollege informatiehuishouding zal bestaan uit een voorzitter en ten hoogste vier andere leden (artikel 7.1, tweede lid).

In artikel 7.1 vierde lid, worden drie artikelen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van overeenkomstige toepassing verklaard, omdat zij een onderwerp regelen dat niet door de Kaderwet adviescolleges wordt bestreken. Het betreft de artikelen 13, 16 en 19 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De onderwerpen van de overige artikelen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn niet aan de orde of worden adequaat geregeld in de Kaderwet adviesorganen. Artikel 13 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bevat een bepaling die belangenverstrengeling tegen gaat en de openbaarmaking van nevenfuncties voorschrijft. Deze bepaling is van toepassing verklaard, omdat de Kaderwet Adviescolleges een dergelijke regeling niet heeft en deze bij het college een extra waarborg geeft. Artikel 16 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen regelt dat het personeel van een zelfstandig bestuursorgaan werkzaam is onder verantwoordelijkheid van dat orgaan en alleen aan dat orgaan verantwoording verschuldigd is. De Kaderwet adviescolleges kent een dergelijke bepaling alleen ten aanzien van de secretaris. Met de taakuitbreiding is aannemelijk dat aan het college meer ondersteuning wordt beschikbaar gesteld dat een secretaris, in welk geval toepassing van artikel 16 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen nuttig is. Tot slot bevat artikel 19 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen een algemene bepaling die een zelfstandig bestuursorgaan oproept tot zorgvuldigheid bij de uitoefening van taken. Ook deze bepaling ontbreekt in de Kaderwet adviescolleges, maar heeft in het geval van het college toegevoegde waarde.

De adviezen van het Adviescollege zijn op grond van artikel 3.3, tweede lid, onderdeel e, openbaar. De initiatiefnemers gaan ervanuit dat het Adviescollege zijn adviezen via PLOOI actief openbaar zal maken. Daarnaast volgt uit de Kaderwet adviescolleges dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de beide Kamers der Staten-Generaal binnen drie maanden na ontvangst van het advies in kennis stelt van zijn standpunt over het advies. Langs die weg kunnen de Kamers controleren of er voldoende voortgang geboekt wordt en zo nodig bijsturen.

Artikel 7.2 Taken

Het Adviescollege heeft tot taak te rapporteren over de stand van de informatiehuishouding in het bestuur, de uitvoering van het meerjarenplan (zolang hoofdstuk 6 nog niet is vervallen) en de toegang tot de publieke informatie alsmede advies uit te brengen over mogelijke aanpassingen van het meerjarenplan. Dat kan gevraagd en ongevraagd.

Naast de adviestaak over de informatiehuishouding zijn andere taken toegevoegd. Ten eerste wordt de adviestaak uitgebreid naar het domein van de openbaarheid; het college kan de regering en de Staten-Generaal gevraagd en ongevraagd adviseren over openbaarmakingskwesties.

Daarnaast moet het college verplicht geraadpleegd worden bij voorstellen van wet of algemene maatregelen van bestuur die de openbaarheid raken, bijvoorbeeld als wordt overwogen een ander openbaarheidsregime dan de Woo toe te passen en de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo aan te vullen.

Daarnaast heeft het college een voorlichtende taak en kan het onderzoeken doen ter onderbouwing van de adviezen.

Het Adviescollege zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties periodiek, aanvankelijk bijvoorbeeld jaarlijks, adviseren over aanpassing van het meerjarenplan. In zijn advies rapporteert het college in elk geval over de stand van de informatiehuishouding in het bestuur, de voortgang van de uitvoering van het meerjarenplan en de toegang tot de publieke informatie. Gezien de specialistische aard van de onderwerpen waarop de openbaarheid en de informatiehuishouding betrekking hebben, achten de initiatiefnemers het gewenst om voor de monitoring en advisering een onafhankelijk, specialistisch adviescollege in het leven te roepen waarin verschillende typen deskundigheid vertegenwoordigd zijn. Gedacht wordt aan de disciplines openbaar bestuur, bestuursrecht, ICT en archiefdeskundigheid. Het Adviescollege is hiermee ook een waarborg voor een goede uitvoering van de Woo.

