

Zitting 1975-1976

13 418

Regelen betreffende de openheid en openbaarheid van bestuur (Wet openbaarheid van bestuur)

Nr. 5

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1974-1975

VERSLAG VAN EEN OPENBAAR GEHOOR

Vastgesteld 20 januari 1976

De bijzondere commissie¹, welke belast is met het voorbereidend onderzoek van dit wetsontwerp, heeft gemeend, alvorens over het ontwerp voorlopig verslag uit te brengen, te moeten pogen zich een indruk te verwerven van de opvattingen, welke door hen die in de onderhavige materie belang stellen ter zake van het wetsvoorstel worden gehuldigd. Daartoe heeft zij door middel van een publicatie in de Nederlandse Staatscourant van 1 juli 1975, nr. 123 geïnteresseerden uitgenodigd haar schriftelijk commentaar op het wetsontwerp te leveren. De volgende persoon en organisaties hebben aan deze uitnodiging gehoor gegeven:

- de heer A. Kampen te Wijckel (Fr.)
- de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
- de Vereniging van Voorlichtingsambtenaren van lagere publiekrechtelijke lichamen
- het Nederlands Genootschap voor public relations
- het Nederlands Orgaan voor de bevordering van de informatieverzorging (NOBIN)
- de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden
- het college van Gedeputeerde Staten van Overijssel
- de Nederlandse Vereniging van Bibliothecarissen.

Na kennis genomen te hebben van de ingekomen reacties gevoelde de commissie behoefte om met enkele van de bovenvermelde organisaties als ook met enige organisaties die nog niet met haar in contact waren getreden van gedachten te wisselen.

In verband daarmee belegde zij op 10 december 1975 een openbare hoorzitting welke werd aangekondigd in de Nederlandse Staatscourant van 2 december 1975, nr. 233. Het beknopte verslag van de hoorzitting doet de commissie hieronder volgen. Daaraan vooraf wenst de commissie hen die door hun schriftelijke of mondelinge mededelingen een bijdrage aan het voorbereidend onderzoek van het wetsontwerp hebben willen leveren, haar erkentelijkheid te betuigen. Voor belangstellenden zij ten slotte vermeld, dat alle schriftelijke commentaren die de commissie voor en tijdens de hoorzitting ontvangen heeft ter inzage zijn gelegd op de bibliotheek van de Tweede Kamer.

¹ Samenstelling: Franssen (PvdA), voorzitter, Aantjes (ARP), Jongeling (GPV), Abma (SGP), Porthoine (VVD), Voogd (PvdA), Van het Schip (CPN), Wiegel (VVD), Van der Lek (PSP), Roethof (PvdA), Terlouw (D'66), Kappeyne van de Coppello (VVD), ondervoorzitter, Stoffelen (PvdA), Wisselink (CHU), Van der Sanden (KVP), Du Chatinier (KVP), Drees (Ds'70), Jansen (PPR), Aarts (KVP), De Kwaadsteniet (ARP), Van Heel-Kasteel (KVP), De Vries (PvdA)

1. De Nederlandse Vereniging van Bibliothecarissen (NVB) en de Federatie Organisaties bibliotheek-, informatie-, dokumentatiewezen (FOBID)

De organisaties zeiden te betwijfelen of in het wetsontwerp de relatie tussen de openbaarheid van bestuur en het bibliotheek- documentatie- en informatiewezen voldoende tot uitdrukking is gebracht.

In het begrip openbaarheid van bestuur zijn, aldus de organisaties, twee belangrijke elementen te onderkennen, namelijk enerzijds de openbaarheid van bestuurshandelingen gericht op het doorzichtig maken van het bestuurshandelen en anderzijds de openbaarheid van overheidsdocumenten (materiële openbaarheid). In de literatuur is de aandacht in het algemeen tamelijk eenzijdig gericht op het eerste element, de openbaarheid van bestuurshandelingen. Ook in het wetsontwerp valt deze tendens te constateren. Het doorzichtig maken van het bestuurlijk handelen zal echter in de praktijk niet te verwezenlijken zijn wanneer niet ook voldoende aandacht wordt besteed aan het tweede element, de openbaarheid van overheidsdocumenten: De informatie dient in een toestand van openbaarheid te zijn.

