

Vergaderjaar 2020–2021

33 328

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

35 112

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

R¹

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING²

Vastgesteld 8 juni 2021

1. Inleiding

De leden van de **PvdA**-fractie danken de initiatiefnemers en de regering voor de uitvoerige beantwoording van de gestelde vragen. Zij hebben nog verschillende aanvullende vragen. Deels hebben deze betrekking op de Staten-Generaal, en in het bijzonder de Eerste Kamer, omdat ook hier van belang is duidelijkheid te krijgen over enkele begrippen.

Omwille van een goed plenair debat, wensen de leden van de **Fractie-Nanninga** een aantal (nadere) vragen te stellen, waarop niet of zeer beperkt is geantwoord in reactie op het voorlopig verslag. Tevens hebben deze leden nog een enkele vervolgvraag.

De leden van de fractie van de **PVV** hebben kennisgenomen van de antwoorden van de initiatiefnemers en de regering en hebben nog een enkele vervolgvraag.

¹ Letter R heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 33 328.

² Samenstelling:

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

2. Begripsbepalingen

Mede omdat de regering in reactie op het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) met eigen initiatieven komt met betrekking tot het actief openbaar maken van informatie, is het volgens de leden van de **PvdA**-fractie gewenst dat geen verwarring ontstaat over de gehanteerde begrippen. In de brief van 10 mei 2012 met bijlage spreekt regering over het openbaar maken van «beslisnota's» en «beslisdocumenten» die door «kerndepartementen» worden opgesteld.³ Zijn de regering en de initiatiefnemers met de leden van de PvdA-fractie van oordeel dat «beslisnota's» en «beslisdocumenten» vallen onder het begrip documenten van artikel 2.1 Woo? En kunnen zij bevestigen dat onder de definitie van het begrip «documenten» van artikel 2.1 Woo ook andere nota's of documenten vallen dan genoemde «beslisdocumenten» en «beslisnota's»? Kan de regering het begrip «kerndepartement» definiëren?

Op grond van artikel 3.3, tweede lid, onder b Woo moeten vergaderstukken en verslagen van de Kamers en hun commissies in principe actief openbaar gemaakt worden, zo lezen de leden van de fractie van de PvdA. Het begrip «commissies» is niet nader gedefinieerd. Voor wat betreft de Eerste Kamer zal het in elk geval gaan om vaste en bijzondere commissies als bedoeld in artikel 34 Reglement van Orde, zo begrijpen de leden van de PvdA-fractie. Minder duidelijk is echter of bijvoorbeeld het College van Senioren (artikel 17 e.v. Reglement van Orde Eerste Kamer) als «commissie» van de Eerste Kamer moet worden beschouwd. Kunnen de initiatiefnemers hierop reflecteren? Dezelfde vraag leeft met betrekking tot de Huishoudelijke Commissie (HC) van de Eerste Kamer (artikel 14 e.v. Reglement van Orde), een orgaan dat ondanks haar naam nauwelijks te vergelijken is met een vaste of bijzondere Kamercommissie. Is de HC niettemin een commissie als bedoeld in de Woo? Vallen subcommissies (vgl. artikel 39 Reglement van Orde Eerste Kamer) en werkgroepen van de Eerste Kamer onder dit begrip? En geldt het presidium van de Tweede Kamer als een commissie? Het antwoord op deze vragen is van belang voor een goed begrip van de reikwijdte van de actieve openbaarmakingsplicht.

In de memorie van antwoord merken de initiatiefnemers op pagina 13 op dat de betekenis van het begrip «formele bestuurlijke besluitvorming» van groot belang is, omdat deze term de omvang van de verplichting van artikel 5.2, derde lid Woo beperkt. Het is een «verfijning» van het eerste en het tweede lid, merken de initiatiefnemers op. Het derde lid is in de wet opgenomen door amendering in de Tweede Kamer. Blijkens de toelichting bij het amendement heeft het begrip «formele bestuurlijke besluitvorming» betrekking op alle besluiten die genoemde bestuursorganen nemen die verband houden met hun publieke taak. De initiatiefnemers zeggen daarbij dat het begrip moet worden begrepen in samenhang met de daarna genoemde bestuursorganen en ambtsdragers en merken op dat de indiener van het amendement niet heeft gemotiveerd waarom waterschappen niet zijn opgenomen. Zouden de waterschappen volgens de initiatiefnemers eigenlijk niet ook in artikel 5.2, derde lid Woo moeten worden opgenomen? Is de regering, na mogelijke aannames van dit wetsvoorstel door het parlement, bereid een wijziging voor te bereiden die deze omissie goed maakt?

³ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Eerste Kamer d.d. 10 mei 2021 inzake «Voorstel voor beleidslijn actieve openbaarmaking nota's».

In de beantwoording op pagina 13 van de memorie van antwoord merken de initiatiefnemers verder op: «De term «politieke besluitvorming» zou in dat verband kunnen worden gebruikt voor besluiten van Staten-Generaal, provinciale staten of de gemeenteraad. Hierop is dan art 5.2, derde lid Woo niet van toepassing». Op pagina 14 wordt dit herhaald en wordt opgemerkt: «Voor het overige is de Woo op bij deze organen berustende documenten van toepassing, inclusief de uitzonderingsgronden van artikel 5.1. en 5.2».

Hoe moeten de leden van de PvdA-fractie deze opmerkingen lezen in het licht van de eerder aangehaalde opmerking dat artikel 5.2 derde lid een «verfijning» is van het eerste en tweede lid? Wat verstaan de initiatiefnemers precies onder «politieke besluitvorming», waarop artikel 5.2 derde lid Woo niet van toepassing is? En kunnen zij aangeven wat precies onder «voor het overige» valt?

3. Reikwijdte van de Woo

In de artikelsgewijze toelichting in de memorie van toelichting staat bij artikel 2.2 (Reikwijdte) op pagina 45 «De reikwijdte strekt niet zo ver dat ook informatie die berust bij Kamerleden of verbanden van Kamerleden eronder valt.» De leden van de **PvdA**-fractie lezen dit zo dat informatie-uitwisseling tussen individuele fractieleden, tussen fractieleden en hun fracties en tussen verschillende fracties niet onder de reikwijdte van de Woo valt. Is deze lezing juist? Geldt dit ook voor berichten van individuele fractieleden of fracties aan ambtenaren van de griffie, de HC, de Kamer-voorzitter, het presidium en het College van Senioren?

Zou radicale verbreding van de reikwijdte van deze wet – ook de gebeurtenissen als beschreven in het rapport «ongekend onrecht in ogenschouw nemend – niet veel vernieuwender zijn en passen bij een veranderende en transparantere overheid die dienstbaar is aan de samenleving, zo vragen de leden van de **Fractie-Nanninga**.

4. Recht op toegang

Hoe kijken de initiatiefnemers aan tegen het feit dat Nederland als initiatiefnemer van het Verdrag van Tromsø dit uiteindelijk niet heeft geratificeerd, zo vragen de leden van de **Fractie-Nanninga**. En een land als Oekraïne wel? Wat zegt dit de initiatiefnemers? Welk land zien de initiatiefnemers als gidsland als het gaat om een transparantie en een actief informatieverstrekken overheid? En waarom?

5. Actieve openbaarmaking

Moet artikel 3.3, tweede lid, onder b zo gelezen worden, vragen de leden van de **PvdA**-fractie, dat ook de vergaderstukken van besloten (commissie)vergaderingen van beide Kamers der Staten-Generaal in principe actief openbaar gemaakt moeten worden, tenzij sprake is van door de regering vertrouwelijk verstrekte informatie of van een andere uitzonderingsgrond?

De actieve openbaarmakingsplicht geldt op grond van artikel 3.3, tweede lid, onder a ook voor ter behandeling ingekomen stukken. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was sprake van «ingekomen stukken». De woorden «ter behandeling» zijn toegevoegd om bijvoorbeeld reclamefolders buiten de actieve openbaarmakingsplicht te houden. Binnen de Eerste Kamer wordt een aanzienlijk aantal ingekomen stukken niet via agendering onder de aandacht van leden gebracht, maar via een postrouteringssysteem. In het laatste geval is het aan de leden om deze verder in behandeling te

nemen of om agendering in de commissie te vragen. Gaat het, zo vragen de leden van de PvdA-fractie de initiatiefnemers, bij deze stukken niettemin om ter behandeling ingekomen stukken als bedoeld in de Woo? Anders gezegd, is hier de wens van de afzender tot behandeling door de Kamer doorslaggevend? Of heeft het begrip «ter behandeling» betrekking op de wijze van afhandeling van een ingekomen stuk door de Kamer?

In artikel 3.3, vijfde lid, onder h, is sprake van «ingekomen documenten als bedoeld in het tweede lid». Zijn hiermee alleen de «ter behandeling ingekomen stukken» in het tweede lid, onder a, bedoeld of vallen er meer documenten onder? Indien het alleen om «ter behandeling ingekomen stukken» gaat, waarom is dan in het vijfde lid, onder h, voor een afwijkende terminologie gekozen?