De in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen Informatiecommissaris zou onder meer worden belast met het naar aanleiding van bij het Adviescollege ingediende klachten of uit eigen beweging onderzoek doen naar de wijze waarop een bestuursorgaan de Woo uitvoert. In plaats daarvan wordt voor wetenschappers, journalisten of anderen die een beroepsmatig belang hebben bij het gebruik van publiek informatie de mogelijkheid opengesteld om een klacht over de afhandeling van een verzoek om informatie aan het college voor te leggen.
Niet bedoeld is een journalist die het gebruikt omdat hij ruzie heeft met de overheid over zijn balkon. Het is bedoeld voor de situatie waarin journalisten zeggen: wij komen er bij gemeente X of bij ministerie Y continu of op dit moment niet doorheen. Die kunnen zich melden. Wij hebben in ieder geval expliciet genoemd de groep van journalisten. Wij hebben ook wetenschappers genoemd. De initiatiefnemers kunnen zich ook ngo's voorstellen. De initiatiefnemers hebben geprobeerd om het toe te spitsen op die groepen die beroepsmatig informatie bij de overheid zoeken en daar te vaak tegen allerlei belemmeringen en onduidelijkheden aanlopen. Deze categorieën hebben een bijzonder belang bij versnelde afdoening van geschillen. Daarom is de regeling, anders dan een klacht bij de ombudsman, vormgegeven als een voorziening tijdens de bezwaarfase. Een ombudsman is pas bevoegd een klacht te behandelen als bezwaar en beroep is afgerond (artikel 9:22 Awb). Een ombudsman kan daarmee niet zorgen voor versnelling van beslechting van geschillen. Hiermee wordt de positie van deze groepen tegenover een te terughoudende overheid verstevigd. Voor burgers staat bij klachten, zoals nu al het geval is, na het doorlopen van bezwaar en beroep de weg naar de ombudsman open.
De adviezen van het Adviescollege inzake klachten zijn niet bindend, evenmin als de uitspraken van de ombudsman. In het Nederlandse rechtssysteem is het altijd de rechter die in laatste instantie oordeelt. Maar die ombudsman heeft zo'n gezag, en de initiatiefnemers hopen dat dit college uiteindelijk dat gezag opbouwt, dat als dat college gaat bemiddelen dat wel degelijk effect heeft in individuele gevallen.

Artikel 7.3 Bemiddeling

Een op grond van artikel 7.2 ingediende klacht leidt tot bemiddeling. Het bestuursorgaan werkt daaraan mee. Als een klager geen bemiddeling wil, dient hij geen klacht in, maar beperkt zicht tot de route van bezwaar en beroep. Het college bemiddelt tussen de klager en het bestuursorgaan. Leidt de bemiddeling tot een resultaat, dan is het geschil opgelost. In andere gevallen brengt het college een advies aan het bestuursorgaan uit, dat bij de beslissing op bezwaar verder kan worden betrokken. Als de klacht gaat over een afwijzing van een verzoek om informatie waartegen nog bezwaar kan worden gemaakt, schort de klacht de termijn van artikel 6:7 Awb op waarbinnen bezwaar moet worden gemaakt. De opschorting eindigt als het college het advies uitbrengt of meedeelt dat geen advies wordt uitgebracht. Aanleiding voor een dergelijke mededeling kan zijn dat de klacht worden ingetrokken wegens een geslaagde bemiddelingspoging, maar ook dat het college oordeelt dat de klacht onduidelijk is of dat de klager niet voldoet aan de categorie voor wie de mogelijkheid tot klagen is opengesteld. Als de bemiddeling niet slaagt, brengt het college advies uit, dat het bestuursorgaan zal betrekken bij de beslissing op bezwaar. Omdat de klachtenprocedure is afgerond voordat op een bezwaar is beslist, is het niet nodig om een regeling te treffen voor opschorting van de termijn waarbinnen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingediend.
Artikel 7.3, derde lid, regelt de samenloop met de bezwaarprocedure. Met de voorgestelde tekst wordt voorkomen dat een bestuursorgaan wel profiteert van de opschorting van de beslistermijn op bezwaar, maar verder niet meewerkt aan de bemiddeling. Door mee te werken aan de bemiddeling breidt het bestuursorgaan de beslissing op bezwaar voor. Ook als de bemiddeling niet tot overeenstemming leidt, zal het bestuursorgaan al een afweging hebben gemaakt en een aanloop tot besluitvorming hebben gemaakt. Daarmee heeft een bestuursorgaan na afloop van de bemiddeling niet meer de volle termijn nodig om een beslissing op bezwaar te nemen. Die termijn kan dus worden verkort. Het maakt daarbij niet uit of de klager gebruik maakt van de opschorting, of dat hij gelijktijdig of voor het indienen van de klacht al een bezwaarschrift indient. Een bestuursorgaan dat niet meewerkt aan de bemiddeling snijdt zich dan in de vingers als hij nadat het advies wordt uitgebracht binnen die kortere tijd alsnog op het bezwaarschrift moet beslissen. De amvb van het vierde lid kan deze voorziening niet regelen, omdat hierbij van de Awb wordt afgeweken.
In het vierde lid volgt dan de bepaling op grond waarvan bij amvb regels kunnen worden gesteld over de wijze van indienen van de klachten en de inrichting van de bemiddeling.

Artikel 7.4 Informatieplicht

In artikel 7.4 wordt bepaald dat bestuursorganen op verzoek van het college alle benodigde informatie verstrekken. Deze bepaling is van toepassing op de hierboven beschreven klachtenprocedure, maar ook op de andere in artikel 7.2 genoemde onderzoeks- en adviestaken.

Artikel 7.5 Geheimhouding

Het college gaat vertrouwelijk om met de van bestuursorganen verkregen informatie. Het kan immers gaan om informatie waarvan het bestuursorgaan aanvankelijk van oordeel is dat deze niet openbaar moet zijn. Daartoe bevat artikel 7.5, eerste lid, een geheimhoudingsbepaling. In artikel 7.5, tweede lid is bepaald dat bij een verzoek om informatie bij het college door het college geen informatie openbaar wordt gemaakt die afkomstig is van een bestuursorgaan. Dat betreft alle op grond van artikel 7.3 verkregen informatie. In dat geval zendt het college het verzoek door aan het betreffende bestuursorgaan.
Artikel 7.5, tweede lid, Woo komt overeen met het in artikel 9.3 Woo ingevoerde artikel 9.36a Awb, dat eenzelfde bepaling voor ombudsmannen bevat. Evenals artikel 9:36a Awb wordt artikel 7.5 Woo als bijzondere openbaarheidsregeling geplaatst op de bijlage bij artikel 8.8 Woo.