Terecht stelt de Regering in de toelichting op het wetsvoorstel dat van openbaarmaking van gegevens slechts kan worden gesproken als de tekst van die gegevens toegankelijk is voor een ieder. Toegankelijkheid van overheidsdocumenten wordt aan de ene kant bereikt door het opstellen of weer geven in algemeen begrijpelijke taal. Publiciteitsmedia kunnen te dien aanzien een taak vervullen. Aan de andere kant bestaat de toegankelijkheid in het «terugvindbaar» zijn van de documenten.

Daartoe dienen de documenten zowel inhoudelijk toegankelijk gemaakt te worden (met behulp van bibliotheek- en documentatietechnieken) als blijvend beschikbaar te worden gehouden. Deze vorm van toegankelijk maken, als het ware het sluitstuk van de openbaarmaking van informatie, behoort bij uitstek tot de taak van het bibliotheek-, documentatie- en informatiewezen. De op dit terrein werkzame organisaties zullen zelf moeten beoordelen hoe deze taak het best ten uitvoer kan worden gebracht. De regionale steunbibliotheken kunnen hierin bijvoorbeeld een rol toebedeeld krijgen.

In verband daarmee waren de organisaties van mening, dat vertegenwoordigers van het bibliotheek-, documentatie- en informatiewezen in de noodzakelijke uitvoering van het wetsontwerp betrokken zullen moeten worden. Bij het ontwerpen van uitvoeringsmaatregelen bestaat volop gelegenheid allerlei organen op genoemd vakgebied te raadplegen. Zodoende zal gewaarborgd worden dat de vereiste aandacht wordt geschonken aan het aspect van de technische toegankelijkheid en de blijvende beschikbaarheid van overheidsdocumenten. Gezien de taak die de Raad voor de openbaarheid in het wetsontwerp krijgt opgelegd (zoals het adviseren over de inhoud en de toepassing van de in de algemene maatregelen van bestuur op te nemen regelingen) achtten de organisaties het van belang, dat ook vertegenwoordigers van het bibliotheek-, documentatie- en informatiewezen van de raad deel zullen uitmaken. Zij stelden daarom voor artikel 5, lid 6, van het wetsontwerp als volgt te wijzigen:

«6. In de raad hebben naast de voorzitter in gelijke aantallen zitting: bestuurskundigen, vertegenwoordigers van de publiciteitsmedia en van het bibliotheek-, documentatie- en informatiewezen en ambtenaren.»

Desgevraagd deelden de organisaties mede ter zake van dit voorstel tot wijziging van het wetsontwerp geen overleg te hebben gepleegd met de in dit artikellid vermelde publiciteitsmedia.

2. Het Nederlands Orgaan voor de Bevordering van de Informatieverzorging (NOBIN)

Het NOBIN sprak zich uit voor het verplicht horen met betrekking tot aangelegenheden, die het archief-, documentatie- en bibliotheekwezen aangaan, van de organisaties op dit gebied.

In dat verband zal het zinvol zijn vertegenwoordigers van deze organisaties op te nemen in de Raad voor de openbaarheid, waartoe een wijziging van het voorgestelde artikel 5, lid 6, nodig zal zijn. De vraag, welke organisaties gehoord moeten worden, achtte het NOBIN moeilijk onmiddellijk te beantwoorden. Een modus zal daarvoor echter ongetwijfeld gevonden kunnen worden.

Het NOBIN lichtte haar standpunt toe met te wijzen op de grote rol die de informatieverzorgende diensten heden ten dage in onze maatschappij spelen. Zij fungeren als het ware als het geheugen van de samenleving. Deze informatieverzorgende diensten – waarbij bedoeld wordt op overheidsdiensten zowel als op diensten in andere geledingen der maatschappij – zijn dus ten nauwste bij de openbaarheid van bestuur en de openbaarmaking van gegevens betrokken. Via de vele communicatiemedia zal de informatie weliswaar wel aan de burger verstrekt kunnen worden, terugvindbaar is zij daarmee nog niet. Daarvoor zullen met name archief-, documentatie- en bibliotheekwezen zorg moeten dragen. De openbaarmaking van informatie zal louter formeel blijven, als zij in kwantitatief en kwalitatief opzicht onvoldoende is in de opeenvolgende fasen van het informatieproces. Het is dan ook teleurstellend, aldus het NOBIN, dat noch in het wetsontwerp noch in de toelichting daarop aan het archief-, documentatie- en bibliotheekwezen en de belangrijke rol die het in het informatieproces speelt veel aandacht wordt besteed.

