

Vergaderjaar 2023–2024

32 802

Toepassing van de Wet open overheid

Nr. 81

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 januari 2024

Hierbij voldoe ik aan het verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken (2023Z06228/2023D17091) om een reactie te geven op het advies van 5 april 2023¹ van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) inzake een Woo-verzoek bij het Ministerie van VWS naar informatie met betrekking tot COVID-19 (kenmerk 2023–0000194059). Een afschrift van deze brief zend ik aan het ACOI.

Het advies van het ACOI is gericht aan de Minister voor Langdurige Zorg en Sport en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. In zijn advies geeft het ACOI het Ministerie van VWS drie adviezen naar aanleiding van de klacht van een journalist inzake de behandeling van zijn Woo-verzoek. Het eerste advies gaat over de aangepaste werkwijze van VWS. Het tweede en derde advies gaan over de openbaarmaking van informatie uit documenten in het desbetreffende Woo-besluit van VWS. De Minister van VWS heeft op 1 juni jongstleden een reactie op het advies aan het ACOI gestuurd met een afschrift daarvan aan uw Kamer.

Net als het ACOI en mijn collega van VWS, hecht ik aan een open overheid. Het is belangrijk dat de overheid gecontroleerd kan worden op haar handelen. Een open overheid is essentieel voor het vertrouwen tussen de samenleving en de overheid, en is een belangrijke pijler van onze democratie. De Wet open overheid (Woo) verankert het recht van iedereen op toegang tot overheidsinformatie met inachtneming van de uitzonderingen die de wet daarvoor stelt. Op die manier kan iedereen inzicht krijgen in hoe de overheid haar afwegingen maakt en taken uitvoert. Als stelselverantwoordelijke Staatssecretaris voor het openbaarheidsbeleid ben ik verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel als geheel.

¹ <https://www.acoi.nl/adviezen/advies-VWS/>.

Vanuit die verantwoordelijkheid beschouw ik het als mijn taak om een goede en uniforme uitvoering van de Woo te bevorderen. In dat kader werk ik momenteel bijvoorbeeld in samenwerking met de ministeries en medeoverheden aan het implementatietraject voor de actieve openbaarmaking en is eerder een handleiding opgesteld voor de invulling van de Woo-contactpersoon.

Ook hebben de ministeries – onder penvoering van BZK – gezamenlijk een op de wettelijke kaders gebaseerde rijksbrede instructie² opgesteld voor het behandelen van Woo-verzoeken. Deze instructie wordt ook gebruikt door het Ministerie van VWS.

Tegelijkertijd blijft ieder bestuursorgaan uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de Woo en moet iedere zaak op zijn eigen merites worden beoordeeld. Het is dan ook aan ieder individueel bestuursorgaan om te bepalen op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan een uitgebracht advies naar aanleiding van een bemiddelingszaak. Het is vanuit mijn stelselverantwoordelijke rol dan ook niet passend om op ieder individueel advies naar aanleiding van een bemiddelingszaak te reageren, tenzij daar vanuit die rol aanleiding toe is. Ik beperk mij daarom tot die elementen van het advies die aan de stelselverantwoordelijkheid raken. Dit betreft de algemene rijksbrede toepassing van de «i-grond» en de omgang met concepten.

Toepassing van de i-grond («het belang van het goed functioneren van de staat»)

Met het ACOI onderschrijf ik het uitgangspunt van de Woo, te weten «openbaar, tenzij». Ook ben ik met het ACOI eens dat wanneer een uitzonderingsgrond – zoals de «i-grond» – wordt toegepast, dit goed moet worden gemotiveerd. De i-grond is een relatieve uitzonderingsgrond. De omgang met de i-grond zoals omschreven door het ACOI in zijn advies: «Openbaarheid voor eenieder is de norm en uitzonderingsgronden dienen spaarzaam te worden toegepast», onderschrijf ik volledig. Daarbij merk ik wel op dat het belang van het goed functioneren van de staat (onder de noemer «eenheid van kabinetsbeleid») ook in het geding kan zijn op andere communicatie tussen Ministers dan alleen de notulen van de ministerraad.

De omgang met concepten

Met het ACOI deel ik dat de informatie in een concept moet worden beoordeeld, wanneer dat onderwerp van het verzoek is. In een voorkomend geval kan dit ertoe leiden dat bepaalde relevante feitelijke informatie die niet ook terugkomt in het definitieve stuk, openbaar wordt gemaakt. Dit omdat er anders een onvolledig of onjuist beeld zou ontstaan van het besluitvormingsproces. Het altijd openbaar maken van alle concepten met een disclaimer inzake de conceptstatus ervan, acht ik niet nodig en onwenselijk. Allereerst omdat er ambtelijk in de regel zeer veel concepten worden gedeeld alvorens een stuk definitief wordt gesteld. De ruimte om vrij van gedachten te wisselen zou in het geding komen als alle concepten openbaar worden. Daarnaast hoort een publiek debat te gaan over voldragen bestuurlijke standpunten.