Artikel 8.1 Strafbepaling

Dit artikel regelt de strafbaarstelling van overtreding van een voorwaarde als bedoeld in de artikelen 5.5, vierde lid, 5.6, derde lid, of 5.7, tweede en derde lid. Voor een nadere toelichting op deze voorwaarden wordt verwezen naar de toelichting bij de betreffende artikelen.
De initiatiefnemers hebben de strafmaat en de kwalificatie ontleend aan artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht, dat gaat om het schenden van een geheimhoudingsbepaling.

Artikel 8.2 Geen dwangsom bij niet tijdig beslissen

Met dit artikel wordt de Woo uitgezonderd van de dwangsomregeling uit de Algemene wet bestuursrecht. Het artikel komt overeen met artikel 15 Wob. De Woo verandert op het punt van de dwangsomregeling niets ten opzichte van de Wob, maar een bestuursorgaan blijft wettelijk gehouden aan de beslistermijnen en de rechter kan daar toezicht op houden. De rechter kan dus nog steeds op grond van artikel 8:55d, eerste lid, Awb en artikel 8.4 Woo een dwangsom opleggen.

Artikel 8.4 Beroep bij niet tijdig beslissen

Artikel 8.4 komt overeen met artikel 15b Wob. Artikel 15a Wob, betreffende bezwaar tegen niet tijdig beslissen, is in de Woo vervallen.

Bij omvangrijke verzoeken is het denkbaar dat een bestuursorgaan niet in staat is binnen de termijn van artikel 4.4, vier weken, eenmaal te verdagen met twee weken, te beslissen. In dat geval kan het bestuursorgaan met de verzoeker in overleg treden en een andere beslistermijn afspreken. De praktijk leert dat bijvoorbeeld journalisten in de meeste gevallen bereid zijn dergelijke afspraken met een bestuursorgaan te maken. Komen het bestuursorgaan en de verzoeker op dit punt niet tot overeenstemming, dan zal sprake zijn van een formele termijnoverschrijding. Hoewel in artikel 8.2 is bepaald dat het bestuursorgaan geen dwangsom verbeurt, kan de verzoeker wel bezwaar maken of beroep instellen wegens niet tijdig beslissen. Als een beroep tegen een beslissing op bezwaar wegens niet tijdig beslissen dan wel een rechtstreeks beroep gegrond wordt verklaard, dient de bestuursrechter op grond van artikel 8:55d, eerste lid, Awb te bepalen dat het orgaan binnen twee weken alsnog beslist. Dat kan bij verzoeken op grond van de Woo leiden tot onbillijkheden, als het orgaan wegens de omvang van het verzoek echt niet in staat is binnen die termijn te beslissen. Daarom wordt in artikel 8.4, eerste lid, bepaald dat indien de omvang van het verzoek hiertoe aanleiding geeft, de bestuursrechter in afwijking van artikel 8:55d, eerste lid, Awb een termijn stelt waarbinnen het orgaan alsnog moet beslissen. Het ligt dan op de weg van het bestuursorgaan om te verzoeken om een langere termijn en om dit verzoek te onderbouwen met gegevens over de hoeveelheid informatie die moet worden beoordeeld en over het met de verzoeker gevoerde overleg over een ruimere beslistermijn.

Mocht de bestuursrechter de beslistermijn verlengen, dan volgt hieruit dat de verzoeker eigenlijk ten onrechte niet heeft meegewerkt aan de opschorting van de beslistermijn en zijn beroep tegen niet tijdig beslissen te vroeg heeft ingediend. Dan zou het onbillijk zijn als de verzoeker toch in aanmerking zou komen voor vergoeding van zijn griffiegeld of de kosten voor het instellen van het beroep. Op grond van het derde lid kan de bestuursrechter in dat geval bepalen dat deze vergoedingen achterwege worden gelaten. Het betreft een kan-bepaling, zodat de bestuursrechter de ruimte heeft om alle omstandigheden van het geval mee te wegen.

Het is niet noodzakelijk dat de bestuursrechter een nieuwe termijn moet hebben gesteld, wil hij op grond van het derde lid bevoegd zijn om geen vergoeding vast te stellen voor de proceskosten en de griffiegelden. Ook in geval het bestuursorgaan na het instellen van het beroep inmiddels heeft besloten, kan aan de orde zijn dat de termijnoverschrijding te wijten is aan de omvang van het verzoek of het gebrek aan bereidheid van de verzoeker om een nadere beslistermijn af te spreken.

Bovendien zou het opnemen van een dergelijke voorwaarde voor het bestuursorgaan een prikkel kunnen zijn om hangende een beroep wegens niet tijdig beslissen geen verzoeken meer af te doen.