Gevraagd hoever de dienstverlening aan de burger ten aanzien van het terugvindbaar maken van overheidsdocumentatie zal moeten gaan, merkte het NOBIN op, dat op lokaal niveau door bibliotheken, registratuur- en archiefafdelingen al veel gedaan wordt. Afhankelijk van de technische en financiële mogelijkheden zal de voorziening van informatie en voorlichting zo veel mogelijk uitgebreid en in de eigen woonplaats van de burger verwezenlijkt moeten worden. De daarmee gemoeide kosten zullen zonder twijfel aanzienlijk zijn, al kan een nauwkeurige raming daarvan zonder nader onderzoek niet worden gegeven.

Vanuit de commissie werd in dit verband de vraag gesteld of voldoende bekend is over de werkelijke behoefte aan informatie in de maatschappij om de bestemming van grote bedragen ter voldoening aan die behoeften te rechtvaardigen.

Het NOBIN deelde mee, dat over de behoefte aan informatie weinig bekend is, doch was van mening, dat men, uitgaande van de wenselijkheid van de spreiding van kennis en het doorzichtiger maken van de gecompliceerde maatschappij, beter kan aannemen, dat het aanbod in dit geval zijn eigen vraag zal scheppen dan defaitistisch te wachten op de groei van de behoefte om de informatieverzorging daarbij aan te passen.

Een algemene opmerking veroorloofde het NOBIN zich nog over het wetsontwerp. In de memorie van toelichting klinkt, zo meende het, beter dan in het wetsontwerp door, dat de openbaarheid van informatie niet enkel een middel is, namelijk om te komen tot een goede en democratische bestuursvoering, doch ook een doel in die zin dat de bestuursvoering zich in dienst stelt van het openbaar maken van de bij de overheid berustende informatie, die beschouwd moet worden als een openbaar goed. Al zal dat niet eenvoudig zijn, zou het toch naar de mening van het NOBIN wenselijk zijn deze gedachte meer in de tekst van het wetsontwerp tot uitdrukking te doen komen. Welke artikelen daartoe gewijzigd zouden moeten worden gaf het NOBIN overigens niet in concreto aan.

3. De Vereniging van voorlichtingsambtenaren van lagere publiekrechtelijke lichamen

De vereniging vroeg de bijzondere aandacht van de commissie voor artikel 6 van het wetsontwerp en de daarop gegeven toelichting. Zij meende te mogen stellen, dat contacten tussen burger en overheid het meest veelvuldig plaatsvinden in het verkeer tussen de burger en de lagere publiekrechtelijke

lijke organen. Op dit lagere publiekrechtelijke niveau heeft zich in veel gevallen een ontwikkeling voorgedaan die verder gaat dan op rijksniveau. Al dan niet neergelegd in formele regelingen bestaat bij veel lagere organen een vorm van openbaarheid die zelfs verder reikt dan in het voorliggende wetsontwerp wordt voorgesteld. Artikel 6 van het wetsontwerp nu beoogt om in afwachting van de toekomstige ervaringen van de rijksoverheid met de wettelijke regeling de openbaarheidssituatie bij de lagere overheden stil te zetten. De Regering motiveert dit voorstel met een verwijzing naar het kunnen ontstaan van een onoverzichtelijk net van onderling afwijkende openbaarheidsregelingen bij de lagere overheden. Die situatie waarvan de Regering vreest dat zij zou kunnen ontstaan, bestaat echter reeds. Een grotere uniformiteit van de regelingen is op zich zelf wenselijk, doch deze wordt, aldus de vereniging, eerder bereikt door een versnelling van de ontwikkeling dan door terughoudendheid. In feite houdt artikel 6 nu juist datgene tegen, wat het wetsontwerp beoogt te bevorderen. Enerzijds belemmert het verdere ontwikkelingen op het gebied van de openbaarheid van bestuur bij de lagere overheden. anderzijds bereikt het dat het wetsontwerp voor die lagere publiekrechtelijke organen die minder gevorderd zijn op dit terrein, als maatstaf zal gelden, zodat er minder prikkels tot het zoeken naar verdere mogelijkheden zullen zijn.