In dit kader wijs ik op de geconsolideerde artikelsgewijze toelichting bij de Woo³:

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/04/01/rijksbrede-instructie-voor-het-behandelen-van-woo-verzoeken>.

³ Geconsolideerde artikelsgewijze toelichting versie EK ongemarkeerd 22 oktober (2).pdf (p. 66).

Is het besluit eenmaal genomen dan is het goed om te kunnen reconstrueren op grond van welke adviezen, welke informatie en welke beleidsalternatieven een besluit is genomen. Informatie daarover in het definitieve stuk kan dan openbaar worden gemaakt. In dat kader worden bijvoorbeeld ook sinds 20 september 2022 bij alle categorieën van stukken de onderliggende departementale nota's verstrekt wanneer stukken aan het parlement worden gestuurd.

In reactie op de twee in het advies aangehaalde uitspraken van de rechtbanken Overijssel en Den Haag⁴, merk ik het volgende op. Ik ben niet bekend met de onderliggende stukken bij de desbetreffende zaken. In dit verband wijs ik voorts nog op een uitspraak van de hoogste bestuursrechter, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State⁵, met daarin de volgende rechtsoverweging ten aanzien van het *niet* openbaar maken van een conceptdocument: «*De Afdeling stelt vast dat de ten behoeve van intern beraad opgestelde interne memo en het conceptadvies voor een groot deel overeenkomen met het definitieve advies, met als gevolg dat het merendeel van de informatie uit deze stukken al openbaar is gemaakt. De Afdeling is van oordeel dat, voor zover er verschillen zijn, een beperkt deel hiervan is aan te merken als persoonlijke beleidsopvatting. Deze stukken bevatten voorts feitelijke gegevens die daarmee dermate nauw verweven zijn dat het niet mogelijk is deze te scheiden. (...) heeft openbaarmaking van de persoonlijke beleidsopvattingen en de daarmee nauw verweven feitelijke gegevens op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob terecht geweigerd. Voor het overige bestaan de verschillen tussen de interne memo en de conceptversie en de openbaar gemaakte versie uit weergaven van feitelijke gegevens die niet nauw verweven zijn met de persoonlijke beleidsopvattingen. Het gaat hierbij om verschillende formuleringen met dezelfde betekenis. Deze feitelijke gegevens zijn daarom al in de definitieve versie openbaar gemaakt en de Wob is in zoverre niet van toepassing. Hetzelfde geldt voor zover de interne memo en het conceptadvies overeenkomen met het definitieve advies*». In dit kader merk ik op dat met deze uitspraken wordt bevestigd dat elk dossier op zijn eigen merites moet worden beoordeeld.

Tot slot ben ik het ACOI erkentelijk voor dit uitgebreide advies. Ik ben niet voornemens om op elk bemiddelingsadvies apart te reageren. Gelet op mijn stelselverantwoordelijkheid voor de Woo heb ik afgesproken – in ieder geval – twee keer per jaar bestuurlijk overleg te voeren met het ACOI, waarvan één keer in relatie tot het jaarverslag. Wanneer deze gesprekken tot nadere inzichten leiden zal ik uw Kamer daarover informeren.

Op het moment dat het adviescollege een substantieel aantal adviezen heeft uitgebracht in bemiddelingszaken, kan over de inhoud van de adviezen een beeld worden gevormd. Zoals ik ook heb toegezegd tijdens het tweeminutendebat d.d. 29 maart 2023, zal ik uw Kamer daarover te zijner tijd nader informeren.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen

⁴ Zie in dit kader overigens een recentere uitspraak van dezelfde rechtbank Den Haag d.d. 4 mei 2023 (ECLI:NL:RBDHA:2023:7114) met daarin de overweging «*dat in beginsel niets in de weg staat aan een gedragslijn die bij de keuze tussen het openbaar maken van een conceptversie van een document of een definitieve versie daarvan, dicteert dat in beginsel de definitieve versie openbaar wordt gemaakt. Verweerder is ook niet gehouden om in alle gevallen naast de definitieve versie, ook alle conceptversies van een document openbaar te maken*».

⁵ ECLI:NL:RVS:2019:3975, rov. 6.3.