In het tweede en vierde lid wordt een vergelijkbare regeling als hiervoor omschreven getroffen voor het geval de termijnoverschrijding het gevolg is van de wijze waarop het verzoek is ingediend en waarbij in het bijzonder gedacht kan worden aan de situatie dat in redelijkheid niet van het bestuursorgaan kan worden verwacht dat een verzoek om informatie als een zelfstandig Woo-verzoek wordt herkend. Nu de dwangsomregeling uit de Awb niet van toepassing is bij verzoeken op grond van de Woo, blijft de mogelijkheid bestaan dat, zoals dat ook bij de toepassing van de Wob gebeurde voorafgaand aan de invoering van de dwangsomregeling, gepoogd wordt een proceskostenvergoeding over te houden aan een gegrond beroep wegens niet tijdig beslissen. Het bestuursorgaan kan de bestuursrechter vragen om een langere beslistermijn of om het oordeel dat de termijnoverschrijding te wijten is aan het verstoppen van het verzoek. Overigens heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in een aantal gevallen waaraan bij het opstellen van deze bepaling is gedacht, bepaald dat de verzoeker misbruik maakt van recht, waardoor het hele verzoek, alsmede eventueel bezwaar en beroep, niet ontvankelijk is.

Artikel 8.5 Last onder dwangsom

In geval van artikel 4.2, tweede lid, kan een bestuursorgaan na een niet-ingewilligde vordering een last onder dwangsom opleggen. Als de vordering betrekking heeft op een door het bestuursorgaan verzonden document, waarbij dat bestuursorgaan zelf geen afschrift heeft bewaard terwijl dat wel had gemoeten, kan een last onder dwangsom alleen worden opgelegd als het bestuursorgaan aannemelijk kan maken dat, ondanks een ontkenning, de ontvanger nog steeds over dat document beschikt. Immers, een herstelsanctie mag niet worden opgelegd als degene aan wie de sanctie is opgelegd, niet in staat is de opgelegde herstelmaatregel (in dit geval: het aan het bestuursorgaan verstrekken van (een kopie van) het gevorderde document) uit te voeren.

Indien het gaat om documenten die aan het bestuursorgaan hadden moeten zijn verstrekt, en die (wettelijke) termijn is verstreken, zal bij het opleggen van een last onder dwangsom desalniettemin een redelijke herstelttermijn moeten worden geboden om de ontbrekende gegevens alsnog te verstrekken.

Artikel 8.6 Kosten

Een bestuursorgaan kan voor verzoeken om informatie slechts een redelijke vergoeding in rekening brengen voor het verstrekken van kopieën. De vergoeding mag niet meer bedragen dan de kosten van de verstrekte informatiedragers. Dat kunnen de kosten zijn van de usb-stick of de papieren kopieën, maar niet de arbeidskosten voor het vervaardigen van de kopieën of voor het gebruik van het kopieerapparaat en al helemaal niet de kosten voor het verzamelen en beoordelen van de gevraagde informatie.

Onder de Wob was het onduidelijk of andere bestuursorganen dan organen van de centrale overheid kosten in rekening mogen brengen voor het afhandelen van een verzoek om informatie. Voor de centrale overheid is bij algemene maatregel van bestuur bepaald dat alleen kopieerkosten in rekening kunnen worden gebracht, tot een bepaald bedrag per kopie.[95] Artikel 12 Wob, waarop deze maatregel gebaseerd is, sluit toepassing van deze maatregel op andere bestuursorganen uit, waardoor op decentraal niveau eigen regels gesteld worden. Artikel 7 van het Verdrag van Tromsø staat het vragen van een vergoeding toe voor het verstrekken van kopieën, maar stelt dat inzage altijd kosteloos moet zijn.

[95] Besluit tarieven openbaarheid van bestuur.

Naast deze bezwaren is het in beginsel ook onwenselijk om de toegang tot informatie te beperken door het heffen van leges. Daarom wordt de mogelijkheid om kosten in rekening te brengen in artikel 8.6 voor alle bestuursorganen beperkt tot de redelijke kosten die gemaakt worden bij het vervaardigen van kopieën. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen op grond van dat artikel voor alle organen nadere regels gesteld worden met betrekking tot de redelijke vergoeding. Legesverordeningen betreffende de verstrekking van informatie vervallen met de inwerkingtreding van de Woo van rechtswege.

Artikel 8.7 Uitvoeringsregels

Er kan behoefte zijn aan regels over de organisatie van de uitvoering van deze wet. In dat geval kunnen deze op grond van artikel 8.7 bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 14 Wob, met dien verstande dat de regels die op grond van onderhavig artikel gesteld kunnen worden voor alle organen kunnen gelden waarop de Woo van toepassing is.