De vereniging pleitte voor het achterwege laten van al te vaste regels op dit gebied van het openbaar bestuur, dat zo sterk in ontwikkeling is. Bij de lagere publiekrechtelijke lichamen bestaat grote behoefte aan speelruimte.

De vereniging is, zo zei zij, destijds niet in de gelegenheid geweest inbreng te hebben in de werkzaamheden van de commissie-Biesheuvel. Des te meer drong zij er nu op aan in de gelegenheid te worden gesteld mee te denken over de uitvoering van dit wetsontwerp. Veel moet nog geregeld worden in uitvoeringsregelingen. De vele ervaringen die door gemeentelijke en provinciale overheden inmiddels ter zake van de openbaarheid van bestuur zijn opgedaan zouden haar in staat stellen een zinvolle bijdrage aan een nadere uitwerking van het wetsvoorstel te leveren. Er vanuitgaande dat er een Raad voor de openbaarheid zal worden ingesteld, achtte de vereniging het denkbaar dat ook lagere publiekrechtelijke lichamen in zijn midden vertegenwoordigd zullen zijn.

4. De Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden

De raad gaf te kennen het beginsel van het wetsontwerp, namelijk het toekennen aan de burger van een recht op informatie en het scheppen van de plicht van de overheid informatie te verschaffen, te kunnen onderschrijven. Bezwaren had hij evenwel tegen bepaalde onderdelen van de uitwerking van dit beginsel. De raad was van mening dat de werkingssfeer van de wettelijke regeling een zekere verduidelijking behoeft. Uit de voorgestelde wettekst wordt onvoldoende duidelijk welke informatie onder de regeling valt. Betreft de regeling ook vertrouwelijke informatie door een onderneming aan de overheid verschaft? De onduidelijkheid wordt, aldus de raad, veroorzaakt door de vaagheid van het begrip overheidsdocumenten. Zijn onder overheidsdocumenten slechts gegevens te verstaan door de overheid zelf geproduceerd? Of heeft het begrip een ruimere strekking, in die zin dat daaronder alle gegevens vallen die – ongeacht van welke herkomst – bij de overheid berusten? De memorie van toelichting op het wetsontwerp (blz. 20) wekt de indruk dat de laatste omschrijving van toepassing is. Indien dat zo is, zou dat betekenen, dat ook aan de overheid verstrekte vertrouwelijke informatie in beginsel openbaar is. Artikel 4 van het wetsontwerp, dat een aantal uitzonderingen op het beginsel van openbaarmaking bevat, biedt hier volgens de raad te weinig zekerheid. Onder h van dit artikel wordt weliswaar gesteld, dat de verstrekking van informatie achterwege blijft indien en voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen dat van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken personen of derden, doch niet duidelijk is of onder personen behalve natuurlijke

personen ook rechtspersonen verstaan moeten worden. Bovendien is ten aanzien van deze en andere uitzonderingen in het artikel sprake van een belangenafweging, waarvan het van geval tot geval niet zeker is hoe zij zal uitvallen.

