

Vergaderjaar 1987–1988

19 859

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

Nr. 8

### EINDVERSLAG

Vastgesteld 30 augustus 1988

De vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken<sup>1</sup> heeft na lezing van de memorie van antwoord en de nota van wijziging nog behoefte de regering onderstaande opmerkingen en vragen voor te leggen.

Vertrouwend dat deze tijdig voor de openbare behandeling zullen worden beantwoord acht de commissie die voldoende voorbereid.

### A. ALGEMEEN GEDEELTE

De leden van de C.D.A.-fractie stelden vast dat tussen de regering en de C.D.A.-fractie geen verschil van mening bestaat over een mogelijke inpassing van de WOB in een eventuele Algemene Wet Bestuursrecht. De leden van deze fractie behielden hun voorkeur voor een dergelijke inpassing, maar erkenden dat dit vraagstuk – gezien alle met een Algemene Wet Bestuursrecht samenhangende problemen – thans niet actueel is, zo dat zij voorstellen terzake zouden willen afwachten.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met gemengde gevoelens van de memorie van antwoord kennis genomen. Zeer gedegen en uitvoerig en over het algemeen verhelderend waren de bewindslieden in deze memorie in gegaan op de in het voorlopig verslag door de P.v.d.A.-fractie en andere fracties gemaakte opmerkingen. Daar staat echter tegenover dat de regering in deze memorie anders en beter heeft uitgelegd wat zij in de memorie van toelichting reeds gesteld heeft en veel minder is ingegaan op de inhoud van het voorlopig verslag.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wezen er allereerst op dat zij in het voorlopig verslag indringend waren ingegaan op de hoofdconclusies van de Evaluatiecommissie. Zij hadden het oordeel van de commissie geciteerd en deden dat in dit verslag weer: «Al met al is de WOB een hier en daar vage en onvolledige wet, die enige invloed heeft gehad ten gunste van haar doel doch zeker niet voldoende». Op basis daarvan heeft de commissie tal van voorstellen en aanbevelingen gedaan ook op het terrein van het beleid ten aanzien van de overheidsvoorlichting. De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden in het voorlopig verslag deze aanbevelingen overgenomen, althans voorzover in het voorlopig verslag vermeld.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Rienks (PvdA), Hermans (VVD), Hennekam (CDA), voorzitter, Lauxtermann (VVD), Mateman (CDA), Niessen (PvdA), Van der Burg (CDA), Krajenbrink (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Hummel (PvdA), Wiebenga (VVD), ondervoorzitter, Van der Heijden (CDA), Franssen (VVD), Kohnstamm (D66), De Cloe (PvdA), J. T. van den Berg (SGP), Wolffensperger (D66), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Koetje (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Hageman (PvdA). Plv. leden: Van Es (PSP), Frissen (CDA), Alders (PvdA), Te Veldhuis (VVD), Hermes (CDA), Dijkstal (VVD), Van Amelsvoort (CDA), Lilipaly (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Borgman (CDA), De Visser (PvdA), Schaefer (PvdA), Korthals (VVD), Tegelaar-Boonacker (VVD), Lankhorst (PPR), Nypels (D66), Castricum (PvdA), Leerling (RPF), Engwirda (D66), De Hoop Scheffer (CDA), Schutte (GPV), Van Otterloo (PvdA), Buurmeijer (PvdA).

Zij constateerden dat de bewindslieden de leden behorend tot de P.v.d.A.-fractie toedichten, dat deze vinden dat de Evaluatiecommissie principiële wijziging voorstelt om vervolgens uit te leggen dat de commissie dat niet wil en dat het voorstel van de regering gelijk is aan dat van de Evaluatiecommissie.

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateerden verder dat de regering op dit punt nauwelijks was ingegaan op hetgeen deze leden in het voorlopig verslag wél hadden gesteld bij de algemene opmerkingen, vermeld onder A. Algemeen gedeelte, Inleiding en onder de paragraaf Overheidsvoorlichting (zie bladz. 27 voorlopig verslag 19 859, nr. 5). Zij verzochten de bewindslieden dat alsnog te doen.

Naar aanleiding van de memorie van antwoord zeiden de leden van de V.V.D.-fractie nog op enkele punten te willen terugkomen. Zij zegden de regering dank voor het overheidsvoorlichtingsbeleid zoals dat gevoerd wordt. Zij achtten dit overzicht een goede basis voor een nadere discussie.

De leden van de fractie van D66 hadden kennisgenomen van de memorie van antwoord en dankten de regering voor haar reacties. Ter voorbereiding op de plenaire behandeling wilden deze leden in dit stadium van de schriftelijke voorbereiding nog enkele opmerkingen maken.

Deze leden moesten tot hun spijt vaststellen dat de regering hen nog niet had overtuigd met haar reactie op hun stelling dat de voorgestelde WOB door een «andere grondhouding» gekenmerkt wordt dan de vigerende. Deze leden hadden als voorbeeld genoemd het feit dat reeds in de redactie van de eerste artikelen van de nieuwe wet de nieuwe woordkeus ten minste suggereert dat bij de regering sprake is van een andere grondhouding; waar artikel 1 eerste volzin van de WOB letterlijk uitgaat van inwilliging van een verzoek om informatie en eerst daarna de mogelijkheid van (gedeeltelijke) niet-inwilliging aan de orde stelt, begint het voorstel van wet met limiterende begripsbepalingen, terwijl de tegenhanger van artikel 1 WOB, te weten artikel 2 van het wetsvoorstel, al direct drie beperkende elementen aan het openbaarheidsbeginsel toevoegt.

De regering antwoordde met de mededeling dat het «systematiseren van de opzet van de wet noodzakelijkerwijs (heeft) geleid tot soms andere en ook nieuwe redacties in het voorstel» (zie de memorie van antwoord, bladzijde 2).