Artikel 8.8 Verhouding met andere wetten

Verhouding tot bijzondere wettelijke openbaarmakingsregimes
De Woo is van toepassing tenzij een bij bijzondere wet vastgelegd apart regime van toepassing is. Dit is vastgelegd in artikel 8.8 Woo en de bijlage bij dat artikel. De bijlage bij artikel 8.8 bepaalt dat de in die bijlage genoemde bepalingen voorgaan op de artikelen 3.1, 3.3, 4.1, 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2. Uit artikel 8.8 vloeit niet (a contrario) voort dat de overige artikelen uit de Woo telkens (onverkort) van toepassing zijn op de bijzondere wetten die in de bijlage zijn genoemd. Maar als artikel 4.1 over het indienen van een verzoek om informatie niet van toepassing is, kom je aan bijvoorbeeld de toepassing van artikel 4.4 over de beslistermijn simpelweg niet toe. Artikel 5.5 (betreffende het verzoek om gegevens over de verzoeker) is niet in deze opsomming opgenomen, omdat dat artikel een eigen afbakeningsregime kent (zie ook de toelichting bij artikel 5.5). De artikelen 5.6 (betreffende informatie wegens klemmende redenen) en 5.7 (toegang ten behoeve van onderzoek) zijn kan-bepalingen en hoeven daarom niet uitgezonderd te worden. Ongetwijfeld staan sommige van de in de bijlage opgenomen artikelen in de weg aan toepassing van de artikelen 5.6 en 5.7.

Dat roept de vraag op of een bijzonder regime ook voorrang kan hebben op de Woo als het niet in de bijlage is opgenomen. De situatie kan zich voordoen dat na inwerkingtreding van de Woo een rechter tot de conclusie komt dat een niet in de bijlage opgenomen regeling die eerder dan de Woo in werking is getreden uitputtend is bedoeld. In dat geval geldt, evenals onder de Wob, de bedoeling van de wetgever. Bij nieuwe in wetten vast te leggen uitzonderingen, zou naar het oordeel van de initiatiefnemers uit het oogpunt van uniformiteit in beginsel moeten worden gekozen voor wijziging van de bijlage bij de Woo. De initiatiefnemers kunnen zich voorstellen dat hierover een aanwijzing wordt opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving, zoals dat in aanwijzing 5.49 is gebeurd voor de bijlagen bij de Awb. Maar ook hier geldt dat de bedoeling van de wetgever (een uitputtend bedoeld openbaarheidsregime) zwaarder weegt dan de vormgeving ervan. De initiatiefnemers gaan ervan uit dat de wetgever bij gelegenheid nieuwe uit jurisprudentie volgende uitzonderingen toevoegt aan de bijlage.

Beoogd is om in de bijlage een volledige lijst op te nemen van de wetten waarin een van de huidige Wob afwijkend openbaarheidsregime is opgenomen. Opgenomen zijn alle artikelen uit wetten waarvan uit wetsgeschiedenis of jurisprudentie blijkt dat deze artikelen een van de Wob afwijkende regeling bevatten. Tevens is toegevoegd een aantal wetten dat thans is uitgezonderd op grond van artikel 1 van het Besluit bestuursorganen WNo en Wob, waarin de Wob buiten toepassing is verklaard voor een aantal taken van De Nederlandse Bank en de Autoriteit Financiële Markten.

Verhouding tot internationale voorschriften

In de memorie van toelichting bij de Wob wordt ingegaan op de verhouding van de Wob tot bij of krachtens gestelde internationale voorschriften: "Bijzondere openbaarheidsregelingen, internationale voorschriften, gesteld bij of krachtens verdragen die voor Nederland van kracht zijn kunnen eveneens voor de WOB gaan. Volkenrechtelijke verplichtingen voor de overheidsorganen hebben immers voorrang boven bepalingen van nationaal recht."[96] Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak wijkt de Wob als algemene regeling voor internationale voorschriften gesteld bij of krachtens verdragen die voor Nederland van kracht zijn, indien deze een uitputtend karakter hebben.[97] Is dat het geval, dan is een beoordeling van een verzoek op grond van de Wob daar niet mee verenigbaar. De Woo vindt in een dergelijk geval geen toepassing, waardoor het bestuursorgaan ook niet meer toekomt aan een inhoudelijke beoordeling van het verzoek. De initiatiefnemers achten het van belang dat deze lijn wordt voortgezet voor de Woo.

Een verzoek op grond van de Wob of de Woo kan mede betrekking hebben op documenten die afkomstig zijn van EU-instellingen. Het Unierecht kent diverse openbaarmakingsregelingen. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan de Eurowob, maar ook aan openbaarmakingsregelingen die bijvoorbeeld gelden voor specifieke instellingen. De beoordeling van een verzoek op grond van de Wob of de Woo dient plaats te vinden met inachtneming van deze voorschriften. Een voorbeeld betreft artikel 5 van het Besluit ECB/2004/3 van de Europese Centrale Bank, dat in het advies van de ECB van 4 september 2019 over de Woo[98] wordt aangehaald. Op grond van deze bepaling mogen documenten die afkomstig zijn van het Europees Monetair Instituut of van het Comité van presidenten, door nationale centrale banken (in Nederland is dit DNB) alleen openbaar worden gemaakt op voorwaarde van voorafgaande raadpleging van de ECB over de reikwijdte van de toegang, tenzij duidelijk is dat het document wel of niet openbaar moet worden gemaakt.[99] Toepassing van de Woo kan dan alleen geschieden met inachtneming van dit voorschrift. Concreet betekent dit dat DNB in geval van een verzoek om informatie dat betrekking heeft op een van deze documenten, eerst de ECB moet raadplegen alvorens zij het verzoek om informatie toe kan wijzen, tenzij duidelijk is dat het document wel of niet openbaar moet worden gemaakt.

Een vergelijkbaar voorbeeld betreft het eveneens door de ECB aangehaalde artikel 2 van het Besluit (EU) 2015/811 van de Europese Centrale Bank (ECB/2015/16). Dit artikel schrijft voor dat wanneer een nationale centrale bank een verzoek ontvangt inzake een ECB-document dat zij in haar bezit heeft, de nationale centrale bank de ECB raadpleegt over de reikwijdte van de te verlenen toegang, zulks voorafgaand aan een besluit betreffende openbaarmaking, tenzij het duidelijk is dat het document wel of niet openbaar moet worden gemaakt.[100]

Artikel 8.9 Evaluatiebepaling

In artikel 8.9 is bepaald dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Kamers binnen vijf jaar een evaluatieverslag over de Woo zal zenden.

Hoofdstuk 9

In hoofdstuk 9 wordt een groot aantal verwijzingen in verschillende wetten naar de Wob vervangen door verwijzingen naar de Woo.

[96] Kamerstukken II 1986/87, 19859, nr. 3, p. 19.
[97] Zie bijvoorbeeld: ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2979.
[98] Kamerstukken II 2019/20, 35112, nr. 6.
[99] Op grond van dit artikel kan DNB er tevens voor kiezen om het verzoek door te geleiden aan de ECB.
[100] Ook op grond van dit artikel kan DNB er tevens voor kiezen om het verzoek door te geleiden aan de ECB.

Artikel 10.1 Intrekking Wet openbaarheid van bestuur

Aangezien het onderhavige voorstel van wet de Wob zal vervangen, wordt die wet ingetrokken.

Artikel 10.2 Overgangsbepaling actieve openbaarmaking

De initiatiefnemers erkennen dat verplichte actieve openbaarmaking niet vanzelf gaat, maar dat bestuursorganen hun processen hierop moeten aanpassen. De bereidheid van bestuursorganen om die aanpassingen te verrichten is belangrijk. De Woo biedt daarom de mogelijkheid om de verplichte actieve openbaarheid gefaseerd in te voeren, om de uitvoeringslasten te verlichten en de implementatie soepel te laten verlopen.

In artikel 10.2, eerste lid, is een grondslag opgenomen voor een ministeriële regeling waarin de verplichte actieve openbaarmaking voor bepaalde bestuursorganen tijdelijk wordt uitgezonderd voor bepaalde in artikel 3.3, eerste of tweede lid, opgenomen documenten die actief openbaar gemaakt moeten worden. Hiermee kan de inwerkingtreding van deze bepalingen worden gefaseerd. Een onderdeel van artikel 3.3 dat in werking is getreden geldt dan bijvoorbeeld voor het Rijk, maar is in de ministeriële regeling nog uitgezonderd voor de decentrale overheden. In het tweede lid zijn nog twee grondslagen ten behoeve van de fasering opgenomen. De eerste betreft de mogelijkheid om voor bepaalde documenten tijdelijk een langere termijn vast te stellen dan twee weken voor de periode waarbinnen documenten actief openbaar worden gemaakt. De tweede heeft betrekking op de fasering voor de actief openbaar te maken beschikkingen van artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k. Bij de ministeriële regeling van het eerste lid en de inwerkingtredingsbepaling van artikel 10.3 wordt gefaseerd door het uitstellen van het moment waarop de verplichtingen van toepassing zijn. Bij de openbaar te maken beschikkingen is dat een te grofmazige techniek. Omdat beschikkingen zo’n diverse categorie is, is het denkbaar dat voor bepaalde typen beschikkingen de voor actieve openbaarmaking noodzakelijke voorbereidingen zijn voltooid, terwijl dat voor andere typen nog niet het geval is. In die situatie is het handiger de typen beschikkingen op te noemen die zonder bezwaar actief openbaar gemaakt kunnen worden, dan de typen beschikkingen aan te wijzen waarvoor de wettelijke verplichtingen nog niet gelden. Het tweede lid, onderdeel b, biedt hiervoor de grondslag.

Artikel 10.2a Overgangsrecht bestaande documenten

In artikel 10.2a wordt bepaald dat de verplichting tot actieve openbaarmaking niet geldt voor documenten die dateren van voor het tijdstip waarop de verplichting voor het betreffende bestuursorgaan van toepassing is. Hiermee wordt voorkomen dat bestuursorganen bij de inwerkingtreding van artikel 3.3 meteen al met een enorme achterstand te kampen hebben.

Artikelen 10.2b en 10.2d Overgangsrecht adviezen Raad van State

In artikel 10.2b wordt een voorziening getroffen voor het geval artikel 26 Wet op de Raad van State (hierna: Wet RvS) komt te vervallen en artikel 3.3, tweede lid, onderdeel e, later in werking treedt. De openbaarmaking van de adviezen en voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State kan dan niet langer op artikel 26 Wet RvS worden gebaseerd, maar ook nog niet op artikel 3.3 Woo. Ter overbrugging is in artikel 10.2b een voorziening getroffen waarin is bepaald dat de Afdeling zelf zorgdraagt voor de openbaarmaking (de Woo is immers van toepassing op de Afdeling op grond van artikel 2.2). De termijnen van artikel 3.3 zijn van toepassing, waarbij wordt aangetekend dat de Afdeling nu al haar advies op de eigen website plaatst, zodra de Koning een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer zendt. Uitzondering vormt een geval als bedoeld in artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a. In het recente verleden zou die laatste bepaling toepassing hebben kunnen vinden bij het wetsvoorstel voor de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius. De minister dient om die toepassing te vragen.

In het voorstel van rijkswet houdende voorzieningen voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen (Rijkswet Koninkrijksgeschillen)) wordt de regeling van artikel 26 Wet RvS van toepassing verklaard op de openbaarmaking van de oordelen van de Afdeling advisering inzake geschillen waarop bedoelde rijkswet van toepassing is. Bij nota van wijziging is in dat wetsvoorstel reeds een samenloopbepaling toegevoegd wegens het vervallen van artikel 26 Wet RvS.[101] Indien de Rijkswet Koninkrijksgeschillen in werking is getreden voordat artikel 3.3, tweede lid, onderdeel e, in werking treedt, dient de openbaarmaking van de oordelen door de Afdeling advisering te worden toegevoegd aan artikel 10.2b. Dit regelt artikel 10.2d.

Artikel 10.2c Overgangsrecht DNB en AFM

Met het vervallen van de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur bestuursorganen uit te zonderen van de Wob, wijzigt het openbaarheidsregime voor de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM). In het Besluit bestuursorganen WNo en Wob zijn als bestuursorgaan in de zin van de Wob uitgezonderd:

- de Nederlandsche Bank N.V., voor zover belast met de werkzaamheden die voortvloeien uit dan wel verband houden met haar taken op grond van de artikelen 2, eerste, tweede en derde lid, en 3 van de Bankwet 1998, en haar taken en bevoegdheden ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Bankwet 1998, de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling, de Wet op het notarisambt en de Wet op het financieel toezicht, alsmede, voor zover nog van toepassing op grond van de artikelen 2a, 5, 8, 17, 18, 19, 20a, 22, 25a, 46 en 49 van de Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet, de Pensioen- en spaarfondsenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling zoals deze luidden op 31 december 2006;
- de Stichting Autoriteit Financiële Markten, voor zover belast met werkzaamheden die voortvloeien uit dan wel verband houden met haar taken en bevoegdheden ingevolge de Wet toezicht financiële verslaggeving, de Wet op het financieel toezicht, de Wet toezicht accountantsorganisaties, de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Wet op het notarisambt.

De werking van deze bepaling is breder dan de in het Besluit bestuursorganen WNo en Wob genoemde wetten. Zo vallen blijkens jurisprudentie ook gegevens uit de Wet bekostiging financieel toezicht onder de werkzaamheden die voortvloeien uit dan wel verband houden met haar taken.[102] De werking is wel begrensd; reguliere taken van een bestuursorgaan (zoals het afhandelen van Wob-verzoeken) vallen buiten de uitzondering op de Wob.[103] De uitzondering ziet volgens deze uitspraak op documenten over de uitoefening van de toezichttaken of om documenten met informatie die voortvloeit uit of samenhangt met de toezichttaken die in het Besluit bestuursorganen WNo en Wob worden genoemd. Buiten kijf staat dat een groot deel van de bij DNB en AFM berustende informatie naar zijn aard niet openbaar gemaakt kan worden. De relevante geheimhoudingsbepalingen uit de respectieve toezichtswetten zijn daartoe opgenomen op de bijlage bij artikel 8.8 Woo. Het betreft:

- Bankwet 1998: artikel 20
- Invoerings- en aanpassingswet Wet op het financieel toezicht: artikel 13
- Pensioenwet: de artikelen 164, 185, 191 en 203 tot en met 208
- Pensioenwet BES: artikel 28
- Pensioen- en spaarfondsenwet, zoals deze luidde op 31 december 2006: artikel 20a
- Sanctiewet 1977: de artikelen 10g en 10h
- Wet betreffende verplichte deelneming in een beroepspensioenregeling, zoals deze luidde op 31 december 2005: artikel 18b

[101] Kamerstukken II 2018/19, 35099 (R2114), nr. 13.

[102] Zie de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 30 maart 2011, ECLI:RVS:2011:BP9590 en 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1236.

[103] Rechtbank Amsterdam 8 oktober 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:7505.

- Wet financiële betrekkingen buitenland 1994: artikel 8
- Wet financiële markten BES: de artikelen 1:20 en 1:21
- Wet melding ongebruikelijke transacties, zoals deze luidde op 31 juli 2008: artikel 18
- Wet op het financieel toezicht: artikel 1:42 en afdeling 1.5.1
- Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme: de artikelen 22 en 23
- Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES: artikel 1.5
- Wet toezicht accountantsorganisaties: artikel 43 en de hoofdstukken 5a, 5b en 5c
- Wet toezicht effectenverkeer 1995: de artikelen 31, 40 en 48a
- Wet toezicht financiële verslaggeving: de artikelen 2, 3 en 20
- Wet toezicht trustkantoren 2018: hoofdstuk 7
- Wet tuchtrechtspraak accountants: de artikelen 21e en 29a
- Wet verplichte beroepspensioenregeling: de artikelen 159, 180 en 197 tot en met 202
- Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000: artikel 17, tweede lid, juncto artikel 204 van de Pensioenwet

Voorts zijn aan artikel 1:89 Wft nog toegevoegd de Wet giraal effectenverkeer en de Wet bekostiging financieel toezicht 2019, zodat de uitzondering van artikel 1:89 Wft ook op deze wetten van toepassing is. Ook is artikel 20 van de Bankwet uitgebreid. De Europese Centrale Bank (ECB) heeft in zijn advies uitgesproken dat hij is ingenomen met het feit dat bepaalde door DNB bewaarde gegevens zijn vrijgesteld van openbaarmaking.[104]
De initiatiefnemers hechten er sterk aan dat de Woo niet in de weg staat aan een goede taakuitoefening van DNB en AFM. Zij zijn van oordeel dat met het opnemen van bovengenoemde bepalingen op de bijlage bij de Woo hetzelfde effect wordt bereikt als onder de Wob met het Besluit bestuursorganen WNo en Wob. In het uitzonderlijke geval dat informatie niet onder de uitgezonderde wetten zou vallen, kunnen de in de Woo opgenomen uitzonderingsgronden betreffende bescherming van toezichtsinformatie, de bescherming van concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens en de bescherming van het goed functioneren van DNB en AFM, uitkomst bieden. De initiatiefnemers zijn van mening dat de Woo hiermee een gelijkwaardig niveau van bescherming biedt als de Wob.

De ECB heeft geadviseerd om te voorzien in overgangsrecht, nu voor informatie die aan DNB is verstrekt een ander regime gaat gelden dan gold op het tijdstip dat deze informatie werd verstrekt. De ECB adviseert om ter wille van de rechtszekerheid te verduidelijken dat het wetsvoorstel alleen betrekking heeft op informatie die DNB na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel verkrijgt. De initiatiefnemers zien aanleiding om het advies van de ECB te volgen, zij het niet onverkort. Ten eerste wordt naar het oordeel van de initiatiefnemers op die manier de rechtsontwikkeling geblokkeerd. Daarnaast komt het de initiatiefnemers voor dat de uitvoeringspraktijk er niet mee is gebaat als voor onbepaalde tijd twee openbaarheidsregimes van toepassing zijn, een voor oude informatie en een voor nieuwe informatie. Wel zijn de initiatiefnemers bereid om te bepalen dat de uitzondering van het Besluit bestuursorganen WNo en Wob drie jaar na inwerkingtreding van de Woo van toepassing blijft op informatie die reeds bij inwerkingtreding van de Woo bij DNB en AFM berust. Op die manier bestaat er in de eerste periode een vangnet als de in de bijlage opgenomen bepalingen niet toereikend blijken te zijn. Tegelijkertijd blijft met deze voorziening de mogelijkheid gewaarborgd om de praktijk aan te passen aan de rechtsontwikkeling (in dit verband kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de uitleg van de term "vertrouwelijk" in artikel 1.89 Wft als gevolg van het Baumeister-arrest). [105]

Artikel 10.2f Vervallen hoofdstuk 6

In artikel 10.2f, eerste lid, is bepaald dat hoofdstuk 6 vervalt bij koninklijk besluit. Indien de digitale overheidsinformatie voldoende duurzaam toegankelijk is gemaakt, is het monitoren en bijstellen van het meerjarenplan niet langer zinvol. Ook het Tijdelijk adviescollege informatiehuishouding heeft dan

[104] Zie Kamerstukken II 2018/19, 35112, nr. 6.
[105] Hof van Justitie (Grote Kamer) 19 Juni 2018, zaak C-15/16. Zie ook de toelichting bij artikel 9.5 Woo in de memorie van toelichting bij de Wijzigingswet Woo.

geen taak meer. Aan het koninklijk besluit is wel een voorhangprocedure gekoppeld, zodat de Staten-Generaal het oordeel dat de digitale overheidsinformatie voldoende duurzaam toegankelijk is geworden, zelf nader kan onderzoeken.
Het tweede lid bevat een voorziening waarmee de adviestaak van het Adviescollege met betrekking tot het meerjarenplan vervalt als met toepassing het eerste lid hoofdstuk 6 komt te vervallen. Het Adviescollege kan blijven adviseren over de informatiehuishouding.

Artikel 10.3 Inwerkingtreding

Artikel 10.3 regelt dat de Woo, behalve artikel 3.3, in werking treedt zes maanden na publicatie in het Staatsblad. Artikel 3.3 treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor artikel de verschillende onderdelen hiervan verschillend kan worden vastgesteld. Hiermee wordt de inwerkingtreding van de actieve openbaarheid gefaseerd. Voor zover onderdelen van artikel 3.3, eerste en tweede lid, nog niet in werking zijn getreden of op grond van een ministeriele regeling krachtens artikel 10.2 Woo voor een bestuursorgaan nog niet van toepassing zijn, vloeien uit de wel in werking getreden overige leden van artikel 3.3 en artikel 3.3a geen verplichtingen voor het bestuursorgaan voort.