De onzekerheid over de toepassingsmogelijkheden van de wet zou er, aldus de raad, toe kunnen leiden, dat ondernemingen de veiligste weg kiezen en vertrouwelijke informatie, waarvan zij vrezen dat zij door de overheid tot hun nadeel openbaar gemaakt zou kunnen worden, niet zullen verstrekken. Overheid noch bedrijfsleven zouden bij deze ontwikkeling gebaat zijn. De raad gaf toe dat bepaalde informatie door ondernemingen aan de overheid verstrekt openbaar moet kunnen worden. In de wet moet dat duidelijk zijn aangegeven. De vrees leek hem evenwel gewettigd dat de voorgestelde wettelijke regeling het mogelijk zal maken om langs indirecte weg als het ware toevallig bij de overheid berustende gegevens uit het bedrijfsleven aan de openbaarheid prijs te geven. Zelfs waar wetten geheimhouding van verstrekte gegevens opleggen zou de geheimhoudingsplicht door deze (latere) wet opzij gezet kunnen worden. De juistheid van deze laatste stelling werd door leden van de commissie overigens in twijfel getrokken.

5. De Nederlandse Vereniging van Journalisten

De vereniging deelde mee in beginsel met instemming van het wetsontwerp kennis genomen te hebben. Het ontwerp moet gezien worden als een prijzenswaardig voornemen om uitbreiding te geven aan het ten aanzien van bepaalde aangelegenheden (zie b.v. artt. 111 en 175 Grondwet) reeds aan de burger gegeven recht op informatie.

Niettemin voerde de vereniging op enkele punten toch bedenkingen tegen het wetsvoorstel aan. De voornaamste daarvan gold de uitzondering op het recht op informatie, zoals geformuleerd in het tweede lid van artikel 1 van het wetsontwerp. Uitzonderingen op het recht op informatie dienen zo precies mogelijk aangegeven te zijn, ten einde te voorkomen dat de overheid deze naar eigen inzicht kan toepassen. De in artikel 4 genoemde gronden zijn limitatief, duidelijk omschreven en roepen op zich zelf geen bezwaren op, doch artikel 1, lid 2, ondergraaft in feite het gehele stelsel van limitatieve uitzonderingen. Het artikel biedt zoveel ontsnappingsmogelijkheid, dat – en ook de memorie van toelichting op het wetsontwerp weerlegt dat niet – eigenlijk informatie al geweigerd kan worden als dat uit beleidsoverwegingen wenselijk wordt geacht. De vereniging kenschetste de bewuste bepaling als een ernstige tekortkoming van het wetsontwerp en was van mening, dat zij zonder meer geschrapt kan worden.

Desgevraagd gaf de vereniging aan dat haar bezwaren tegen artikel 1, lid 2, van principiële aard zijn en niet zijn ingegeven door de verwachting dat de mogelijkheid beroep in te stellen tegen een op grond van deze bepaling gegeven afwijzende beschikking voor journalisten in verband met het tijdsverloop toch weinig soelaas zal bieden. Overigens sprak de vereniging in dit verband wel het vermoeden uit dat de in beroep plaatsvindende toetsing van dit ruime artikel – hoe nuttig op zich ook – in de praktijk toch niet veel meer dan marginaal zal kunnen zijn. Leden der commissie meenden dit te moeten betwijfelen.

Een andere bedenking van de NVJ betrof het ontbreken in het wetsontwerp van het recht van de burger op inzage van stukken. Het ontwerp spreekt van de openbaarmaking van gegevens, doch maakt niet voldoende duidelijk in welke vorm deze zal geschieden. De vereniging pleitte daarom voor wijziging van het wetsontwerp in de zin dat het recht op inzage van stukken daarin uitdrukkelijk wordt vastgelegd.

Ten slotte sprak de vereniging zich uit voor het treffen van aanvullende wettelijke regelingen voor lagere publiekrechtelijke lichamen. Waarom het voorliggende wetsvoorstel alleen de centrale overheid betreft valt niet goed in te zien en valt evenmin goed af te leiden uit de memorie van toelichting.

6. Samenwerkende instellingen voor begeleiding van inspraakprojecten op het terrein van de ruimtelijke ordening (Provinciaal Opbouworgaan Noord-Brabant, Nederlands Centrum voor Democratische Burgerschapsvorming, Werkgroep 2000 en Volkshogeschool Bergen)

De organisatie bracht enkele fundamentele bezwaren tegen het wetsontwerp naar voren. Openbaarheid is, zo meende zij, in de eerste plaats een zaak van mentaliteit en beleid. Het invoeren van wettelijke regelingen ter zake zal waarschijnlijk verstarrend werken.