De leden van de D66-fractie waren zoals gezegd niet overtuigd; zij meenden dat de eerste volzin van artikel 1 van de huidige WOB («Een verzoek om informatie, gericht tot een overheidsorgaan wordt ingewilligd, tenzij ...») beter dan het voorgestelde artikel 2 («Een overheidsorgaan verstrekt bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij de wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet.») tot uitdrukking brengt dat het primair gaat om een recht op informatie van de burger en in verband daarmee een bijzondere taak van de overheid. In dit verband citeerden zij uit de eerste alinea van de memorie van toelichting bij de huidige WOB (TK 1974-75 13 418 nr. 3, blz. 5): «Het ontwerp bevat een voor Nederland nieuw, wettelijk recht van de burger op informatie.»

Het verschil tussen beide, zo brachten de leden van de D66-fractie naar voren, is onder andere gelegen in het vermoedelijke zwaartepunt van de discussie in een conflictsituatie. Bezien vanuit het huidige artikel 1 zal dat zwaartepunt vooral liggen bij de vraag of de verstrekking van willekeurig welke gevraagde informatie terecht geheel of gedeeltelijk is achterwege gebleven. De huidige WOB gaat er immers van uit dat elke

door wie dan ook gevraagde informatie zal worden verstrekt, tenzij een van de in artikel 4 genoemde uitzonderingsgronden toepassing vindt. Bezien vanuit het voorgestelde artikel 2 – dat immers uitgaat van de wijze waarop de overheid haar taak behoort uit te oefenen – kan daarentegen het zwaartepunt komen te liggen bij de vraag of de overheid heeft voldaan aan haar verplichtingen, waarbij de aard van de gevraagde informatie en het belang van de informatievragers een grotere rol kunnen gaan spelen dan onder de vigerende WOB.

Het was de leden van de fractie van D66 uit de voorliggende stukken – inclusief de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie – niet duidelijk geworden op welke gronden de regering de eerste zin van het huidige artikel 1 WOB niet in het voorstel heeft doen terugkeren. Ook vroegen zij nader naar de betekenis van het zinsdeel «bij de uitvoering van zijn taak» in het voorgestelde artikel 2, anders dan het letterlijk overnemen van een deel van artikel 110 Grondwet. In laatstgenoemd artikel is overigens sprake van een verband met het «betrachten van openbaarheid» hetgeen een ruimer begrip lijkt dan het verstrekken van informatie. Met betrekking tot het verband tussen een nieuwe WOB en artikel 110 Grondwet verzochten de leden van de D66-fractie de regering toe te lichten wat zij heeft bedoeld met de zinsnede «het nieuwe gegeven van artikel 110 Grondwet» (memorie van antwoord, bladzijde 2).

Van principiële betekenis achtten de leden van de fractie van D66 hun kennelijke verschil van inzicht met de regering waar het betreft de wijze waarop gecontroleerd kan worden of de rechter, die in verband met een WOB-zaak informatie vraagt aan een overheidsorgaan, ook daadwerkelijk alle relevante informatie krijgt. Het antwoord van de regering op de opmerkingen van de leden van de D66-fractie in het voorlopig verslag luidt kort samengevat: ten eerste controleert de AROB-rechter dat zelf; ten tweede zou het van «wantrouwen jegens het bestuur» getuigen indien men er niet van zou uitgaan dat het bestuur alle relevante stukken aan de rechter overlegt.

Deze reactie had de leden van de D66-fractie verbaasd en teleurgesteld. De stelling dat de Arob-rechter zelf controleert of hem alle relevante informatie ter beschikking is gesteld konden deze leden niet onderschrijven, aangezien de rechter toch in de eerste plaats zal moeten weten dat hij mogelijk informatie mist. De steun die een rechter in andere gedingen daarbij heeft van de zijde van het Openbaar Ministerie en/of de raadsliden van partijen, moet de rechter in het onderhavige soort zaken ontberen. Daarenboven beschikt deze rechter niet over zodanige bevoegdheden als bij voorbeeld de Nationale Ombudsman, die hem in staat zouden stellen zich er persoonlijk van te vergewissen dat de informatie compleet is, en zich de eventueel ontbrekende informatie zelf te verschaffen. De leden van de D66-fractie hadden zich in dit verband afgevraagd of het onderhavige probleem niet zou kunnen worden opgelost door de Voorzitter van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State in casu dezelfde bevoegdheden te geven als die waarover de Nationale Ombudsman beschikt. Gaarne vernamen deze leden de reactie van de regering.

Ten aanzien van het «wantrouwen jegens het bestuur» brachten de leden van de D66-fractie het volgende naar voren. In de eerste plaats achtten zij deze opmerking van de regering niet op zijn plaats, nu de WOB juist beoogt een zo sluitend mogelijk systeem van informatievoorziening te garanderen, waarbij subjectieve factoren als wantrouwen niet aan de orde behoeven te komen.

In de tweede plaats meenden deze leden dat iedere wettelijke regeling die ziet op het oplossen van conflictsituaties per definitie moet uitgaan van het meest ongelukkig geval, i.c. het geval waarin het bestuur zou worden gewantrouwd. Daarbij merkten zij overigens op dat het moeilijk voorstelbaar is dat wanneer een verzoek om informatie door het bestuur

is afgewezen en dit heeft geleid tot een daadwerkelijke WOB-procedure bij de Raad van State, er bij de informatievragers nog sprake zou zijn van volledig vertrouwen in dat bestuur.

In de derde plaats wezen de leden van de D66-fractie op de passage in het voorlopig verslag die de regering in de memorie van antwoord op bladz. 1 met zoveel instemming citeert: «Zij brachten de WOB in verband met de politieke macht en wezen erop dat het afleggen van verantwoording de beste garantie is om misbruik van macht te voorkomen.» Waar misbruik van macht potentieel aanwezig is, kon naar het oordeel van deze leden niet volstaan worden met een beroep op vertrouwen jegens het bestuur. Met belangstelling zagen de leden van de fractie van D66 een reactie van de regering tegemoet.

De opmerkingen van de regering over het «aanvullend karakter» van de WOB gaven de leden van de fractie van D66 aanleiding tot enige nadere opmerkingen. Terecht stelt de regering vast dat «de WOB de algemene openbaarheidswet» is. Anders dan in de vigerende WOB heeft de regering het noodzakelijk geoordeeld om in artikel 2 van het voorstel tot uitdrukking te brengen dat andere wetten dan de WOB uitzonderingsbepalingen op het grondwettelijk beginsel van openbaarheid (gaan) bevatten, hetgeen de regering onder andere beargumenteert door te zeggen dat hiermede het primaat van de formele wetgeving inzake beperking van de openbaarheid wordt benadrukt. In dat verband wezen de leden van de D66-fractie op het feit dat het oorspronkelijke wetsvoorstel zoals dit aan de Raad van State werd voorgelegd nog aanzienlijk verder ging, door inperking van de openbaarheid ook *krachtens* de wet mogelijk te maken. Dit onderdeel is zonder nadere motivering op advies van de Raad van State door de regering geschrapt.

De leden van de fractie van D66 hadden zich afgevraagd op welke (soort) gevallen de regering – bij voorbeeld in de eerste alinea op bladz. 3 van de memorie van antwoord – het oog heeft, waar zij er kennelijk van uit gaat dat er gevallen (zullen) zijn waarin ongewenste openbaarmaking dreigt, die vervolgens niet aan de hand van de uitzonderingsgronden van de (nieuwe) WOB zou zijn te voorkomen.

De leden van de fractie van D66 zouden het op prijs stellen wanneer de regering op dit punt een nadere uiteenzetting zou willen geven. In dezelfde alinea hadden deze leden ook de zin aangetroffen «Waar specifieke regelingen ontbreken *of onvoldoende zijn dan wel onvoldoende criteria bevatten voor toepassing, geldt de WOB of zullen elementen en criteria aan de WOB kunnen ... worden ontleend*». Gaarne hadden de leden van de fractie van D66 een nadere toelichting, zo mogelijk aan de hand van voorbeelden, op hetgeen bedoeld is in de gecursiveerde passages.

## **I. Evaluatie van wetgeving**

De leden van de C.D.A.-fractie waren vooralsnog niet overtuigd door de aangevoerde argumenten om de eerstkomende evaluatie niet te doen plaatsvinden vóór de reguliere kamerverkiezingen in 1990. In het kader van de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel strekkende tot het vervallen van de evaluatieverplichting per 1 mei 1988 (kamerstuk 20 548, nr. 4) waren zij hierop reeds teruggekomen.

De leden van D66 betreurden de gang van zaken rond de evaluatie van de huidige WOB. De procedure van het onderhavige wetsvoorstel is doorkruist door de recente indiening van een noodwetje dat ertoe strekt de regering te ontslaan van haar wettelijke verplichting om nog in 1988 met de tweede evaluatie van de huidige WOB te komen. Op zichzelf reeds stuitte het niet uitvoeren van de wettelijke verplichting tot evaluatie

op bezwaren bij de leden van de D66-fractie. Gevoegd bij de opmerkingen over de evaluatie in het voorlopig verslag en bij de hiervoor door deze leden gemaakte opmerking betreffende de grote onoverzichtelijkheid juist met betrekking tot de praktijk van de WOB, hadden deze leden buitengewoon grote bezwaren tegen deze gang van zaken. Het aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende evaluatierapport (zie kamerstuk 19 859 nr. 3, bladz. 3) dateert van 1982, sedert welk jaar het aantal gewone WOB/AROB-procedures reeds in 1986 bijna drie maal zo groot geworden was. De aan het woord zijnde leden vonden het bijzonder onbevredigend, dat hen thans gevraagd wordt mee te werken aan een aanpassing van een nog slechts tien jaar bestaande wet aan de praktijk van vandaag, voornamelijk op basis van een rapport dat heden zes jaar oud is. Deze leden meenden dan ook dat ten spoedigste een actuele evaluatie van het functioneren van de WOB, zoals voorgeschreven in die wet, aan de Kamer dient te worden overgelegd. Onder verwijzing naar hun eerdere opmerkingen in het voorlopig verslag herhaalden zij hun opvatting dat deze evaluatie niet zodanig uitgebreid zou behoeven te zijn als de eerste en tot nu toe enige.

Tot hun spijt constateerden dezelfde leden dat de regering niet op alle onderdelen was ingegaan op hetgeen zij in het voorlopig verslag over de evaluatie naar voren hadden gebracht. Daar hadden zij met enige nadruk betoogd dat «met het oog op een goede, democratische bestuursvoering, de waarde van openbaarheid van bestuur juist in een tijd, waarin als gevolg van noodzakelijk geachte bezuinigingen zeer ingrijpende overheidsbesluiten worden genomen, eerder toe- dan afneemt.» Voorts hadden zij gesteld dat zij «een regelmatige evaluatie van de huidige WOB en daarop gebaseerde regelgeving, evenals in de toekomst een regelmatige evaluatie van het onderhavige wetsvoorstel van groot belang» achtten. Bij verscheidene gelegenheden hadden de leden van de fractie van D66 het belang onderstreept dat zij hechten aan evaluatie en toetsing van de effecten van wet- en regelgeving, zo mogelijk vooraf (zie bij voorbeeld kamerstuk 13 418, nr. 6, bladz. 31), zoals zij ook in het genoemde voorlopig verslag hadden opgemerkt.

Ook hadden de leden van de D66-fractie gevraagd naar de mogelijkheid of een adviesfunctie als wel is toegedacht aan een Raad voor het openbaar bestuur, wellicht bij een der reeds bestaande colleges zou kunnen worden ondergebracht en, zo ja, bij welk college. Ter aanvulling – zulks mede naar aanleiding van de «zwaarwegende argumenten» waarover de regering spreekt op bladz. 4 van de memorie van antwoord – merkten de leden van de fractie van D66 nog op dat zij de onderhavige materie van minstens even groot gewicht achten als de materie die tot het werkterrein van de Voorlopige Raad voor de Persoonsinformatievoorziening behoort. Ook meenden zij dat tot nu toe onvoldoende relaties zijn gelegd tussen het onderwerp openbaarheid en het onderwerp (geautomatiseerde) overheidsinformatievoorziening. Gaarne ontvingen deze leden (alsnog) een reactie op deze opmerkingen (zie kamerstuk 19 859, nr. 5 bladz. 5 en 6).

Overigens had het deze leden enigszins bevreemd dat de regering voorstelt een – eventuele – toekomstige evaluatie «in eigen huis» te doen plaatsvinden in plaats van door een externe commissie. Nu de regering per definitie partij is in WOB-kwesties leek het de leden van D66 voor de hand te liggen de evaluatie(s) extern te laten verrichten. Graag ontvingen de leden van de D66-fractie op deze punten een reactie van de regering.

## II. De opzet van de vernieuwde WOB en dereguleringsstoets

### *Deregulering*

De leden van de fractie van D66 vroegen de aandacht van de regering voor een algemeen probleem waarop zij bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel waren gestuit. Zoals in veel vergelijkbare gevallen speelt de stand van de jurisprudentie – i.c. die van de AROB-rechter – een zeer belangrijke rol. Ten aanzien van de WOB-jurisprudentie doet zich het probleem voor dat deze bijzonder moeilijk of niet toegankelijk is, onder andere doordat daarvan slechts een zeer gering deel wordt gepubliceerd. Daarbij komt dat bij deze leden onvoldoende inzicht bestond in het aantal WOB-zaken dat vóór het stadium van de AROB-rechter wordt afgehandeld.

De leden van de D66-fractie achtten deze stand van zaken om twee redenen van bijzonder belang. In de eerste plaats wordt de beoordeling van het functioneren van de WOB, al dan niet in verband met de onderhavige herziening daarvan, ook voor het parlement in ernstige mate bemoeilijkt.

In de tweede plaats meenden de leden van de fractie van D66 dat een grotere bekendheid met de praktijk van de WOB, bij voorbeeld bij de advocatuur, zeker op de middellange termijn, kan leiden tot een toename van het aantal WOB-zaken. Overigens memoreerden deze leden dat de cijfers in de tabel op bladzijde 5 van de memorie van antwoord (TK 19 859, nr. 6) reeds het vermoeden rechtvaardigen dat het aantal «gewone» WOB/Arob-zaken de komende jaren eerder zal stijgen dan dalen.

In verband met het voorgaande verzochten de leden van de fractie van D66 de regering:

- de genoemde tabel aan te vullen met de cijfers van 1987;
- aan te geven hoeveel malen in totaal (incl. Arob-beroep) in de periode 1980 t/m 1987 een beroep gedaan is op de WOB. Voorts vroegen de leden van de fractie van D66 of het juist is dat onder meer door mr. A. A. L. Beers jaarlijks overzichten worden samengesteld over het verloop van de WOB-procedures, welke verspreiding deze overzichten krijgen, en of de regering deze overzichten aan de Kamer ter beschikking wil stellen.

De leden van de fractie van D66 stelden vast dat de regering met hen van oordeel is dat het ontwerp van de nieuwe gemeentewet onvoldoende aansluit op de (nieuwe) WOB. Verbaasd waren deze leden dan ook dat de regering geen voorstellen doet om deze situatie te verbeteren, nu beide wetten nog in het stadium van voorbereiding verkeren en dus relatief eenvoudig kunnen worden bijgesteld. Vanzelfsprekend wordt de informatievoorziening aan vertegenwoordigers in de eerste plaats beheerst door de «naast de WOB» staande onderscheiden wetten. De relevantie van deze constatering van de regering ontging deze leden in dit verband. Uit de zin «Zij kan echter niet in verband ..... in het kader van de openbaarheidswetgeving». (memorie van antwoord, bladz. 5) hadden de leden van de D66-fractie afgeleid dat mogelijk sprake is van een misverstand over hun bijdrage aan het voorlopig verslag. Het ging hen, waar het hun opmerking over de gemeentewet betreft, niet zozeer om de consequenties voor de deregulering, als wel om het feit dat nu beide wetten bestuurlijke informatie (mede) tot onderwerp hebben, het voor de hand ligt deze wetten met elkander in overeenstemming te brengen. Gaarne vernamen deze leden de reactie van de regering.

Uit de reactie van de regering op de passage in het voorlopig verslag naar aanleiding van het onderwerp «bestuurslasten», hadden de leden van de fractie van D66 tot hun teleurstelling afgeleid dat de regering niet voornemens is de overheidsinspanningen inzake het betrachten van

openbaarheid te vergroten, nu zij deze als voldoende kwalificeert. De mededeling dat het afslanken van WOB-functies niet tot kwaliteitsverlies «behoeft» te leiden achtten de leden van de D66-fractie onvoldoende onderbouwd. De resultaten van de afslankingsoperatie tot op dit moment geven eerder aanleiding tot vrees voor het tegendeel.

#### *Het vaststellen van de tarieven*

De nadere toelichting in de memorie van antwoord over de bij de C.D.A.-fractie bestaande vragen over een eventuele forse tariefsverhoging had de zorg bij de tot die fractie behorende leden grotendeels weggenomen. Wel bleven zij de voorgestelde regeling beschouwen als een halfslachtige aanpak, die vanuit een consequente doorvoering van het decentralisatiebeginsel gemist zou kunnen worden.

De argumenten van de regering strekkende tot handhaving van een centrale tariefsbepaling spraken de leden van de V.V.D.-fractie niet aan. De regering was ook niet ingegaan op hun eerdere vraag om aan te tonen, dat provincies en gemeenten de redelijkheid grotendeels geweld aandoen met hun tariefstelling. Zij vroegen de regering zich hierop nog eens te beraden (zie ook artikel 12).