Indien onder «ingekomen documenten als bedoeld in het tweede lid» ook andere documenten kunnen vallen, dan hebben de leden van de PvdA-fractie de volgende opmerkingen en vragen. Onder ingekomen documenten vallen in dit geval ook vergaderstukken als bedoeld in het tweede lid onder b. Vergaderstukken moeten gelijktijdig met de verspreiding aan de deelnemers van de betreffende vergadering openbaar worden gemaakt (vijfde lid, onder c). Voor ingekomen documenten geldt echter dat die niet openbaar gemaakt worden dan nadat belanghebbenden die naar verwachting bedenkingen zullen hebben tegen openbaarmaking, in de gelegenheid zijn gesteld binnen twee weken hun zienswijze naar voren te brengen (vijfde lid, onder h). Het kan gebeuren dat een brief van een belangenorganisatie over een wetsvoorstel als vergaderstuk aan de agenda wordt toegevoegd. Is deze lezing van de genoemde bepalingen volgens de initiatiefnemers correct? Is volgens hen dan het vijfde lid, onder c, van toepassing of het vijfde lid, onder h? Indien het laatste het geval is, betekent dit dan feitelijk een vertraging in de agendering, omdat zal moeten worden nagegaan of belanghebbenden bedenkingen tegen openbaarmaking hebben?

Is het in overeenstemming met de Woo als de Eerste Kamer op haar 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? Zo ja, mag de Kamer er dan van uitgaan dat indien in een stuk géén bezwaren kenbaar worden gemaakt de belanghebbenden naar verwachting ook geen bedenkingen zullen hebben tegen openbaarmaking? Zo nee, wat is daar dan voor nodig?

Actieve openbaarmaking geschiedt op grond van artikel 3.3b verplicht via een door de Minister van Binnenlandse Zaken in stand gehouden digitale infrastructuur (PLOOI). Deze verplichting geldt dus ook voor de Kamers. Momenteel maken de Kamers deels stukken openbaar uitsluitend via eigen websites (bijvoorbeeld agenda's van commissievergaderingen). Waarom is ervoor gekozen deze onder artikel 3.3b te brengen? Is het staatsrechtelijk en in het licht van de eigenstandige positie van de Kamers zuiver dat een Minister de infrastructuur beheert waarop de Kamers stukken openbaar moeten maken, zo vragen de leden van de PvdA-fractie zowel de initiatiefnemers als de regering? Welke zeggenschap hebben de Kamers over de inrichting van deze infrastructuur? In het verlengde hiervan bepaalt artikel 3.3, negende lid, dat de Minister bij ministeriële regeling nadere regels kan stellen over de wijze waarop documenten actief openbaar worden gemaakt. Dit betekent dat de Minister nadere regels kan stellen over de wijze van actieve openbaarmaking van bijvoorbeeld vergaderstukken en verslagen van de Kamers. Zelfs als dit louter een mogelijkheid op papier is, rijst de vraag of die mogelijkheid

staatsrechtelijk zuiver is. Kunnen de initiatiefnemers en de regering hierop reflecteren?

6. Openbaarheid op verzoek

De leden van de **Fractie-Nanninga** hebben nog de volgende vragen:

- Kan de regering een overzicht (laten) opstellen en verstrekken van hoe de huidige termijnen volgens de Wob en de voorgestelde termijnen in de Woo zich verhouden tot de termijnen die momenteel in de rest van de EU worden gehanteerd?
- Kunnen de initiatiefnemers aangeven welk ambitieniveau Nederland uitstraalt, wanneer de termijnen genoemd in de Woo worden vergeleken met andere landen in Europa?
- Is Nederland nu volgens de initiatiefnemers met de Woo qua behandeltermijnen dan zeer ambitieus, gematigd ambitieus, of amper ambitieus? Deze leden ontvangen graag een gemotiveerd antwoord.
- Kan de regering een inschatting geven van het aantal Wob-verzoeken per jaar in aantal en de geschatte kosten voor de behandeling van deze Wob-verzoeken?
- Ook vernemen deze leden graag waarom gedurende de behandeling van beide wetsvoorstellen Woo de inperking van de beslistermijnen uit het oorspronkelijke wetsvoorstel is komen te vervallen.

De aan het woord zijnde leden hebben aansluitend de volgende vraag. Als de oorzaak van het niet halen van een wettelijke termijn mede is gelegen in de omvang van het verzoek, hebben de initiatiefnemers daarvoor begrip, maar zij hebben ook de indruk dat andere factoren een rol spelen, zoals andere prioriteitstelling of uitstel tot een geschikter moment van openbaarmaking. Kunnen de initiatiefnemers het begrip «uitstel tot een geschikter moment van openbaarmaking» nader duiden? Wanneer is dit volgens de initiatiefnemers wenselijk en acceptabel. En wanneer niet? Hoe kijken de initiatiefnemers aan tegen het risico van politieke beïnvloeding, om politieke redenen, ten aanzien van het begrip «uitstel tot een geschikter moment van openbaarmaking»?

Zeer recent heeft de Eerste Kamer met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een uitgebreid debat gevoerd over de relatie tussen het rijk en de decentrale overheden. Een van de kernpunten van dat debat was dat bij nieuwe wetgeving die gemeenten raakt, er zeer duidelijke en redelijke afspraken gemaakt moeten worden over wat die extra taken vergen. De Woo vraagt onder andere gemeenten om specifiek een Woo-functionaris aan te stellen. Daar staat tegenover dat de Wob-verzoeken komen te vervallen. Hoe zien de initiatiefnemers deze extra functionaris in relatie tot de «extra taken voor decentrale overheden»-discussie, zo vragen de leden van de Fractie-Nanninga.

7. Uitzonderingen

Artikel 5.4a Woo bepaalt dat informatie betreffende de ondersteuning van individuele leden van de Kamers door ambtenaren van de griffie niet openbaar is. Klopt de aanname dat deze bepaling niet van toepassing is op bijvoorbeeld het adviseren van een fractie door een ambtenaar van de griffie, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie. En valt het adviseren van de Kamervoorzitter wel of niet onder deze bepaling?

De leden van de **PVV**-fractie hebben in het voorlopig verslag aan de initiatiefnemers en de regering gevraagd aan te geven in hoeverre de Woo betrekking heeft op documenten van bestuurlijke overlegtafels, zoals klimaattafels, regionale overlegtafels asielopvang, het veiligheidsberaad, etcetera. De initiatiefnemers hebben deze vraag als volgt beantwoord: «De

Woo is van toepassing op alle documenten die zich bij de overheid bevinden die naar hun aard verband houden met de publieke taak. Voor zover bestuursorganen deelnemen aan dergelijke overlegtafels en daarover documenten over bestaan, kan een verzoek over dergelijke documenten worden ingediend. Dat verzoek zal dan, met inachtneming van de uitzonderingsgronden van artikel 5.1, moeten worden beoordeeld.» In reactie hierop vragen genoemde leden aan de regering aan te geven of zij onder de Woo belemmeringen ziet bij het openbaar maken van de documenten van bestuurlijke overlegtafels. Zo ja, welke? Kan de regering aangeven of onder vigeur van de Woo verslagen van de klimaattafels en het klimaatberaad in principe volledig openbaar moeten worden gemaakt, inclusief nu zwartgelakte delen en namen van organisaties die in de documenten genoemd worden? Zo nee, waarom niet?

8. Digitale informatiehuishouding

De leden van de **PvdA**-fractie lezen dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, op grond van artikel 6.2 een meerjarenplan naar de Staten-Generaal zendt over de wijze waarop bestuursorganen hun digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk maken. Voor de toepassing van de Woo worden de Kamers gelijkgesteld met bestuursorganen (artikel 2.2, tweede lid). Het meerjarenplan van de Minister gaat derhalve óók over de wijze waarop de Kamers hun digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk maken. Is deze interpretatie naar het oordeel van de initiatiefnemers en de regering juist? Zo ja, is deze bepaling dan staatsrechtelijk en in het licht van zelfstandige positie van de Kamers zuiver te achten? Waarom moet de Minister rapporteren aan de Kamers over de wijze waarop de Kamers zelf hun informatie toegankelijk maken? Op welke wijze hebben de Kamers invloed op de inhoud van het meerjarenplan voor zover dat henzelf betreft?

9. Inwerkingtreding

Artikel 10.3 bepaalt dat artikel 3.3, eerste en tweede lid, in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Waarom noemt artikel 10.3 alleen het eerste en tweede lid, en niet het héle artikel 3.3? De leden 3 t/m 9 kunnen zonder de leden 1 en 2 toch niet toegepast worden, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie. Ze verwijzen immers geregeld naar de leden 1 en 2.

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

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning ziet met belangstelling uit naar de nadere memorie van antwoord van de initiatiefnemers en de nadere reactie van de regering en ontvangen deze graag binnen vier weken na vaststelling van dit nader voorlopig verslag.

De voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Dittrich

De griffier van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Bergman