

Vergaderjaar 1990-1991 Nr. 21b

19 859

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 25 juni 1991

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting hebben de leden van de fractie van het CDA en de PvdA aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen en het stellen van een aantal vragen.

Opmerkingen en vragen van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie vroegen allereerst naar het beleid met betrekking tot het overlaten aan de mede-overheden van de financiële verantwoordelijkheid in het kader van de deregulering. Naar aanleiding hiervan merken wij op dat onderscheid moet worden gemaakt tussen deregulering en decentralisatie. Bij deregulering als zodanig behoeft er geen sprake te zijn van overdracht van beleidsmatige en financiële bevoegdheden. Dat kan wel het gevolg zijn. Dan loopt deregulering samen met decentralisatie.

Decentralisatie kent verschillende gradaties. Bij volledige decentralisatie gaat de volledige beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid over. In minder vergaande gevallen blijft er bemoeienis van het rijk. Bij voorbeeld in de sfeer van verdeling van de middelen, het vaststellen van contingenten. De rijksbemoeienis houdt dan verband met de behoefte om tot op zekere hoogte op het betrokken beleidsgebied nog beleidsmatig en/of financieel sturend te kunnen optreden. De stadsvernieuwing is daarvan een goed voorbeeld.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts wat verstaan moet worden onder de mededeling op pag. 6 van de memorie van toelichting dat in de toekomst zelfstandige bestuursorganen met privaatrechtelijke status onder de WOB kunnen gaan vallen.

Deze mogelijkheid is genoemd in verband met de verscheidenheid van vormen waarin de decentralisatie en verzelfstandiging van overheidsorganen en taken plaatsvindt. Vooral waar het gaat om uitvoerende taken en organen is het goed denkbaar dat gekozen wordt voor een privaatrechtelijke rechtsvorm, bijvoorbeeld een stichting. Als in dergelijke gevallen het niet tevens de bedoeling is de betrokken activiteit of het betrokken orgaan (volledig) buiten de overheids sfeer te brengen, zal een bijzondere aanwijzing als orgaan in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) noodzakelijk zijn. Het betrokken orgaan valt na de verzelf-

standing immers niet meer onder het algemeen gedefinieerde begrip overheidsorgaan van de WOB.

Uitgangspunten

Het belang van de geadresseerde bij de eerste kennisneming van de informatie (pag. 11).

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar de betekenis van de laatste alinea van de paragraaf over bovengenoemd onderwerp. Daarin wordt aangegeven dat onder de nieuwe WOB niet zonder meer de geadresseerde als eerste recht heeft op kennisneming van informatie die op hem betrekking heeft. Zulks in verband met het vervangen van artikel 1, derde lid, van het Besluit openbaarheid van bestuur (BOB) door een relatieve uitzonderingsgrond.

Artikel 1, derde lid, van het BOB heeft in de praktijk niet tot problemen geleid. Wel zou het bij strikte toepassing belemmerend hebben kunnen werken. In sommige gevallen is het namelijk niet mogelijk en niet wenselijk dat externe informatieverschaffing pas plaats vindt wanneer verzekerd is dat alle geadresseerden van de informatie kennis hebben kunnen nemen. Dat doet zich bijvoorbeeld voor ten aanzien van de leden van de Staten-Generaal wanneer aan de Voorzitters van de Kamers informatie in weekends of tijdens reces wordt toegezonden.

Het is dan niet doenlijk de media de informatie te onthouden totdat mag worden aangenomen dat de informatie de leden zelf heeft bereikt. Algemeen aanvaard is de praktijk dat de verzoeker om informatie en de geadresseerde tegelijkertijd de informatie wordt toegezonden. Er kunnen zich evenwel situaties voordoen dat deze praktijk in strijd komt met het belang van de geadresseerde bij eerste kennisneming van de informatie.

Voor die gevallen beoogt de nieuwe relatieve uitzonderingsgrond de waarborg te bieden dat het bestaan van die belangen onder ogen wordt gezien en deze zonodig worden afgewogen tegen het belang van de verzoeker om informatie bij een snelle openbaarheid. Bij de toepassing van de nieuwe uitzonderingsgrond zullen de bestaande uitgangspunten gehanteerd worden. De introductie van de uitzonderingsgrond codificeert de gegroeide praktijk.

Documenten, betrekking hebbend op overleg met of het horen van niet-ambtelijke adviescommissies (pag. 15)

De leden van de CDA-fractie vroegen of de uitzonderingsgronden voldoende zullen zijn om te voorkomen dat bij de instelling van adviesinstanties wordt gevlucht in bijzondere openbaarmakingsregelingen ter bescherming van de vertrouwelijkheid van de informatie die betrekking heeft op het overleg en het horen. Wij hebben gelet op de toepassing van de bestaande WOB geen aanleiding aan te nemen dat onder de nieuwe WOB een dergelijk vluchtgedrag zal ontstaan. Dat zou zich dan ook thans al moeten hebben gemanifesteerd. De nieuwe WOB brengt immers in dit opzicht geen veranderde situatie ten opzichte van de bestaande.

Dit geldt ook voor de informatie die ter vertrouwelijke kennisneming door de overheid aan niet-ambtelijke adviescommissies is toegezonden. De leden van de CDA-fractie vroegen of het gevaar bestaat van een subjectieve interpretatie. Naar de mening van de regering behoeft hiervoor in de praktijk niet te worden gevreesd.

De betrokken adviesinstantie zal voor haar taak veelal de vertrouwelijke informatie niet kunnen missen. Het onzorgvuldig ermee omgaan zal betekenen dat in de toekomst de informatie niet meer gegeven wordt. De

adviesinstantie heeft voor haar eigen functioneren derhalve er alle belang bij prudent met de aan haar verschaft informatie om te gaan.

B. Artikelsgewijze toelichting

IV. Informatie uit eigen beweging

Artikel 8, eerste lid (pag. 30)

De leden van de CDA-fractie wezen erop dat in de memorie van toelichting en de memorie van antwoord (19 859, nr. 6) (pag. 20) als tweede criterium wordt genoemd: het onderwerp is niet te controversieel. Zij vroegen wat in het licht van de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer (nog) de functie van het woordje «te» is. Wie bepaalt zulks en aan de hand van welke criteria en ware het niet beter, gelijk uit even bedoelde behandeling blijkt, te spreken over onderwerpen die controversieel zijn, zo vroegen de aan het woord zijnde leden.

Het woordje «te» in het tweede criterium voor de aanvaardbaarheid van beïnvloedende publieksvoorlichting (een in de samenleving niet te controversieel onderwerp) moet als volgt worden begrepen.

In de praktijk zal bij de meeste onderwerpen van beleid van een zekere mate van controversialiteit sprake zijn. Voor het doen realiseren van beleidsvoornemens (mede) via voorlichting hoeft dit geen bezwaar te zijn, mits aan de andere genoemde voorwaarden is voldaan.

Het woordje «te» slaat met name op situaties, waarin sprake is van sterk levende gevoelens bijvoorbeeld op het vlak van levensovertuiging en ethiek. Het bepalen of hiervan sprake is, is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de betrokken bewindspersoon.

VI. Overige bepalingen

Artikel 10, eerste lid.

De leden van de CDA-fractie vroegen binnen welke termijn het Beveiligingsvoorschrift II, 1961 wordt aangepast. Dienaangaande kunnen wij meedelen dat het beveiligingsvoorschrift is opgegaan in de op 20 januari 1989 vastgestelde Aanwijzingen voor de beveiliging van staatsgeheimen en vitale onderdelen van de rijksdienst, welke op 1 maart 1989 in werking zijn getreden.

Artikel 17 (pag. 41)

De leden van de fractie van het CDA vroegen of de in het wetsvoorstel voorziene evaluatie van vijf jaar na in werking treden van de wet reeds is gebaseerd op de inzichten over hoe evaluaties meer in het algemeen zullen worden ingericht. De opnemings van het betrokken artikel indertijd in het wetsvoorstel was niet gebaseerd op een algemeen inzicht in deze materie. Intussen is het inzicht wel gegroeid door het onderzoek van de vakgroep Bestuursrecht en bestuurskunde (R.U. Groningen) over evaluatie van wetgeving (H.B. Winter, M. Scheltema en M. Herweijer, Evaluatie van wetgeving: terugblik en perspectief; Deventer 1990). Met die inzichten zal rekening worden gehouden bij de eerstkomende evaluatie van de WOB.

Opmerkingen en vragen van de P.v.d.A-fractie

A. Tot ons genoegen spraken de leden van de PvdA-fractie uit dat het wetsvoorstel in vergelijking tot de bestaande wet evidente verbeteringen bevat. Zij wezen erop dat essentieel blijft het antwoord op de vraag of de wet in de dagelijkse praktijk werkelijk «de burger in de gelegenheid (zal)

stellen de bestuurlijke besluitvormingsprocessen in heden en verleden te voorzien». In verband hiermee stelden deze leden de volgende vragen.

Is het doel van de wet niet alleen bereikbaar voor burgers die de weg binnen de overheid (c.a.) al kennen, in staat zijn de financiële drempels te nemen, bereid zijn vol te houden en de mogelijkheid hebben om (publieke) druk uit te oefenen?

Wij merken het volgende op. De doelstelling van de WOB is de burger in staat te stellen aan het bestuursproces deel te nemen en dat te kunnen controleren. Dat vereist een gemakkelijk toegankelijke regelgeving en een toepassing daarvan door de overheidsorganen vanuit het beginsel dat openheid en openbaarheid van de overheidsinformatie voorop staat. De nu ruim tien jaar bestaande ervaring met de toepassing van de WOB leert dat dit laatste in voldoende mate gebeurt. Anders dan aanvankelijk werd gevreesd heeft de WOB niet tot grotere geheimhouding van de overheid geleid en evenmin tot een zeer groot aantal kwesties bij de toepassing van de wet. Vanuit het principe van de WOB dat informatie in beginsel openbaar is mag worden gesteld dat de openheid en openbaarheid is toegenomen. Dat uit zich onder andere in de verruimde overheidsvoorlichting, maar ook in het feit dat niet lichtvaardig een verzoek om informatie wordt afgewezen. Een afwijzing dient *immers zodanig overtuigend te worden gemotiveerd dat zij de toets door de Arob-rechter aan de WOB-criteria kan doorstaan*. Daarbij kan nog worden opgemerkt dat voor de Arob-rechter de doelstelling van de wet zwaar weegt.

Een van de redenen dat voor een geheel nieuwe wet is gekozen is de ingewikkeldheid van de bestaande regelgeving. Deze is verspreid over verschillende regelingen van verschillend niveau. Dat staat een gemakkelijk gebruik in de weg en kan daardoor voor de burger een drempel betekenen. Het voorliggend wetsvoorstel beoogt op dit punt een wezenlijke verbetering te bewerkstelligen. Het moet ons inziens mogelijk zijn om zonder deskundige hulp van de nieuwe WOB gebruik te maken. Bovendien rust op de overheidsorganen de plicht in voorkomende gevallen de informatie zoekende burger op weg te helpen. Gelet op de tariefstelling voor kopieën en de mogelijkheden om kosteloos van de informatie kennis te nemen kan er bij het Rijk geen sprake zijn van een financiële drempel voor het gebruik maken van de WOB. Wat de andere overheden betreft heeft de Tweede Kamer door amendering van het wetsvoorstel uitdrukkelijk uitgesproken dat terzake van de financiële vergoedingen de verantwoordelijkheid bij die overheden ligt.

De leden vroegen voorts naar een indicatie van het aantal verzoeken om informatie voor de gezamenlijke departementen of enkele zoals Binnenlandse Zaken of Financiën.

In het kader van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer hebben wij reeds aangegeven dat in principe elk verzoek om informatie over een bestuurlijke aangelegenheid moet worden beschouwd als een verzoek op grond van de WOB. Dat betekent dat er sprake is van een enorm groot aantal verzoeken. Een registratie daarvan vindt daarom niet plaats. Ook niet bij de genoemde ministeries. Dat is administratief ondoenlijk en zou ook geen doel dienen. Zelfs van de verzoeken die in eerste instantie zijn afgewezen, doch na bezwaar geheel of gedeeltelijk naar genoegen van de verzoeker zijn gehonoreerd bestaat geen registratie. Het is derhalve niet mogelijk om een concreet antwoord op de gestelde vraag te geven.

De aan de woord zijnde leden vroegen of wij met hen de indruk hebben dat het aantal verzoeken op grond van de WOB van journalisten afneemt.

Gelet op het zoëven gegeven antwoord kunnen wij de indruk bevestigen noch ontkennen. Wel lijkt het aantal gevallen waarin een beroep van journalisten op de WOB resulteert in een procedure bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State geringer te zijn geworden.

B. De leden van de PvdA-fractie stelden met betrekking tot de voorwaarden om de wet ook naar letter en geest uit te voeren de volgende vragen.

Hoe weet de burger tot welke ambtenaar hij of zij zich moet richten nu op de meeste departementen de WOB-functionarissen zijn verdwenen?

De introductie van de WOB heeft destijds niet betekend dat de burger zich tot de WOB-functionaris diende te wenden met zijn of haar vragen om informatie. De WOB-functionaris functioneerde vooral als een intern aanspreekpunt voor de juiste toepassing van de WOB en als deskundige ten behoeve van de voorlichtingsdiensten. Het geheel nieuwe van de regeling vereiste een dergelijk deskundig steunpunt binnen de ministeries. Naarmate de WOB ingeburgerd is, is de behoefte aan een WOB-functionaris niet overal meer gevoeld.

De burger kan zich voor informatie in beginsel tot elke ambtenaar wenden die over de aangelegenheid gaat. Dat was en is nog steeds de praktijk. Weet hij of zij niet precies bij wie de vraag gesteld kan worden dan zal de burger zich steeds kunnen wenden tot de voorlichtingsafdeling. Deze helpt de burger dan verder. Komen er bij ministeries vragen om informatie binnen dan is het gebruik dat de burger naar de voorlichtingsafdeling of de betrokken beleidsafdeling wordt doorverwezen.

Hoe weet de burger dat hij of zij met een eventuele afwijzing geen genoegen hoeft te nemen?

Wat de ministeries betreft is de praktijk dat over het voornemen een verzoek om informatie af te wijzen eerst overleg met een WOB-deskundige wordt gepleegd. Mocht ook bij nader overwegen het verzoek niet ingewilligd worden dan zal de burger worden gevraagd of deze zijn verzoek handhaaft. Is dat het geval dan zal een schriftelijke afwijzende beschikking worden afgegeven. Een afwijzing gaat vergezeld van een mededeling omtrent de mogelijkheid van beroep.

Op welke wijze zijn (en blijven) de ambtenaren geïnformeerd over de bepalingen in deze wet en de daarop betrekking hebbende jurisprudentie?

De inwerkingtreding van de nieuwe wet zal vergezeld gaan van de nodige voorlichting. Daarbij dient bedacht te worden dat het niet gaat om een volkomen nieuwe regeling van de materie. De voorlichting zal zich derhalve vooral richten op de gewijzigde systematiek ten opzichte van de bestaande regelgeving en de punten waarop er wel sprake is van een verandering. Die zijn echter niet ingrijpend van aard. Wat de jurisprudentie betreft is de situatie gegroeid dat deze net als bij andere wetten gevolgd kan worden via de jurisprudentie-tijdschriften en de vakliteratuur. Daarnaast verzorgt de KU Tilburg jaarlijks in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken een jurisprudentie-overzicht dat onder de WOB-deskundigen van de ministeries wordt verspreid.

Is gegarandeerd dat de termijnbepaling (artikel 6) ook daadwerkelijk kan worden gehaald (menskracht) zonder dat aan de zorgvuldigheid wordt tekort gedaan?

In het algemeen zal aan de termijnbepaling kunnen worden voldaan. De bestaande praktijk werkt in het overgrote deel van de gevallen reeds overeenkomstig het in artikel 6 bepaalde. De aanscherping van de termijnbepaling bij amendement zal wel tot gevolg hebben dat in ingewikkelde gevallen de tussenstap van een uitstelbesluit nodig is. Aangezien daartegen beroep openstaat kunnen er complicaties optreden

die vertragend kunnen werken. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat bij zeer omvangrijke verzoeken om informatie de naleving van de termijnbepaling ertoe kan leiden dat de informatie-verschaffing binnen de termijn niet altijd zal kunnen plaatsvinden op de wijze als door de verzoeker gewenst. Zo kan het voorkomen dat de verzoeker dan genoeg moet nemen met mondelinge informatieverstopping omdat schoning van dossiers met het oog op bij voorbeeld ter inzagelegging binnen de voorgeschreven termijn niet mogelijk is. De dossiers zijn te omvangrijk of moeten eerst van elders worden aangevoerd. Overigens zal zulks zich alleen in uitzonderlijke gevallen voordoen. Daarnaast is het altijd mogelijk om in overleg met de informatiezoeker tot afspraken te komen die aansluiten op enerzijds de plicht tot snelle en adequate informatieverstopping en anderzijds de wens de informatie zo volledig mogelijk en in de gewenste vorm te ontvangen.

Welke grens neemt de Kroon in acht bij goedkeuring van de legesverordeningen waarin de vergoedingen voor kopieën en uittreksels of samenvattingen zijn bepaald?

Met betrekking tot de tariefstelling door de medeoverheden heeft de Tweede Kamer uitdrukkelijk zich uitgesproken voor de eigen verantwoordelijkheid van die overheden voor dat onderwerp. De Kroon zal met dit gegeven de legesverordeningen beoordelen. Dat betekent zeer grote terughoudendheid. In het licht van de wetsgeschiedenis tot dusver ligt het niet in de rede concrete uitspraken over marges te doen.

C. Grotere doorzichtigheid van het besluitvormingsproces is zowel uitkomst als voorwaarde voor de openbaarheid, het uitgangspunt voor dit wetsvoorstel.

Op hoeveel departementen bestaan thans voorschriften voor de indeling en stijl van ambtelijke stukken waardoor de regeling van artikel 11 (persoonlijke beleidsopvattingen) geen afbreuk behoeft te doen aan het principe dat ook informatie uit documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad, openbaar is en waardoor die informatie ook binnen de daarvoor gestelde termijn kan worden verstrekt (vergelijk regeling Ministerie van Binnenlandse Zaken)?

De regeling bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken is in hoofdzaak bedoeld voor de interne notities ten behoeve van de bewindslieden. De ervaringen met de regeling hebben er niet toe geleid dat bij de andere ministeries soortgelijke regelingen zijn ingevoerd. Dat behoeft niet ten nadele van de openbaarheid te strekken. Het in de fase van concipiëren aanduiden van het karakter van bepaalde informatie kan ertoe leiden dat later wanneer zich een verzoek om informatie voordoet gemakkelijk wordt teruggevallen op de eenmaal gemaakte keuze. Die is niet gemaakt naar aanleiding van een concreet verzoek om informatie zodat wellicht tot een andere afweging is gekomen dan zou zijn gemaakt bij de beoordeling van een ingediend verzoek.

Onderkent de regering dat ambtenaren vaak een spanning voelen tussen de loyaliteit aan (het beleid van) de eigen minister en de informatieplicht ingevolge de WOB (resp. artikel 68 Grondwet)? Op welke wijze dienen ambtenaren naar het oordeel van de regering deze spanning op te lossen?

Dat er vaak een spanning zou zijn als door de aan het woord zijnde leden wordt verondersteld, wordt door ons niet onderschreven. Ook voor de eigen minister geldt het uitgangspunt van de WOB dat openbaarheid voorop staat. De praktijk is dat bewindspersonen over de vraag of informatie al dan niet openbaar dient te zijn zakelijk en objectief worden

geïnformeerd. De uitgangspunten van de wet en de jurisprudentie bieden daarbij steun. Zij bieden in het algemeen voldoende uitspraken die bij de afweging betrokken kunnen worden.

Wat artikel 68 van de Grondwet betreft kunnen wij opmerken dat het besef dat de Staten-Generaal ruim geïnformeerd dient te worden zowel bij de ministers als de ambtenaren zeer sterk leeft. Daarbij komt dat de inlichtingenplicht ten opzichte van het parlement verder gaat dan de informatieplicht op grond van de WOB.

D. Bij de voorbereiding en openbare behandeling in de Tweede Kamer is een aantal malen het probleem aan de orde geweest van de verhouding tussen de informatieplicht aan de Kamers op grond van door (individuele) leden gevraagde inlichtingen (artikel 68 GW) en de mogelijkheid van een ieder (Kamerleden niet uitgesloten) informatie in te winnen op grond van de WOB.

Waarom is hier eigenlijk van een probleem sprake, gelet op de gemeenschappelijke doelstelling (controleerbaarheid) en gegeven de nauwe band tussen politieke en publieke controle?

Wij hebben hiervoor reeds gesteld dat de plicht tot het geven van inlichtingen op grond van artikel 68 van de Grondwet verder gaat dan de informatieplicht volgend uit de WOB. Zo verplicht artikel 68 tot het maken en bewerken van informatie en geldt als uitzonderingsgrond alleen «het belang van de staat». Deze uitzonderingsgrond wordt slechts in een enkel geval gehanteerd. De problematiek waarover het debat in de Tweede Kamer is gevoerd komt voort uit de toetsing van de toepassing van de twee regelingen. De toetsing aan artikel 68 ligt bij de Kamers der Staten-Generaal. Zij beslissen in laatste instantie of al dan niet terecht een beroep is gedaan op de uitzonderingsgrond.

In het kader van de WOB oordeelt de Arob-rechter in laatste instantie over de toepassing van de wet door de overheidsorganen. De ruimere strekking van de informatieplicht van art. 68 van de Grondwet dan die op grond van de WOB brengt met zich mee dat in het uitzonderlijke geval dat op grond van het belang van de Staat de informatieverstrekking wordt beperkt, dat belang in de regel ook zal overeenkomen met een van de uitzonderingsgronden van de WOB. Dat betekent dat de informatie als dan ook op grond van de WOB niet behoeft te worden verschaft.

Wij beschouwen de verhouding tussen artikel 68 en de WOB derhalve niet als een probleem. Artikel 68 Grondwet en de WOB hebben elk voor zich hun eigen betekenis en werking, waarbij de criteria van de WOB mede betekenis hebben gekregen bij de uitleg van artikel 68 Grondwet door Regering en Staten-Generaal. Anders gezegd, hetgeen krachtens de criteria van de WOB aan de burger behoort te worden verstrekt, pleegt in ieder geval krachtens artikel 68 Grondwet aan de Kamers te worden verstrekt.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales