

Vergaderjaar 1986–1987

19859

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

B

ADVIES RAAD VAN STATE

NADER RAPPORT

's-Gravenhage, 22 september 1986

's-Gravenhage, 25 januari 1987

Aan de Koningin

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 16 mei 1986, no. 102, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regelen betreffende de openbaarheid van bestuur (Wet openbaarheid van bestuur).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 16 mei 1986, nr. 103, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies betreffende het bovengenoemde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 september 1986, moge ik U hierbij, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken, aanbieden.

1. De Raad van State stelt vast dat, hoewel een geheel vernieuwde tekst van de wet wordt voorgelegd, de aan de bestaande wet ten grondslag liggende beginselen geen verandering hebben ondergaan. De wijzigingen betreffen verbeteringen van ondergeschikte aard die wenselijk worden geacht, omdat in de praktijk bepaalde vragen zijn gerezen. Gelet op de bevindingen en aanbevelingen van de Evaluatiecommissie Wet Openbaarheid en in aanmerking nemende dat de huidige wet van betrekkelijk recente datum is, komt deze benadering de Raad juist voor.

1. Met de vernieuwde tekst van de WOB wordt inderdaad geen principiële wijziging van de aan de wet ten grondslag liggende beginselen beoogd. Het verheugt ons dat de gekozen benadering de Raad juist is voorgekomen.

2. In artikel 2 wordt bepaald dat informatie wordt verstrekt onverminderd hetgeen elders daaromtrent bij of krachtens de wet is bepaald. Dit voorschrift verschilt in zoverre van artikel 3 van de huidige wet dat de

2. De Raad heeft de zinsnede in artikel 2: «onverminderd hetgeen elders daaromtrent bij of krachtens de wet is bepaald» gelezen als een mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur van de WOB

mogelijkheid van afwijking bij algemene maatregel van bestuur wordt geopend. De Raad is van oordeel dat dit verschil, dat niet is toegelicht, moet worden afgewezen en dat de huidige redactie de voorkeur verdient.

3. Voor het beslissen op een verzoek om informatie wordt in artikel 6 een aangescherpte termijnstelling voorgesteld. De huidige praktijk is gebaseerd op artikel 5 van het Besluit openbaarheid van bestuur dat spreekt van een redelijke termijn en de daarop betrekking hebbende jurisprudentie van de Afdeling rechtspraak, lijkt echter te voldoen. Bij de beslissing of sprake is van een fictieve weigering kan namelijk rekening worden gehouden met de aard van de informatie. Bovendien geldt als bezwaar tegen de voorgestelde tekst dat verdagingsbesluiten nodig zijn die volgens de toelichting vatbaar zijn voor Arob-beroep. Te vrezen valt dat dit een extra belasting van vooral de voorzitter van de Afdeling rechtspraak zal betekenen. Daarom wordt erop aangedrongen de bestaande regeling te handhaven waarbij overeenkomstig het juiste uitgangspunt van het wetsvoorstel die regeling van het besluit naar de wet wordt overgebracht.

4. Blijkens de memorie van toelichting geeft artikel 9 een door artikel 80 van de Grondwet voorgeschreven regeling van de openbaarheid. Het valt op dat de terminologie verschilt. Terwijl artikel 80 van de Grondwet spreekt van de in dit hoofdstuk bedoelde colleges waarmee zijn bedoeld de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de in artikel 79 vermelde vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk, maakt het onderhavige voorstel van wet onderscheid tussen niet-ambtelijke adviescommissies waarvoor artikel 9 is geschreven en ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissies waarvoor artikel 11, tweede lid, een voorziening inhoudt. Uit artikel 1 waarin deze begrippen worden gedefinieerd blijkt dat als de commissie voor tenminste de helft bestaat uit personen die geen

af te wijken. De opmerking van de Raad heeft ons aanleiding gegeven de bedoeling van ons voorstel in artikel 2 en de toelichting duidelijker aan te geven door in artikel 2 de bovenaangehaalde zinsnede te vervangen door: «onverminderd het elders bij de wet bepaalde». De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

3. De aangescherpte beslissings-termijn van artikel 6 is opgenomen naar aanleiding van een in de praktijk gebleken behoefte aan een nadere omlijning van het begrip «redelijke termijn». De aanscherping betekent niet dat het overheidsorgaan zonder meer het aflopen van de termijn mag afwachten. Zoals in de toelichting uitdrukkelijk is aangegeven moet rekening worden gehouden met de verlangens van de verzoeker om informatie en/of diens belang bij het spoedig verkrijgen van de gevraagde informatie. Een toetsing aan de aard van de informatie in het kader van de vraag of er sprake is van een fictieve weigering, blijft derhalve uitdrukkelijk mogelijk.

Voor een extra belasting van de Arob-rechter behoeft naar onze mening niet gevreesd te worden. De aangescherpte beslissingstermijn zal eerder aansporen tot zo spoedig mogelijke informatie-verschaffing om de noodzaak voor het nemen van een gemotiveerde verdagingsbeschikking te voorkomen. Om deze redenen hebben wij gemeend het advies van de Raad om de bestaande regeling te handhaven niet te moeten volgen.

4. De door de Raad gemaakte opmerking over het onderscheid tussen niet-ambtelijke en ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissies en over het gebruik van deze terminologie in de relatie tot de artikelen 79 en 80 van de Grondwet zijn wellicht ingegeven door een onvoldoend duidelijke toelichting van de bedoeling van het voorstel onder art. 9. Bovendien is het gebruik van de aanduiding «extern adviesorgaan» op blz. 13 van de memorie van toelichting niet in overeenstemming met de in het wetsvoorstel gehanteerde terminologie. Voor de WOB geldt het onderscheid tussen niet-ambtelijke adviescommissies enerzijds en ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissies anderzijds. Op de in de artikelen 79 en 80 van de Grondwet bedoelde colleges van advies kunnen zowel artikel 9 als artikel 11, tweede lid van de WOB van toepassing zijn.

rijksambtenaren zijn tot wier hoofd-functie het behoort hun minister te adviseren over de problematiek waarvoor het adviesorgaan is ingesteld sprake is van een gemengd samengestelde adviescommissie. Maar dan is tevens blijkens de wordingsgeschiedenis van de artikelen 79 en 80 van de Grondwet sprake van een in die artikelen bedoeld college van advies waarvoor artikel 9 is geschreven. De Raad geeft daarom in overweging de voorgestelde onderscheiding en terminologie te heroverwegen.

5. Volgens artikel 1, tweede lid, van het Besluit openbaarheid van bestuur kan een document pas openbaar worden gemaakt indien het de geadresseerde heeft bereikt. De Raad betwijfelt of de wijziging die in deze regeling wordt gebracht door artikel 10, tweede lid, onder f, een verbetering betekent. Het college vreest dat de afweging die volgens de voorgestelde tekst moet plaatsvinden, zal leiden tot een stijging van het aantal verzoeken om een voorlopige voorziening bij de voorzitter van de Afdeling rechtspraak. Het woord «vooraf» ware in dit verband in ieder geval te vermijden omdat gebruik van dit woord de suggestie oproept dat de geadresseerde niet het recht van primaire kennisneming heeft.

Ten aanzien van artikel 10 moge voorts worden opgemerkt dat het de voorkeur verdient de volgorde van de artikelen 10 en 11 om te keren. Eerst komt de vraag aan de orde of sprake is van een document, opgesteld ten behoeve van intern beraad. Pas dan rijst de vraag of er reden is voor weigering de informatie te verstrekken.

6. Blijkens de toelichting bij artikel 11 kan het onder omstandigheden de goede en democratische bestuursvoering ten goede komen dat ook over de persoonlijke beleidsopvattingen informatie wordt verstrekt. Deze uitzondering lijkt de Raad zo belangrijk dat wordt aanbevolen die in de tekst van het artikel te verwoorden.