### **III. Het opschuiven van lagere regelingen naar hogere**

#### *Ministeriële uitvoeringsregelingen*

De leden van de P.v.d.A.-fractie onderschreven en onderschrijven de voorgestelde ineenschuiving van de bestaande regelgeving in de wet. Problemen hadden en hebben zij nog wel met de voorgestelde regeling van ministeriële uitvoeringsregelingen. In de memorie van antwoord stelt de regering dat het toestaan van afzonderlijke ministeriële uitvoeringsregelingen, afwijkend van de algemene modelregeling, noodzakelijk is om de uniformiteit in de uitvoering van de WOB te bevorderen. Nog niet is vast te stellen, zo stelt de regering, in welke gevallen afgeweken zal kunnen en mogen worden van de algemene modelregeling, doch nu reeds staat vast, dat een dergelijke afwijking slechts zeer terughoudend zal worden toegelaten.

Dit antwoord kon de leden behorend tot de P.v.d.A.-fractie niet geheel tevreden stellen. Zij zouden graag aangegeven zien in welke gevallen en in welke mate de regering denkt de afzonderlijke departementen toe te staan af te wijken van de algemene wettelijke regeling. Zij verzochten de regering om een nadere uitleg.

### **IV. Uitgangspunten**

#### *1. De werkingssfeer van de WOB*

De leden van de C.D.A.-fractie bleven zorg houden over de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur de WOB van toepassing te laten zijn op «andere organen». Zij erkenden met de regering, dat het niet de intentie van de formulering van artikel 1, onder a, zal zijn, om tot een beperking van de werkingssfeer te komen. Zij betreunden het daarom, dat de toegezegde nota over het onder de WOB brengen van andere organen er nog niet is. Dat de regering als reden hiervoor aanvoert, dat de gedachten over de structuur van de uitvoering van de overheidslasten en de rol van de overheid in de maatschappij in ontwikkeling zijn, bevredigt deze leden niet. Deze gedachten zullen in een levende democratie altijd in ontwikkeling zijn. In het regeerakkoord is bovendien duidelijk ruimte gemaakt voor privatiserings- en verzelfstandi-

gingsoperaties. Zij herinnerden er in dit verband tevens aan, dat in C.D.A.-kring naarstig verder wordt gewerkt aan invulling van het concept van de verantwoordelijke maatschappij. Zij nodigden de regering daarom uitdrukkelijk uit om haar opvattingen over een breder opgezette wet nog eens te toetsen aan de ook aan het regeerakkoord ten grondslag liggende gedachten.

Niet overtuigd waren de leden van de fractie van de P.v.d.A. door de motivering van de afwijzing van het onder de werkingssfeer van de WOB brengen van alle althans sommige zelfstandige bestuursorganen. In het voorlopig verslag hadden deze leden, in aansluiting op aanbevelingen van de Evaluatiecommissie, ervoor gepleit na te gaan of niet nu alvast een deel van die zelfstandige bestuursorganen onder de wet gebracht zou kunnen worden. Zij zijn daar niet alleen of in de eerste plaats voor omdat aldus het verlies aan politieke controle te compenseren is. Bovenal geldt dat daar, waar overheidsmacht wordt uitgeoefend, openbaarheid regel in de bestuurspraktijk dient te zijn.

Terecht stellen de bewindslieden, zo merkten de leden van de P.v.d.A.-fractie op, dat er een grote verscheidenheid van zelfstandige bestuursorganen is. Minder relevant is echter de vraag in welke gevallen er sprake is van de noodzaak om het ontbreken van rechtstreekse politieke controle te compenseren. De vraag is voor de leden van de P.v.d.A.-fractie – en die vraag hadden zij in het voorlopig verslag gesteld – of werkelijk niet een deeloplossing gevonden kan worden door enkele zelfstandige bestuursorganen thans reeds onder de werkingssfeer van de wet te brengen. Zij verzochten de bewindslieden hier nader en concreet op in te gaan.

De leden van de V.V.D.-fractie meenden dat de regering ten onrechte vaag bleef over het uitbreiden van de werkingssfeer van de WOB tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Zij wensen gaarne te vernemen wanneer de p.b.o.-organen onder de WOB zullen worden gebracht, en waarom daarvan tot nu toe is afgezien.

Met betrekking tot het uitblijven van de toegezegde nota over de zelfstandige bestuursorganen achtten de leden van de D66-fractie de argumentatie van de regering niet erg sterk. In het voorlopig verslag hadden zij reeds op het grote tijdsverloop tussen het verschijnen van de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie en het indienen van het wetsvoorstel gewezen. Zij vroegen de regering dan ook om concreet aan te geven waarom zij ter zake nog geen standpunt heeft ontwikkeld, anders dan de weinig verhelderende mededeling dat de gedachten omtrent een en ander «nogal sterk in ontwikkeling» zijn. Zeker waar de regering verband legt met de privatiserings- en verzelfstandigingsoperatie achtten de leden van de D66-fractie het onjuist te wachten met het ontwikkelen van een openbaarheids-regime te dezen totdat deze operaties zijn voltooid. Zoals eerder – ook door de regering – is opgemerkt heeft informatievoorziening en openbaarheid alles te maken met machtsverhoudingen. De ervaring heeft geleerd dat eenmaal gevormde macht zich nadien moeilijk laat inperken.

In dit verband vroegen de leden van de D66-fractie de regering om uit te leggen wat zij heeft bedoeld met de opmerking «In een aantal gevallen betekent het benadrukken van zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid het bewust afzien van rechtstreekse politieke controle.» De suggestie wordt immers gewekt dat de «roep ... om het verlies aan politieke controle te compenseren..» onder omstandigheden onbeantwoord zou moeten blijven.

De regering stelt verder over dit punt dat de «verscheidenheid aan organisaties zonder meer tot nuanceringen in de regelgeving zal



noodzaken». De leden van de D66-fractie merkten op dat zij dit niet zonder meer inzagen en vroegen de regering, zo mogelijk aan de hand van voorbeelden, aan te geven wat zij precies bedoeld heeft. Daarbij waren zij vooral geïnteresseerd in de vraag wat het verschil zou zijn tussen verscheidenheid van overheidsfuncties, c.q. -organen en verscheidenheid bij andere organen en instellingen die in beginsel qua taak en functies onder de WOB zouden kunnen komen te vallen.