Niet-welwillende overheidsinstanties vinden in het wetsvoorstel voldoende mogelijkheden tot nog grotere terughoudendheid ten aanzien van de openbaarheid van bestuur dan nu reeds wordt betracht. Met name het tweede lid van artikel 1 laat de overheid een bijzonder grote speelruimte om naar eigen goeddunken het recht op informatie toe te passen. Ook artikel 4 bevat nog eens talrijke uitzonderingen op het recht van informatie, terwijl – teleurstellend genoeg – het wetsvoorstel geen bepaling bevat over de openbaarmaking van adviezen van ambtelijke adviesinstanties (dit in afwijking van het concept van de commissie-Biesheuvel).

Doordat haar werking zich door middel van artikel 6 uitstrekt tot lagere overheden, zal deze wettelijke regeling ook een belemmering gaan vormen voor verdergaande initiatieven tot openbaarheid van bestuur op lokaal en regionaal niveau. Bovendien zal artikel 6 zonder twijfel niet voorkomen, dat door de overheid ter zake van de openbaarheid ongelijksoortig zal worden gehandeld.

De instelling van een Raad voor de openbaarheid van bestuur achtte de organisatie weinig gelukkig. Immers bevordering van de openbaarheid van bestuur vereist telkens politieke initiatieven en een politieke controle. Het optreden van een algemene raad op dit gebied zal een neutraliserend effect hebben. Op bepaalde beleidsterreinen kunnen specifieke raden of commissies wellicht een positieve invloed hebben op een beleidsontwikkeling in de richting van meer openbaarheid op die terreinen; een algemene raad zal naar alle waarschijnlijkheid de zaak te zeer uit de politieke sfeer halen.

Naar de mening van de organisatie geeft het wetsvoorstel voorts blijk van een te enge opvatting over het begrip actieve openbaarheid. Wanneer men ervan uitgaat dat het wetsontwerp een bijdrage moet leveren tot de spreiding van kennis en macht, moet geconstateerd worden dat het ontwerp in deze vorm geen effectief middel vormt om tot die betere spreiding, die ook de Regering voorstaat, te geraken. Er zullen waarborgen moeten worden geschapen dat de informatie enerzijds begrijpelijk wordt gemaakt en anderzijds naar de mensen toe wordt gebracht, vooral naar die groepen burgers die tot nu toe geen of nauwelijks invloed op het bestuur hebben kunnen uitoefenen. De openbaarmaking van overheidsdocumenten moet, aldus de organisatie, niet op zich zelf staan, doch gepaard gaan met de toepassing van technieken tot beïnvloeding van het bestuur.

Voor de spreiding van kennis en macht vormt dit wetsontwerp dus niet het geëigende middel. Het geeft zelfs nog vastere grond aan de koudwatervrees die bij veel overheidsinstanties toch al ten aanzien van de openbaarheid van bestuur bestaat. De organisatie gaf voor een doeltreffend beleid in dezen de voorkeur aan andere middelen. In dit verband suggereerde zij om, ter vervanging van de wettelijke regeling of tenminste als complement daarvan, experimenten voor actieve openbaarheid op te zetten, waarbij de burger in bruikbare vorm informatie krijgt over bepaalde beleidsvraagstukken en over reële mogelijkheden om de besluitvorming daaromtrent te beïnvloeden. Deze experimenten zouden zich op bepaalde met name aan te wijzen beleidsterreinen moeten voltrekken en zouden moeten voldoen aan bepaalde voorwaarden, zoals de openbaarheid van stukken, de opstelling van een tijdschema voor de beleidsvoorbereiding, het toegankelijk maken van de informatie en de verstrekking van aanvullende informatie uit andere kringen dan de overheid, enz. Tevens pleitte de organisatie voor het opzetten van een onderzoekprogramma, waarmee beoogd wordt meer inzicht te doen ontstaan in de wijze waarop het beleid wordt voorbereid en de besluitvorming plaats-

vindt. Dit onderzoek zou zich vooral dienen te richten op de rol van parlement, ambtelijke diensten en adviesraden bij de voorbereiding van het beleid.

7. De gezamenlijke centrales van overheidspersoneel (ACOP, CCOOP, RKCOP, CHA en AC)

De centrales zeiden hun oordeel over het wetsontwerp te willen toespitsen op de vraag in hoeverre de voorgestelde regelen de positie van de ambtenaar raken. Het leek hun duidelijk dat de positie van de ambtenaar bij een volledige openheid en openbaarheid van bestuur in het geding komt. Het wetsontwerp is, zo merkten de centrales op, tegen de verwachting in niet in het georganiseerd overleg besproken. Niettemin dient het positief benaderd te worden en kan het ook als een goed voorstel gekwalificeerd worden.

Ten opzichte van het ontwerp van de commissie-Biesheuvel vallen, aldus de centrales, twee punten van verschil op. In tegenstelling tot dat ontwerp wordt in het wetsvoorstel erg veel aan uitvoeringsregelingen overgelaten en bovendien gaf het ontwerp-Biesheuvel veel aandacht aan de positie van de ambtenaar, terwijl dit wetsontwerp de problemen op dit gebied slechts schijnbaar oplost en veel twijfels laat bestaan. Wat het eerste punt van verschil, de uitvoeringsmaatregelen, betreft merkten de centrales op, dat zij moesten constateren, dat het voorliggende ontwerp van wet slechts het karakter draagt van een raamwet. Erg veel moet bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden geregeld, zoals de toepassing van de plicht tot informatieverstrekking van de overheid (artikel 1), de actieve informatieplicht (artikel 2) en de toepassing van de uitzonderingsgronden (artikel 4). Kennelijk zijn de ontwerpers, zo meenden de centrales, (nog) niet in staat om aan hun bedoelingen in wettelijke bepalingen in formele zin vorm te geven. Daarom is het op dit moment ook niet goed mogelijk een gefundeerd oordeel uit te spreken over de reikwijdte van het wetsontwerp. Bovendien bestaat de kans, dat, wanneer het ontwerp eenmaal kracht van wet heeft gekregen, de uitvoeringsmaatregelen achterwege blijven. Daarmee zou een zeer onduidelijke situatie zijn geschapen, waarin pas na verloop van veel tijd aan de hand van de zich geleidelijk opbouwende jurisprudentie klaarheid zou kunnen ontstaan. Op grond daarvan meenden de ambtenarenorganisaties te mogen stellen, dat het verre de voorkeur zou verdienen, dat de uitvoeringsmaatregelen reeds ter tafel zijn gebracht, wanneer het ontwerp van wet in het Staatsblad wordt geplaatst.

Wat de positie van de ambtenaar aangaat, verklaarden de centrales, dat de plicht tot openbaarmaking van thans nog interne stukken deze niet alleen kan wijzigen, maar zelfs schade berokkenen en ook de vertrouwensbasis, waarop een loyaal ambtenarenapparaat aan het overheidsbeleid meewerkt kan aantasten. In de memorie van toelichting (blz. 15) stelt de Regering wel dat het recht op passieve informatie in een algemene maatregel van bestuur zal worden uitgewerkt en ook in de algemene Aanwijzingen aan ambtenaren zullen worden opgenomen; deze Aanwijzingen zijn echter niet meer dan aanbevelingen. Duidelijk is dat de uitwerking en uitvoering van deze wettelijke regeling een geheel ander type ambtenaar nodig zal maken, dat een andere opstelling heeft ten aanzien van openheid en openbaarheid van bestuur. De organisatie van de dienst, alsmede de opleiding van de ambtenaar zullen daarop moeten worden ingesteld. Voorts dienen voldoende waarborgen in rechtspositieregelingen van ambtenaren te worden ingebouwd. (N.B. het handelen als «goed ambtenaar», art. 50 ARAR). Daarbij ware ook aandacht te besteden aan de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht over de schending van dienstgeheim. Thans is, aldus de centrales, moeilijk te beoordelen hoe de positie van de ambtenaar zich precies zal ontwikkelen. Het verdient aanbeveling, dat daarin in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijkheid wordt gebracht.

De voorzitter der commissie,
Franssen

De griffier der commissie,
Witteveen