Of dat zo is hangt af van de vraag of er niet reeds een bijzondere openbaar-makingsregeling van toepassing is zoals ten aanzien van de adviezen van de Raad van State en, zo niet, de vraag hoe het college is samengesteld.

De door de Raad aangegeven uitleg van het begrip ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan naar onze mening niet uit het voorstel worden gelezen. Het advies van de Raad van State heeft ons wel aanleiding gegeven de memorie van toelichting onder artikel 9 te verduidelijken.

5. De Raad merkt op dat het woord «vooraf» in ieder geval ware te vermijden omdat gebruik van dit woord de suggestie oproept, dat de geadresseerde niet het recht van primaire kennisneming heeft. De bedoeling van de voorgestelde bepaling is dat afgewogen kan worden of het belang van primaire kennisneming zwaarder weegt dan het belang van informatieverstrekking, voordat het document de geadresseerde heeft bereikt. Het woord «vooraf» beoogt dit weer te geven. De voorgestelde bepaling geeft de mogelijkheid een document eerder openbaar te maken, dan dit ingevolge art. 1 van het Besluit openbaarheid van bestuur mogelijk was. Het advies van de Raad heeft ons aanleiding gegeven de wettekst te verduidelijken door art. 10, onder f, als volgt te herformuleren: «het belang, dat de geadresseerde erbij heeft, als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie».

De volgorde van de artikelen 10 en 11 is bewust gekozen. Het komt logischer voor eerst te onderzoeken welke informatie van openbaarheid is uitgezonderd en vervolgens na te gaan of de niet uitgezonderde informatie mogelijk slechts beperkt openbaar gemaakt kan of moet worden met het oog op het interne karakter ervan.

6. Wij kunnen met de suggestie van de Raad instemmen. Aan art. 11, eerste lid, wordt de volgende zin toegevoegd: Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering wel informatie worden verstrekt in geobjectiveerde vorm, dan wel – indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich er achter heeft gesteld daarmee heeft ingestemd – in niet-geobjectiveerde vorm.

7. Gelet op de Richtlijnen voor de keuze tussen Arob-beroep en beroep op de Kroon dient artikel 15 te vervallen.

7. Het advies om art. 15 te schrappen lijkt ons niet volgenswaard. Op grond van het bepaalde in art. 5, aanhef en onder d, van de Wet Arob, treden de Afdeling rechtspraak en haar voorzitter terug wanneer er een andere administratiefrechtelijke voorziening openstaat.

Schrapping van het artikel zou derhalve tot gevolg kunnen hebben dat door overheidsorganen bijzondere beroepsvoorzieningen worden getroffen die er toe leiden dat in het bijzonder de procedure op grond van art. 80 van de Wet op de Raad van State bij de voorzitter wordt afgesneden. Hiervan zou dan het gevolg kunnen zijn dat de presidenten in kort geding worden geroepen over beslissingen op grond van de WOB te oordelen. Voorts beoogt art. 15 te bewerkstelligen dat ook de WOB-beschikkingen van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen overheidsorganen aan het oordeel van de Arob-rechter worden voorgelegd.

Voor dergelijke organen kunnen andere beroepsgangen gelden. Uit een oogpunt van eenheid in de rechtsbedeling achten de ondergetekenden behoud van artikel 15 gewenst.

8. Volgens artikel 17 moet binnen drie jaar na het in werking treden van de wet aan de Staten-Generaal een verslag over de wijze waarop zij is toegepast, worden gezonden. Gelet op de omstandigheid dat de Evaluatiecommissie twee en half jaar heeft nodig gehad voor haar rapportage, is de Raad van mening dat overwogen moet worden een langere termijn te stellen.

8. De opmerking van de Raad heeft ons aanleiding gegeven de termijn te stellen op 5 jaar. De toelichting op art. 17 is in verband hiermee aangepast.

9. Blijkens de memorie van toelichting (bladzijde 10) dient de Archiefwet een nog grotere mate van openbaarheid van overheidsdocumenten te verzekeren dan in de Wet openbaarheid van bestuur is neergelegd. Het is daarom de bedoeling minder beperkingen en uitzonderingen voor te stellen dan in de Wet openbaarheid van bestuur. De Raad betwijfelt of aan dit op zichzelf aanvaardbare uitgangspunt een deugdelijke uitwerking is gegeven. In de nieuwe artikelen 7a en 7b van de Archiefwet wordt als grond voor beperking van de openbaarheid aangegeven «het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel

9. De opmerking van de Raad inzake het voorstel voor de nieuwe artikelen 7a en 7b van de Archiefwet heeft ons opnieuw bepaald bij het probleem enerzijds de grotere openbaarheid van de Archiefwet te handhaven en anderzijds dit zodanig te doen dat een goede aansluiting op de WOB ontstaat. Dit laatste zou kunnen geschieden door een of meer van de specifieke uitzonderingsgronden van de WOB in de Archiefwet op te nemen.

Het gevaar daarvan is dat of onvoldoende of te veel uitzonderingen mogelijk worden gemaakt. De moeilijkheid waarvoor wij ons gesteld zagen was de onmogelijkheid in abstracto te overzien welke uitzonderingsgronden zich zullen voordoen. De

van derden». Die grond is letterlijk gelijk aan artikel 10, tweede lid, onder g, van het wetsvoorstel. Blijkens de memorie van toelichting is deze grond van artikel 10 de meest algemene uitzonderingsgrond en moeten de daaraan voorafgaande gronden a tot en met f als verbijzonderingen van deze algemene worden beschouwd. Maar dan kan die grond niet voor de Archiefwet worden gebruikt want het is de bedoeling enige van die verbijzonderingen juist niet als beperkingen van de openbaarheid van archiefbescheiden te laten gelden. Mitsdien zal een andere redactie moeten worden gekozen.

10. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

algemene uitzonderingsgrond dient naar ons oordeel in de Archiefwet te worden ingevuld tegen de achtergrond van de bedoeling van die wet. Die is er een van algehele openbaarheid welke alleen in uitzonderlijke gevallen kan worden afgewezen. Steun voor een dergelijke invulling kan worden ontleend aan de jurisprudentie. Daarin is de relatieve inhoud van de uitzonderingsgronden van art. 4 van de WOB aangegeven ten aanzien van documenten die het karakter van historisch materiaal hadden. Ook in dit licht bezien achten wij het gebruik van de algemene uitzonderingsgrond als voorgesteld verantwoord.

Om bovengenoemde redenen hebben wij besloten de artikelen 7a en 7b niet te wijzigen. Wel is in de toelichting onder V5b aanvullend op deze aspecten gewezen.

De door de Raad genoemde redactionele kanttekeningen zijn verwerkt. Op een enkel punt is de memorie van toelichting geactualiseerd.

Ik veroorloof mij U mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken in overweging te geven, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
R. F. M. Lubbers

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W01.86.0243 van de Raad van State van 22 september 1986

– In artikel 18 dient in het nieuw in te voegen derde lid de verwijzing naar artikel 9, tweede en derde lid, te worden veranderd in een verwijzing naar artikel 9, eerste en tweede lid.

– Op bladzijde 6 van de memorie van toelichting dient de passage over de «Wet agglomeratie Eindhoven» te worden aangepast in verband met de intrekking van die wet.

– Op bladzijde 11 van de memorie van toelichting dient in de 25e regel in plaats van voor «gangbaarheid» te worden geschreven: openbaarheid.

– Op bladzijde 29 van de memorie van toelichting dient in de derde alinea de verwijzing naar artikel 10 te worden veranderd in een verwijzing naar artikel 9.

– Op bladzijde 42 van de memorie van toelichting dient in de tweede alinea de verwijzing naar V 5a te worden veranderd in een verwijzing naar: V 5b.