De regering stelde op bladz. 10 van de memorie van antwoord dat de WOB niet uitsluitend is gebaseerd op artikel 110 Grondwet. De leden van de fractie van D66 vroegen de regering aan te geven waarop de WOB volgens haar dan nog meer is gebaseerd. Aan het slot van haar reactie op een vraag van de leden van de fractie van D66 stelde de regering in de memorie van antwoord dat het verband tussen artikel 110 Grondwet en de WOB niet zodanig is dat de werkingssfeer van beide zou moeten samenvallen. Het leek deze leden goed als de regering haar visie zou geven op de verschillen en overeenkomsten tussen beide werkingssferen. De vraag die de leden van de fractie van D66 bezighield was namelijk of aan artikel 110 Grondwet uitputtend uitvoering is gegeven met het vaststellen van de (nieuwe) WOB, en zo neen, welke andere (toekomstige) wettelijke regelingen daarvoor in aanmerking komen.

Tot slot van dit onderdeel merkten de leden van de fractie van D66 op dat het naar hun oordeel niet de bedoeling kon zijn dat overheids- en publieke taken – die thans onder de werkingssfeer van de WOB vallen – door het enkele feit dat die door de huidige regering op afstand van de overheid worden gebracht aan de werkingssfeer van de WOB zouden worden onttrokken. Gaarne vernamen deze leden de reactie van de regering.

## *2. De verhouding tussen het informatierecht op grond van artikel 68 van de Grondwet en dat op grond van de WOB*

Ten aanzien van de verhouding tussen de WOB en artikel 68 van de Grondwet hadden de leden van de fractie van D66 gesteld dat een volksvertegenwoordiger soms via de WOB meer kans van slagen heeft bij een verzoek om informatie dan via artikel 68 Grondwet. De regering ontkent dit op bladz. 12 van de memorie van antwoord. Slechts enkele pagina's verder meldt de regering dat «informatie op grond van de WOB openbaar gemaakt moest worden terwijl diezelfde informatie in het verkeer tussen Tweede Kamer en regering niet behoefde te worden verschaft»: De leden van de fractie van D66 vroegen de regering of de 'aaststgeciteerde passage niet aantoonde dat hun stelling juist was.

Met betrekking tot het «gemeen overleg» over deze kwestie waarvan de regering spreekt op blz. 12 van de memorie van antwoord vroegen de leden van de fractie van D66 de regering mee te delen hoe zij zich dit overleg voorstelt. Overigens vroegen zij de regering of de omgekeerde variant – kort gezegd: wat op grond van de WOB openbaar gemaakt moet worden, zou niet onder het verschoningsrecht van artikel 68 Grondwet behoren te vallen – daarbij niet evenzeer ter discussie zou dienen te komen.

## *3. Intern beraad / persoonlijke beleidsopvattingen*

In de memorie van antwoord onderschreven de bewindslieden de stelling van de leden van de P.v.d.A.-fractie, dat voor ambtenaren de vrijheid dient te bestaan ongehinderd hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of -uitvoering en daarover te studeren, te brainstormen, anderszins te overleggen, nota's te schrijven etc. De bewindslieden verbinden hieraan de consequentie, dat de persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren en ook van bewindspersonen en bestuurders

in beginsel niet openbaar gemaakt dienen te worden. Deze personen moeten namelijk, zo stelt de regering, de mogelijkheid hebben in alle openhartigheid te kunnen communiceren, zonder dat hun opvattingen later tegen elkaar worden uitgespeeld in de politieke en publieke opinie.

Dit laatste is juist, zo stelden de leden van de fractie van de P.v.d.A. Hen was echter niet duidelijk waarom, het voorgaande in aanmerking nemende, niet zou zijn te bepalen dat documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, openbaar zijn, tenzij dat in strijd zou zijn met een goede en democratische bestuursvoering. Het is immers vanuit het oogpunt van die goede en democratische bestuursvoering van groot belang dat het publiek kennis kan nemen van de inhoud van argumenten met betrekking tot bepaalde overwogen beleidsalternatieven. Deze informatie zou immers kunnen worden verstrekt in een niet tot personen herleidbare vorm.

Bovenal echter geldt het uitgangspunt, dat openbaarheid regel dient te zijn en geheimhouding uitzondering. De burgers en hun vertegenwoordigers dienen te kunnen beschikken over alle gegevens, die zij menen voor hun meningsvorming en beleidsbeïnvloeding nodig te hebben. De door de leden van de P.v.d.A.-fractie voorgestelde bepaling geeft daar uiting aan. Tegelijkertijd echter wordt door de door hen voorgestelde bepaling praktisch gezien voorkomen dat het bestuursproces van beleidsvoorbereiding geschaad wordt. Zij verzochten de bewindslieden hier nader op in te gaan en in concreto aan te geven waarom en in welk opzicht de door deze leden voorgestelde tekst de beleidsvoorbereiding (onverantwoorde) schade zou toebrengen, mochten de bewindslieden dat vinden.

#### *4. Documenten betrekking hebbende op overleg met of het horen van niet-ambtelijke adviescommissies*

Voor de goede orde vroegen de leden van de fractie van D66 of in de zin «Het is uiteraard niet mogelijk ... van de WOB af te wijken»: (zie memorie van antwoord, blz. 16) het zinsdeel «... op de wet ... gebaseerde openbaarheidsregeling ...» ten onrechte nog niet was aangepast aan de nieuwe redactie van artikel 2 van het ontwerp naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State.

Ter verduidelijking merkten de leden van de fractie van D66 op dat zij met «misbruik van de WOB» (memorie van antwoord, blz. 16) hadden gedoeld op de figuur waarbij een ter verificatie ingezonden niet-ambtelijk (concept) advies vervolgens door die verificatie een ambtelijke status krijgt, waarvoor krachtens de (nieuwe) WOB een beperkter openbaarheidsregime geldt dan voor niet-ambtelijke adviezen.

#### *5. Documenten betrekking hebbende op de kabinetsformatie*

Het over deze documenten in de memorie van antwoord opgemerkte had de duidelijkheid naar het oordeel van de leden van de C.D.A.-fractie niet vergroot. Wat betekent in concreto «het nastreven van de WOB-criteria» voor een toekomstig (in)formateur? Zij stelden daarom een nadere toelichting op prijs. Deze leden wilden hun instemming betuigen met de lijn, die de regering – ter uitvoering van de door de C.D.A.-fractie in het voorlopig verslag gemaakte kritische opmerkingen over het onvoldoende uitvoeren van de motie-Van der Sanden over geheimhoudingsbepalingen – gekozen blijkt te hebben. De resultaten hiervan zagen zij met belangstelling tegemoet.

De leden van de V.V.D.-fractie vonden het antwoord van de regering op hun vragen over de wenselijkheid van een regeling van de openbaarheid bij kabinetsformaties in de WOB niet geheel overtuigend.

De regering wijst op de zogenaamde richtlijn-Steenkamp, welke ook nu nog goed bruikbaar zou zijn. Dat mag wenselijk zijn, maar een en ander heeft niet kunnen vermijden dat bij de jongste kabinetsformatie (1986) informatie op grond van de WOB openbaar gemaakt moest worden die verder gaat dan op grond van de richtlijn-Steenkamp vereist was. Anders had de regering zich in 1986 toch niet verzet tegen de openbaarmaking van de bedoelde informatie? Wat bedoelt de regering verder met de opmerking dat het dossier van de formatie naast de basisstukken niet meer moet bevatten dan noodzakelijk is voor de politieke verantwoording door de optredende minister-president? Wat moet er dan met alle overige stukken gebeuren? Hoe was de praktijk terzake bij de recente kabinetsformaties?

## 6. Uitzonderingen en beperkingen

Gezien de schriftelijke voorbereiding van de plenaire behandeling tot nu toe en gezien het feit dat voor een belangrijk deel de discussie toch verder plenair gevoerd moet worden beperkten de leden behorend tot de P.v.d.A.-fractie zich wat de uitzonderingsgegronden betreft tot een aantal opmerkingen over de absolute uitzonderingsgrond als bedoeld in het voorgestelde artikel 10, eerste lid onder c: «bedrijfs- en fabricagegegevens, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld».

In het voorlopig verslag hadden de leden van de P.v.d.A.-fractie uiteengezet dat deze uitzonderingsgrond volgens hen nog steeds geheel overbodig is, bijvoorbeeld gezien het voorgestelde artikel 10, tweede lid onder g.

Bovenal echter hadden de leden van de fractie van de P.v.d.A. er op gewezen dat een bedrijf wel eens een produkt of produkten kan maken dat schadelijk is of die schadelijk zijn voor de volksgezondheid of een ander produkt dat ondeugdelijk is en eventueel schade veroorzaakt in het gebruik. Het kan en mag niet zo zijn – en dit uitgangspunt is voor de leden van de P.v.d.A.-fractie van principiële betekenis – dat zo'n bedrijf zich van geheimhouding ten opzichte van de consument kan verzekeren door bedrijfs- en fabricagegegevens vertrouwelijk aan de overheid mee te delen. Het kan en mag niet zo zijn dat hierdoor de publieke controle door de Staten-Generaal op het kabinetsbeleid ter zake onmogelijk gemaakt of zeer belemmerd zou worden. Dringend verzochten de leden van de P.v.d.A.-fractie de regering hier nader op in te gaan.

Ten aanzien van de absolute uitzonderingsgrond betreffende bedrijfs- en fabricagegegevens waren de leden van de fractie van D66 verheugd over de vaststelling van de regering dat het enkele feit dat een private instelling informatie aan de overheid verstrekt onder de vermelding «vertrouwelijk» en dergelijke niet zonder meer betekent dat deze informatie niet openbaar kan zijn. Deze leden waren echter van mening, met volledige inachtneming van de door de regering opgesomde beschermenswaardige particuliere belangen, dat het meer in overeenstemming zou zijn met de specifieke verantwoordelijkheid van de overheid als hier sprake zou zijn van een relatieve uitzonderingsgrond. Het zijn van absolute uitzonderingsgrond kan te dezen de overheid verhinderen haar specifieke verantwoordelijkheid jegens de burgers na te komen. Ter illustratie noemden deze leden een geenszins denkbeeldig voorbeeld. Stel, er wordt een gifstortplaats ontdekt door de overheid, mede aan de hand van door een zijdelings betrokken bedrijf verstrekte informatie. De aard van het betrokken gif is echter zodanig specifiek dat openbaring daarvan in strijd zou komen met de concurrentiebelangen van het bedrijf. Op grond van de absolute weigeringsgrond in de WOB zou de overheid, zelfs indien zij dat zou willen, een burger niet mogen mededelen door

welk gif hij wordt bedreigd. Deze en vergelijkbare consequenties achten de leden van de fractie van D66 onaanvaardbaar, terwijl zij anderzijds meenden dat het de AROB-rechter zeer wel kan worden toevertrouwd om op grond van een relatieve uitzonderingsgrond de belangen van fabrikanten en dergelijke voldoende te beschermen. Gaarne ontvingen de leden van de fractie van D66 een reactie van de regering.

Mede naar aanleiding van een brief van de in het voorlopig verslag meergenoemde A. A. L. Beers van 6 mei 1988 aan de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken, hadden de leden van de fractie van D66 aanleiding gevonden om nog enige opmerkingen te maken over de naar hun oordeel meest relevante kwestie inzake het voorliggende wetsvoorstel: komt er wel of geen verandering in de principiële uitgangspunten van de WOB. De leden van de D66-fractie spitsten hun opmerkingen thans toe op twee vragen:

1. Komt er de facto verandering in de gelijkheid van aanspraak op bestuurlijke informatie, dat wil zeggen volstrekt ongeacht het belang en het motief van de informatievragers;

2. Hoe verhoudt zich het karakter (facultatief dan wel imperatief) van de (relatieve en absolute) uitzonderingsgronden in de nieuwe WOB ten opzichte van de oude, of, anders gezegd, in welke gevallen ligt het primaat bij het belang van openbaarheid en in welke gevallen ligt het primaat bij het beschermen van andere belangen tegen openbaarheid?

Ter toelichting op de eerste vraag verwezen de leden van de fractie van D66 naar de passage op bladz. 19 van de memorie van toelichting waar de regering enerzijds over het belang van een informatievragers zegt: «Dat belang speelt in principe geen rol...», «Het belang ... wordt niet als een beperking van ... de openbaarheid genoemd», maar vervolgens stelt: «Wel kan het belang van de verzoeker onder omstandigheden ten gunste van de verzoeker werken». Het begrip «onder omstandigheden» wordt vervolgens met een voorbeeld uitgewerkt.

De leden van de fractie van D66 hadden grote moeite met het standpunt van de regering zoals het zich bij lezing van de memorie van toelichting en laatstelijk de memorie van antwoord lijkt af te tekenen. Met Beers (geciteerde brief onderdeel 2.3.) menen deze leden dat de regering als het ware een bonus stelt op een bepaalde hoedanigheid van de informatievragers, hetgeen noodzakelijkerwijs met zich brengt dat afwezigheid van die hoedanigheid ten nadele (ten mindere voordele) van de informatievragers kan werken.

Met Beers (t.a.p. bladz. 4) deelden de leden van de D66-fractie dan ook de conclusie dat duidelijk gemaakt moet worden «dat de gelijke aanspraak op informatie in de nieuwe wet wordt gehandhaafd en de nadere interpretatie hiervan aan het oordeel van de AROB-rechter wordt overgelaten.» De leden van de fractie van D66 vroegen de regering om een uitdrukkelijke reactie op dit punt, opdat de gelijke aanspraak die bestaat onder de geldende WOB en zoals die ook door de jurisprudentie nader is uitgewerkt, volledig in stand blijft.

Tenslotte over dit onderdeel vroegen deze leden de regering in te gaan op de suggestie van Beers (t.a.p. bladz. 4, 5) om de woorden «het belang» in artikel 10 voor zover deze betrekking hebben op het belang van het verstrekken van informatie te wijzigen in «het algemene belang», waarmee de wetgever de bestaande jurisprudentie – niet het specifieke individuele belang van de verzoeker, maar het algemene belang bij openbaarheid is van betekenis – wordt gecodificeerd.

Met betrekking tot het tweede punt refereerden de leden van de fractie van D66 aan de reactie van de regering op bladz. 26 van de memorie van antwoord. Zoals ook Beers in zijn brief opmerkt, hebben de uitzonderingsgronden (absolute altijd, relatieve als de belangenafweging daartoe aanleiding geeft) een imperatief karakter: zelfs al zou het aangesproken

overheidsorgaan willen, het mag de gevraagde informatie niet openbaar maken zonder in strijd te komen met de WOB. Mede op grond daarvan hadden de leden van de fractie van D66 wel gesproken van de WOB als «geheimhoudingswet».

Desgevraagd gaat de regering in de memorie van antwoord nader in op de vraag van deze leden naar het karakter van de uitzonderingsgronden in de nieuwe WOB. Tot hun spijt moesten de leden van de fractie van D66 vaststellen dat zij met de nadere opmerkingen weinig geholpen waren. De regering zegt enerzijds, en dan nog voor bepaalde gevallen, dat het tegen openbaarheid te beschermen belang soms zo zwaar weegt dat van een imperatief karakter sprake is. De regering heeft in de memorie van toelichting (bladz. 16) over de uitzonderingsgronden gezegd: «Zij leggen op zich zelf geen plicht tot geheimhouding op». In de memorie van antwoord voegt de regering daaraan toe: «(deze passage) dient zo verstaan te worden dat er niet a priori een noodzaak tot geheimhouding van uitgaat.»

De leden van de fractie van D66 hadden dit niet begrepen. Zij vroegen de regering alsnog duidelijk uiteen te zetten welk karakter de onderscheiden (soorten) uitzonderingsgronden in de nieuwe WOB zullen hebben. Zij suggereerden dat de regering daarbij het door Beers (t.a.p. bladz. 9) aangegeven model van twee uiterste polen hanteert: maximale gewicht toekennen aan het openbaarheidsbelang (ergo: facultatieve uitzonderingsgronden) versus maximaal gewicht toekennen aan andere in het geding zijnde belangen (ergo: imperatieve uitzonderingsgronden).

## **B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 6**

Ter zake van de termijn waarbinnen beslissingen op verzoeken om informatie moeten worden genomen bleven de leden van de V.V.D.-fractie de voorkeur geven aan de regeling zoals zij die in het voorlopig verslag naar voren hadden gebracht, neerkomend op een termijnstelling van maximaal 30 dagen. Waarom wil de regering vasthouden aan een termijnstelling waarbij – in tweede instantie – een termijn kan worden bepaald die niet in algemene zin gemaximeerd is? Acht zij het belang van de burger daarmee gediend?

### **Artikel 16**

Nu de nieuwe WOB voor de burgers geen verslechtering inhoudt leek de voorgestelde overgangsbepaling de leden van de V.V.D.-fractie overbodig, te meer nu zij toch waarschijnlijk vrij snel zou zijn uitgewerkt. Zij vroegen de regering zich nog eens op de zin van deze bepaling te beraden in het licht van de deregulering.

### **Artikel 20**

De leden van de V.V.D.-fractie deelden mee geen zwaarwegende redenen te zien, waarom met de door hen al eerder gesuggereerde aanpassing van de regeling in de Archiefwet nopens de documenten die ouder zijn dan 100 jaar gewaakt moet worden tot de herziening van die wet. Een aanpassing zou goed kunnen geschieden in het kader van de behandeling van het voorliggend wetsvoorstel, zo stelden zij.

De voorzitter van de commissie,  
Hennekam

De griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen