

Vergaderjaar 2020–2021

33 328

Voorstel van wet van de leden Snels en Van Weyenberg houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid)

35 112

Voorstel van wet van de leden Snels en Van Weyenberg tot wijziging van het voorstel van wet van de leden Snels en Van Weyenberg houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid) (Wijzigingswet Woo)

S¹

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 11 juni 2021

1. Inleiding

*De leden van de **PvdA**-fractie danken de initiatiefnemers en de regering voor de uitvoerige beantwoording van de gestelde vragen. Zij hebben nog verschillende aanvullende vragen. Deels hebben deze betrekking op de Staten-Generaal, en in het bijzonder de Eerste Kamer, omdat ook hier van belang is duidelijkheid te krijgen over enkele begrippen.*

*Omwille van een goed plenair debat, wensen de leden van de **Fractie-Nanninga** een aantal (nadere) vragen te stellen, waarop niet of zeer beperkt is geantwoord in reactie op het voorlopig verslag. Tevens hebben deze leden nog een enkele vervolgvraag.*

*De leden van de fractie van de **PVV** hebben kennisgenomen van de antwoorden van de initiatiefnemers en de regering en hebben nog een enkele vervolgvraag.*

De initiatiefnemers danken de leden van de fractie van de PvdA, de Fractie-Nanninga en de fractie van de PVV voor hun inbreng. Zij hopen de vragen hieronder naar tevredenheid te beantwoorden en zien uit naar plenaire behandeling van dit wetsvoorstel.

2. Begripsbepalingen

Mede omdat de regering in reactie op het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) met eigen initiatieven komt met betrekking tot het actief openbaar maken van

¹ Letter S heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 33 328.

informatie, is het volgens de leden van de PvdA-fractie gewenst dat geen verwarring ontstaat over de gehanteerde begrippen. In de brief van 10 mei 2012 met bijlage spreekt regering over het openbaar maken van «beslisnota's» en «beslisdocumenten» die door «kerndepartementen» worden opgesteld.² Zijn de regering en de initiatiefnemers met de leden van de PvdA-fractie van oordeel dat «beslisnota's» en «beslisdocumenten» vallen onder het begrip documenten van artikel 2.1 Woo? En kunnen zij bevestigen dat onder de definitie van het begrip «documenten» van artikel 2.1 Woo ook andere nota's of documenten vallen dan genoemde «beslisdocumenten» en «beslisnota's»? Kan de regering het begrip «kerndepartement» definiëren?

De initiatiefnemers bevestigen dat «beslisnota's» en «beslisdocumenten» onder de definitie van het begrip document vallen en dat ook andere nota's of documenten onder die definitie vallen.

Op grond van artikel 3.3, tweede lid, onder b Woo moeten vergaderstukken en verslagen van de Kamers en hun commissies in principe actief openbaar gemaakt worden, zo lezen de leden van de fractie van de PvdA. Het begrip «commissies» is niet nader gedefinieerd. Voor wat betreft de Eerste Kamer zal het in elk geval gaan om vaste en bijzondere commissies als bedoeld in artikel 34 Reglement van Orde, zo begrijpen de leden van de PvdA-fractie. Minder duidelijk is echter of bijvoorbeeld het College van Senioren (artikel 17 e.v. Reglement van Orde Eerste Kamer) als «commissie» van de Eerste Kamer moet worden beschouwd. Kunnen de initiatiefnemers hierop reflecteren? Dezelfde vraag leeft met betrekking tot de Huishoudelijke Commissie (HC) van de Eerste Kamer (artikel 14 e.v. Reglement van Orde), een orgaan dat ondanks haar naam nauwelijks te vergelijken is met een vaste of bijzondere Kamercommissie. Is de HC niettemin een commissie als bedoeld in de Woo? Vallen subcommissies (vgl. artikel 39 Reglement van Orde Eerste Kamer) en werkgroepen van de Eerste Kamer onder dit begrip? En geldt het Presidium van de Tweede Kamer als een commissie? Het antwoord op deze vragen is van belang voor een goed begrip van de reikwijdte van de actieve openbaarmakingsplicht.

De initiatiefnemers merken op dat de vraag naar de aard van de commissies vooral van belang is voor de vraag of de regels van de verplichte actieve openbaarmaking van toepassing zijn. De initiatiefnemers delen de conclusie van de aan het woord zijnde leden dat de regels over actieve openbaarmaking van toepassing zijn op de commissies van artikel 34 van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer.³ Er is naar het oordeel van de initiatiefnemers geen grond om anders te oordelen over de subcommissies van artikel 39 van dat Reglement, omdat het in subcommissies niet om andere informatie gaat dan in commissies. De Huishoudelijke Commissie en het College van Senioren van de Eerste Kamer en het Presidium van de Tweede Kamer zijn van een andere orde. De Huishoudelijke Commissie en het Presidium bestaan uit de voorzitter en ondervoorzitters van de Eerste of Tweede Kamer en hebben daarmee eerder het karakter van een dagelijks bestuur dan van een commissie. Het College van Senioren van de Eerste Kamer bestaat uit de fractievoorzitters en staat de Huishoudelijke Commissie bij. De initiatiefnemers hebben bij de formulering van artikel 3.3, tweede lid, onderdeel b, Woo niet het oog gehad op deze bestuurlijke rol. Uiteraard

² Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Eerste Kamer d.d. 10 mei 2021 inzake «Voorstel voor beleidslijn actieve openbaarmaking nota's».

³ Een en ander geldt eveneens voor de commissies uit de artikelen 7.1 tot en met 7.10 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

kunnen de Huishoudelijke Commissie, het College van Senioren en het Presidium besluiten om op grond van artikel 3.1 Woo alsnog documenten actief openbaar te maken. Daarnaast zijn de regels betreffende informatie op verzoek van toepassing. Dit betekent dat de niet-actief openbaar gemaakte stukken en verslagen van de Huishoudelijke Commissie en het Presidium openbaar zijn als daarom wordt verzocht, tenzij een van de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 aan de orde is.

In de memorie van antwoord merken de initiatiefnemers op pagina 13 op dat de betekenis van het begrip «formele bestuurlijke besluitvorming» van groot belang is, omdat deze term de omvang van de verplichting van artikel 5.2, derde lid Woo beperkt. Het is een «verfijning» van het eerste en het tweede lid, merken de initiatiefnemers op. Het derde lid is in de wet opgenomen door amendering in de Tweede Kamer. Blijkens de toelichting bij het amendement heeft het begrip «formele bestuurlijke besluitvorming» betrekking op alle besluiten die genoemde bestuursorganen nemen die verband houden met hun publieke taak. De initiatiefnemers zeggen daarbij dat het begrip moet worden begrepen in samenhang met de daarna genoemde bestuursorganen en ambtsdragers en merken op dat de indiener van het amendement niet heeft gemotiveerd waarom waterschappen niet zijn opgenomen. Zouden de waterschappen volgens de initiatiefnemers eigenlijk niet ook in artikel 5.2, derde lid Woo moeten worden opgenomen? Is de regering, na mogelijke aannahme van dit wetsvoorstel door het parlement, bereid een wijziging voor te bereiden die deze omissie goed maakt?

De initiatiefnemers zien geen goede reden om de waterschappen (en de besturen van gemeenschappelijke regelingen) niet op te nemen in artikel 5.2, derde lid, Woo.

In de beantwoording op pagina 13 van de memorie van antwoord merken de initiatiefnemers verder op: «De term «politieke besluitvorming» zou in dat verband kunnen worden gebruikt voor besluiten van Staten-Generaal, provinciale staten of de gemeenteraad. Hierop is dan art 5.2, derde lid Woo niet van toepassing». Op pagina 14 wordt dit herhaald en wordt opgemerkt: «Voor het overige is de Woo op bij deze organen berustende documenten van toepassing, inclusief de uitzonderingsgronden van artikel 5.1. en 5.2».

Hoe moeten de leden van de PvdA-fractie deze opmerkingen lezen in het licht van de eerder aangehaalde opmerking dat artikel 5.2 derde lid een «verfijning» is van het eerste en tweede lid? Wat verstaan de initiatiefnemers precies onder «politieke besluitvorming», waarop artikel 5.2 derde lid Woo niet van toepassing is? En kunnen zij aangeven wat precies onder «voor het overige» valt?

In artikel 5.2, eerste lid, wordt als hoofdregel bepaald dat persoonlijke beleidsopvattingen uit stukken die zijn opgemaakt voor intern beraad, niet openbaar zijn. In het tweede lid wordt openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen alsnog mogelijk gemaakt met het oog op een goede en democratische bestuursvoering. In dat geval moet de openbaarheid zwaarder wegen. Het derde lid is een verfijning van het tweede lid, omdat in dat lid als gevolg van het amendement van het lid Van der Molen de openbaarmaking van documenten die zijn opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming verplicht wordt gesteld. In die gevallen is de afweging die besloten ligt in het tweede lid al gemaakt door de wetgever. Uit de opsomming van organen en ambtsdragers in artikel 5.2, derde lid, volgt dat dit lid niet van toepassing is op daar niet genoemde organen en ambtsdragers, zoals de Staten-Generaal, provinciale staten of de gemeenteraad. De initiatiefnemers zijn in de memorie

van antwoord ingegaan op de term «politieke besluitvorming», omdat hen de vraag werd gesteld naar de verhouding tussen de termen «bestuurlijke besluitvorming» en «politieke besluitvorming». De initiatiefnemers zien hierin de weerspiegeling van de verhouding tussen het bestuur (de uitvoerende macht) en, kort gezegd, de volksvertegenwoordiging. Met de woorden «voor het overige» wordt bedoeld dat, hoewel artikel 5.3, derde lid, Woo niet van toepassing is, de overige bepalingen van de Woo dat wel zijn, met name de bepalingen op grond waarvan een verzoek om in documenten neergelegde informatie kan worden ingediend en de in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo neergelegde gronden om een dergelijk verzoek te weigeren. Daarnaast geldt een verplichting om de in artikel 3.3, eerste en tweede lid, Woo genoemde documenten actief openbaar te maken.

3. Reikwijdte van de Woo

In de artikelsgewijze toelichting in de memorie van toelichting staat bij artikel 2.2 (Reikwijdte) op pagina 45 «De reikwijdte strekt niet zo ver dat ook informatie die berust bij Kamerleden of verbanden van Kamerleden eronder valt.» De leden van de PvdA-fractie lezen dit zo dat informatie-uitwisseling tussen individuele fractieleden, tussen fractieleden en hun fracties en tussen verschillende fracties niet onder de reikwijdte van de Woo valt. Is deze lezing juist? Geldt dit ook voor berichten van individuele fractieleden of fracties aan ambtenaren van de griffie, de HC, de Kamervoorzitter, het Presidium en het College van Senioren?

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat de lezing van de leden van de PvdA-fractie juist is dat informatie-uitwisseling tussen individuele fractieleden, tussen fractieleden en hun fracties en tussen verschillende fracties niet onder de reikwijdte van de Woo valt. Berichten van individuele fractieleden aan de HC, de Kamervoorzitter, het Presidium en het College van Senioren berusten bij de Eerste Kamer en vallen, omdat de Woo van toepassing is op de Eerste Kamer, in beginsel onder de Woo, zodat om die berichten kan worden verzocht. Hieruit volgt nadrukkelijk niet dat deze berichten daarmee openbaar zijn. In veel gevallen zullen uitzonderingen uit de artikelen 5.1 en 5.2 Woo van toepassing zijn. Een aparte regeling geldt voor berichten aan ambtenaren van de griffie. In artikel 5.4a Woo is bepaald dat informatie niet openbaar is die betrekking heeft op ambtelijke ondersteuning van individuele Kamerleden. Hoewel die informatie bij de (griffie of een andere dienst van) de Eerste Kamer berust, is deze informatie toch niet openbaar.

Zou radicale verbreding van de reikwijdte van deze wet – ook de gebeurtenissen als beschreven in het rapport «ongekend onrecht in ogenschouwnemend – niet veel vernieuwender zijn en passen bij een veranderende en transparantere overheid die dienstbaar is aan de samenleving, zo vragen de leden van de Fractie-Nanninga.

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat met de Woo belangrijke stappen worden gezet die kunnen bijdragen aan een veranderende en transparantere overheid die dienstbaar is aan de samenleving. Zij stellen voor die stappen thans te zetten. Daarnaast staan zij open voor aanvullende voorstellen.

4. Recht op toegang

Hoe kijken de initiatiefnemers aan tegen het feit dat Nederland als initiatiefnemer van het Verdrag van Tromsø dit uiteindelijk niet heeft geratificeerd, zo vragen de leden van de Fractie-Nanninga. En een land als Oekraïne wel? Wat zegt dit de initiatiefnemers? Welk land zien de

initiatiefnemers als gidsland als het gaat om een transparantie en een actief informatieverstrekken overheid? En waarom?

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat het erop aankomt de openbaarheid van overheidsinformatie te verbeteren. De ratificatie van dat Verdrag had een impuls kunnen zijn. Omdat een dergelijke impuls ontbrak, heeft het toenmalig Tweede Kamerlid Mariko Peters met dit initiatiefwetsvoorstel een dergelijke impuls willen geven. Dat is gelukt, omdat mede wegens de anticipatie op de Woo, de aandacht bij de overheid voor meer openbaarheid aanzienlijk is vergroot. De initiatiefnemers hebben geen specifiek gidsland voor ogen. Hun oogmerk is om de openbaarheid in Nederland te verbeteren en te versterken. Ratificatie van het Verdrag zegt op zichzelf nog niets over de feitelijke openbaarheid in een land.

5. Actieve openbaarmaking

Moet artikel 3.3, tweede lid, onder b zo gelezen worden, vragen de leden van de PvdA-fractie, dat ook de vergaderstukken van besloten (commissie)vergaderingen van beide Kamers der Staten-Generaal in principe actief openbaar gemaakt moeten worden, tenzij sprake is van door de regering vertrouwelijk verstrekte informatie of van een andere uitzonderingsgrond?

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat dergelijke stukken openbaar dienen te zijn, tenzij een van de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo aan de orde is. De reden dat een commissievergadering besloten is, zal gelegen zijn in een bepaald te beschermen belang. Dit belang zal, zo verwachten de initiatiefnemers, in het algemeen te herleiden zijn tot een in de Woo genoemde uitzonderingsgrond.

De actieve openbaarmakingsplicht geldt op grond van artikel 3.3, tweede lid, onder a ook voor ter behandeling ingekomen stukken. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was sprake van «ingekomen stukken». De woorden «ter behandeling» zijn toegevoegd om bijvoorbeeld reclamefolders buiten de actieve openbaarmakingsplicht te houden. Binnen de Eerste Kamer wordt een aanzienlijk aantal ingekomen stukken niet via agendering onder de aandacht van leden gebracht, maar via een postrouteringssysteem. In het laatste geval is het aan de leden om deze verder in behandeling te nemen of om agendering in de commissie te vragen. Gaat het, zo vragen de leden van de PvdA-fractie de initiatiefnemers, bij deze stukken niettemin om ter behandeling ingekomen stukken als bedoeld in de Woo? Anders gezegd, is hier de wens van de afzender tot behandeling door de Kamer doorslaggevend? Of heeft het begrip «ter behandeling» betrekking op de wijze van afhandeling van een ingekomen stuk door de Kamer?

Het is er de initiatiefnemers bij de actieve openbaarheid om te doen dat in beginsel openbaar is welke afweging een bestuursorgaan of een college maakt bij de uitvoering van de opgedragen taak. Daarom is niet de wens van de afzender tot behandeling door de Kamer doorslaggevend, maar de afwegingen van de Kamer die een rol hebben gespeeld bij het (niet) behandelen, kunnen dat wel zijn. Een ingekomen stuk voor kennisgeving aannemen, is ook een vorm van behandelen. De initiatiefnemers denken daarbij bijvoorbeeld aan brieven van lobbyisten. Burgerbrieven die betrekking hebben op individuele gevallen, zijn in artikel 3.3, eerste lid, onderdeel a, Woo, van actieve openbaarmaking uitgezonderd, omdat openbaarmaking in de meeste gevallen een inbreuk van de persoonlijke levenssfeer zou zijn. Door deze generieke uitzondering kan de individuele afweging op dit punt (en de verantwoording ervan overeenkomstig artikel 3.3, achtste lid, Woo) achterwege blijven. Het staat Kamerleden

natuurlijk vrij om naar aanleiding van een dergelijke brief aan de regering vragen te stellen of andere stappen te zetten. De initiatiefnemers nodigen de Kamer uit om de actieve openbaarmaking naar de geest van de Woo in te richten.

In artikel 3.3, vijfde lid, onder h, is sprake van «ingekomen documenten als bedoeld in het tweede lid». Zijn hiermee alleen de «ter behandeling ingekomen stukken» in het tweede lid, onder a, bedoeld of vallen er meer documenten onder? Indien het alleen om «ter behandeling ingekomen stukken» gaat, waarom is dan in het vijfde lid, onder h, voor een afwijkende terminologie gekozen?

De initiatiefnemers hebben in artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel h, Woo het oog op alle documenten waarop een openbaarmakingsplicht rust, maar die niet door het openbaarmakend bestuursorgaan of college zelf zijn opgesteld (en derhalve inkomend zijn). Dat zijn naast de stukken van artikel 3.3, tweede lid, onderdeel a, Woo, ook de adviezen, bedoeld in artikel 3.3, tweede lid, onderdeel e, onder 1, voor zover niet afkomstig van een orgaan of college waarop de Woo van toepassing is, en de onderzoeksrapporten van artikel 3.3, tweede lid, onderdeel j, Woo. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft onder de Wob geoordeeld dat actieve openbaarmaking een besluit is als derden met die openbaarmaking rechtstreeks in hun belangen worden getroffen.⁴ In dat geval dienen die belangen te worden afgewogen. In artikel 3.3, vijfde lid, wordt de termijn waarbinnen de actieve openbaarmaking dient plaats te vinden verlengd om derden in de gelegenheid te stellen een zienswijze naar voren te brengen. De initiatiefnemers gaan ervan uit dat de bestuursorganen en colleges bij het opstellen van een document die afweging maken voorafgaand aan het vaststellen van dat document en daartoe bij eventuele derden een zienswijze vragen. De initiatiefnemers zijn daarom van oordeel dat de termijn waarbinnen een document actief openbaar moet worden gemaakt, niet hoeft te worden verlengd voor documenten die een bestuursorgaan of college zelf opstelt. Overigens kan een bestuursorgaan tot het oordeel komen dat, gelet op de uitzonderingsgronden van de Woo, een naar voren gebrachte zienswijze onvoldoende grond vormt om van (actieve) openbaarmaking af te zien. Het bestuursorgaan moet zelf die afweging maken. Dat is bij actieve openbaarmaking onder de Wob niet anders.

Indien onder «ingekomen documenten als bedoeld in het tweede lid» ook andere documenten kunnen vallen, dan hebben de leden van de PvdA-fractie de volgende opmerkingen en vragen. Onder ingekomen documenten vallen in dit geval ook vergaderstukken als bedoeld in het tweede lid onder b. Vergaderstukken moeten gelijktijdig met de verspreiding aan de deelnemers van de betreffende vergadering openbaar worden gemaakt (vijfde lid, onder c). Voor ingekomen documenten geldt echter dat die niet openbaar gemaakt worden dan nadat belanghebbenden die naar verwachting bedenkingen zullen hebben tegen openbaarmaking, in de gelegenheid zijn gesteld binnen twee weken hun zienswijze naar voren te brengen (vijfde lid, onder h). Het kan gebeuren dat een brief van een belangenorganisatie over een wetsvoorstel als vergaderstuk aan de agenda wordt toegevoegd. Is deze lezing van de genoemde bepalingen volgens de initiatiefnemers correct? Is volgens hen dan het vijfde lid, onder c, van toepassing of het vijfde lid, onder h? Indien het laatste het geval is, betekent dit dan feitelijk een vertraging in de agendering, omdat zal moeten worden nagegaan of belanghebbenden bedenkingen tegen openbaarmaking hebben?

⁴ ABRvS 31 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX6362.

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat het vragen om een zienswijze alleen aan de orde is als redelijkerwijs moet worden verwacht dat degene die de brief heeft verzonden of eventuele derden tegen actieve openbaarmaking bedenkingen heeft. Bij een brief van een belangenorganisatie over een wetsvoorstel mag (zonder indicatie van het tegendeel) ervan worden uitgegaan dat met de brief wordt beoogd invloed uit te oefenen op de behandeling van het wetsvoorstel en dat actieve openbaarmaking daarbij een sequeel is. In dat geval is het vragen om een zienswijze niet nodig. Het is in ieder geval niet nodig om de zienswijzeprocedure bij artikel 3.3, tweede lid, onderdeel b, Woo opnieuw te doorlopen als deze bij artikel 3.3, tweede lid, onderdeel a, Woo al is toegepast. Als de behandeling van een op grond van artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel h, Woo gevraagde zienswijze nog niet is afgerond, is een redelijke uitleg van de Woo dat de openbaarmaking op grond van artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel c, Woo kan worden aangehouden tot de zienswijzeprocedure is afgerond.

Is het in overeenstemming met de Woo als de Eerste Kamer op haar website duidelijk aangeeft (bijvoorbeeld bij «contact») dat ter behandeling ingekomen stukken actief openbaar moeten worden gemaakt en dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties die daar bezwaren tegen hebben dat expliciet kenbaar moeten maken wanneer zij het document inzenden? Zo ja, mag de Kamer er dan van uitgaan dat indien in een stuk géén bezwaren kenbaar worden gemaakt de belanghebbenden naar verwachting ook geen bedenkingen zullen hebben tegen openbaarmaking? Zo nee, wat is daar dan voor nodig?

De initiatiefnemers achten een dergelijke werkwijze in overeenstemming met de Woo.

Actieve openbaarmaking geschiedt op grond van artikel 3.3b verplicht via een door de Minister van Binnenlandse Zaken in stand gehouden digitale infrastructuur (PLOOI). Deze verplichting geldt dus ook voor de Kamers. Momenteel maken de Kamers deels stukken openbaar uitsluitend via eigen websites (bijvoorbeeld agenda's van commissievergaderingen). Waarom is ervoor gekozen deze onder artikel 3.3b te brengen? Is het staatsrechtelijk en in het licht van de eigenstandige positie van de Kamers zuiver dat een Minister de infrastructuur beheert waarop de Kamers stukken openbaar moeten maken, zo vragen de leden van de PvdA-fractie zowel de initiatiefnemers als de regering? Welke zeggenschap hebben de Kamers over de inrichting van deze infrastructuur? In het verlengde hiervan bepaalt artikel 3.3, negende lid, dat de Minister bij ministeriële regeling nadere regels kan stellen over de wijze waarop documenten actief openbaar worden gemaakt. Dit betekent dat de Minister nadere regels kan stellen over de wijze van actieve openbaarmaking van bijvoorbeeld vergaderstukken en verslagen van de Kamers. Zelfs als dit louter een mogelijkheid op papier is, rijst de vraag of die mogelijkheid staatsrechtelijk zuiver is. Kunnen de initiatiefnemers en de regering hierop reflecteren?

De initiatiefnemers zien hier geen staatsrechtelijke bezwaren. Het gaat hier om technische voorzieningen die alleen kunnen werken als de documenten worden aangeleverd op een wijze die door die infrastructuur kan worden verwerkt. Daarnaast is één van de doelen van de Woo dat burgers met één zoekopdracht bij verschillende of alle bestuursorganen kunnen zoeken. Daartoe moeten alle bestuursorganen wel op dezelfde website zitten. De Woo is niet de eerste wet die normen oplegt aan de Staten-Generaal. Hetzelfde geldt voor de Archiefwet 1995, die ook voor de Staten-Generaal geldt. Daarbij vallen de Staten-Generaal onder het toezicht op de naleving door de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. Bij sommige handelingen is er een rol voor de Minister van Onderwijs,

Cultuur en Wetenschap, vanwege het belang van archiefbescheiden voor historisch en wetenschappelijk onderzoek en als bestanddeel van het cultureel erfgoed. Zo wordt de selectielijst van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal op voordracht van de Minister van OCW en in overeenstemming met de Staten-Generaal vastgesteld bij koninklijk besluit.⁵ Voorde vervreemding van archiefbescheiden van de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de andere Hoge Colleges van Staat en het Kabinet van de Koning een bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, verleende machtiging noodzakelijk.⁶ Ook de Wet hergebruik van overheidsinformatie is op de Staten-Generaal van toepassing. De parlementaire stukken van de Eerste en Tweede Kamer zijn in voor hergebruik geschikte vorm (meestal in diverse bestandsformaten) te downloaden via www.officielebekendmakingen.nl. Dit laat onverlet de bevoegdheid van de Eerste Kamer om deze documenten ook via www.eerstekamer.nl beschikbaar te stellen. Voor PLOOI is een vergelijkbare constructie voorzien.

6. Openbaarheid op verzoek

De leden van de Fractie-Nanninga hebben nog de volgende vragen:

- Kan de regering een overzicht (laten) opstellen en verstrekken van hoe de huidige termijnen volgens de Wob en de voorgestelde termijnen in de Woo zich verhouden tot de termijnen die momenteel in de rest van de EU worden gehanteerd?*
- Kunnen de initiatiefnemers aangeven welk ambitieniveau Nederland uitstraalt, wanneer de termijnen genoemd in de Woo worden vergeleken met andere landen in Europa?*
- Is Nederland nu volgens de initiatiefnemers met de Woo qua behandeltermijnen dan zeer ambitieus, gematigd ambitieus, of amper ambitieus? Deze leden ontvangen graag een gemotiveerd antwoord.*
- Kan de regering een inschatting geven van het aantal Wob-verzoeken per jaar in aantal en de geschatte kosten voor de behandeling van deze Wob-verzoeken?*
- Ook vernemen deze leden graag waarom gedurende de behandeling van beide wetsvoorstellen Woo de inperking van de beslistermijnen uit het oorspronkelijke wetsvoorstel is komen te vervallen.*

De initiatiefnemers hadden graag een kortere beslistermijn dan vier weken in de Woo opgenomen, zoals aanvankelijk de bedoeling was. Tijdens de plenaire behandeling van de Woo in 2016 is de halvering van de beslistermijn ongedaan gemaakt, omdat het wetsvoorstel anders niet op een meerderheid in de Tweede Kamer kon rekenen.⁷ Dat was en is een politieke realiteit. Bij de stemming over de Wijzigingswet Woo is het amendement van de leden Sneller en Buitenweg om bestuursorganen te stimuleren sneller op een verzoek te beslissen verworpen.⁸ Hieruit volgt dat ook in de Tweede Kamer van januari 2021 geen meerderheid te vinden was voor het verkorten van de beslistermijn. De initiatiefnemers zijn van oordeel dat er al veel gewonnen zou zijn als bestuursorganen zich meer zouden inspannen om de wettelijke termijn te halen. Overigens komt het de initiatiefnemers voor dat de aan de regering gevraagde gegevens op dit punt niet noodzakelijk zijn om een oordeel over het wetsvoorstel te vormen. Zij dringen er bij uw Kamer op aan om de behandeling van het wetsvoorstel niet afhankelijk te maken van deze beantwoording die mogelijk enige tijd in beslag kan nemen.

⁵ Artikel 5 Archiefwet 1995.

⁶ Artikel 8 Archiefwet 1995.

⁷ Kamerstukken II 2015/16, 33 328, nr. 20.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 112, nr. 19.

De aan het woord zijnde leden hebben aansluitend de volgende vraag. Als de oorzaak van het niet halen van een wettelijke termijn mede is gelegen in de omvang van het verzoek, hebben de initiatiefnemers daarvoor begrip, maar zij hebben ook de indruk dat andere factoren een rol spelen, zoals andere prioriteitstelling of uitstel tot een geschikter moment van openbaarmaking. Kunnen de initiatiefnemers het begrip «uitstel tot een geschikter moment van openbaarmaking» nader duiden? Wanneer is dit volgens de initiatiefnemers wenselijk en acceptabel. En wanneer niet? Hoe kijken de initiatiefnemers aan tegen het risico van politieke beïnvloeding, om politieke redenen, ten aanzien van het begrip «uitstel tot een geschikter moment van openbaarmaking»?

Met de zinsnede «uitstel tot een geschikter moment van openbaarmaking» hebben de initiatiefnemers bedoeld dat uitstel soms lijkt te zijn ingegeven om de openbaarmaking te doen plaatsvinden op een tijdstip dat de openbaarmaking minder gevolgen heeft, bijvoorbeeld als een commissiedebat in de Tweede Kamer voorbij is. Zij achten een dergelijke praktijk ongewenst. Overigens zien de initiatiefnemers ook wel dat informatie beschikbaar komt op een tijdstip dat deze wel in het politieke en maatschappelijke debat kan worden gebruikt.

Zeer recent heeft de Eerste Kamer met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een uitgebreid debat gevoerd over de relatie tussen het rijk en de decentrale overheden. Een van de kernpunten van dat debat was dat bij nieuwe wetgeving die gemeenten raakt, er zeer duidelijke en redelijke afspraken gemaakt moeten worden over wat die extra taken vergen. De Woo vraagt onder andere gemeenten om specifiek een Woo-functionaris aan te stellen. Daar staat tegenover dat de Wob-verzoeken komen te vervallen. Hoe zien de initiatiefnemers deze extra functionaris in relatie tot de «extra taken voor decentrale overheden»-discussie, zo vragen de leden van de Fractie-Nanninga.

De initiatiefnemers merken op dat de decentrale overheden zijn betrokken bij de totstandkoming van de Woo en dat zij met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overeenstemming hebben bereikt over de compensatie voor de invoering van de Woo. In die compensatie is rekening gehouden met de verplichting om een contactfunctionaris aan te stellen. Zie ook de memorie van toelichting bij de Wijzigingswet Woo.⁹ Overigens kunnen onder de Woo net als onder de Wob ook verzoeken om informatie worden ingediend. De contactfunctionaris helpt bij het omschrijven van een verzoek en kan ervoor zorgen dat eenvoudige verzoeken zonder administratieve rompslomp worden afgedaan.

7. Uitzonderingen

Artikel 5.4a Woo bepaalt dat informatie betreffende de ondersteuning van individuele leden van de Kamers door ambtenaren van de griffie niet openbaar is. Klopt de aanneme dat deze bepaling niet van toepassing is op bijvoorbeeld het adviseren van een fractie door een ambtenaar van de griffie, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. En valt het adviseren van de Kamervoorzitter wel of niet onder deze bepaling?

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat artikel 5.4a Woo ook van toepassing is op de advisering aan een fractie door ambtenaren van de griffie. Een fractie is staatsrechtelijk niets anders dan een groep Kamerleden. Het maakt voor de toepassing van artikel 5.4a Woo niet uit of een advies wordt verstrekt aan een groep Kamerleden uit één fractie of uit

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 112, nr. 9, p. 13.

meerdere fracties. Als artikel 5.4a Woo niet van toepassing zou zijn op de advisering aan een fractie, zou in de toekomst een dergelijk advies gevraagd worden door de fractievoorzitter, zodat artikel 5.4a Woo wel van toepassing zou zijn. Artikel 5.4a Woo is echter niet van toepassing op de advisering aan de Kamervoorzitter. De Kamervoorzitter maakt in die hoedanigheid onderdeel uit van het instituut Kamer, waarop de Woo van toepassing is. Op deze advisering is de Woo van toepassing, zij het dat een uitzonderingsgrond uit de artikelen 5.1 en 5.2 Woo aan de orde kan zijn.

De leden van de **PVV**-fractie hebben in het voorlopig verslag aan de initiatiefnemers en de regering gevraagd aan te geven in hoeverre de Woo betrekking heeft op documenten van bestuurlijke overlegtafels, zoals klimaattafels, regionale overlegtafels asielopvang, het veiligheidsberaad, etcetera. De initiatiefnemers hebben deze vraag als volgt beantwoord: «De Woo is van toepassing op alle documenten die zich bij de overheid bevinden die naar hun aard verband houden met de publieke taak. Voor zover bestuursorganen deelnemen aan dergelijke overlegtafels en daarover documenten over bestaan, kan een verzoek over dergelijke documenten worden ingediend. Dat verzoek zal dan, met inachtneming van de uitzonderingsgronden van artikel 5.1, moeten worden beoordeeld.» In reactie hierop vragen genoemde leden aan de regering aan te geven of zij onder de Woo belemmeringen ziet bij het openbaar maken van de documenten van bestuurlijke overlegtafels. Zo ja, welke? Kan de regering aangeven of onder vigeur van de Woo verslagen van de klimaattafels en het klimaatberaad in principe volledig openbaar moeten worden gemaakt, inclusief nu zwartgelakte delen en namen van organisaties die in de documenten genoemd worden? Zo nee, waarom niet?

De initiatiefnemers kunnen naast de door de leden van de PVV-fractie geciteerde passage geen uitspraak doen over documenten die zij niet kennen en die ook nog niet bestaan.

8. Digitale informatiehuishouding

*De leden van de **PvdA**-fractie lezen dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, op grond van artikel 6.2 een meerjarenplan naar de Staten-Generaal zendt over de wijze waarop bestuursorganen hun digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk maken. Voor de toepassing van de Woo worden de Kamers gelijkgesteld met bestuursorganen (artikel 2.2, tweede lid). Het meerjarenplan van de Minister gaat derhalve óók over de wijze waarop de Kamers hun digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk maken. Is deze interpretatie naar het oordeel van de initiatiefnemers en de regering juist? Zo ja, is deze bepaling dan staatsrechtelijk en in het licht van zelfstandige positie van de Kamers zuiver te achten? Waarom moet de Minister rapporteren aan de Kamers over de wijze waarop de Kamers zelf hun informatie toegankelijk maken? Op welke wijze hebben de Kamers invloed op de inhoud van het meerjarenplan voor zover dat henzelf betreft?*

Naar het oordeel van de initiatiefnemers is het meerjarenplan een instrument dat bijdraagt aan de vergroting van de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie. Die toegankelijkheid is een randvoorwaarde voor verschillende vormen van overheidshandelen. Het meerjarenplan is geen opsomming van hoe verschillende bestuursorganen hun verschillende maatregelen treffen, maar bevat stappen die voor alle bestuursorganen relevant zijn. Het plan moet aangeven hoe verschillende bestuursorganen uit verschillende bestuurslagen van elkaar kunnen leren en welke oplossingen in gezamenlijkheid kunnen worden ontwikkeld. De

initiatiefnemers gaan ervan uit dat de zelfstandige positie van de Kamer hierbij kan worden gerespecteerd en sluiten ook niet uit dat de positie van de Kamer meebrengt dat op onderdelen een uitzondering of een aanvulling op een «standaardoplossing» zal worden ontwikkeld. Het meerjarenplan heeft ook betrekking op de decentrale overheden, maar doet geen afbreuk aan de lokale autonomie.

9. Inwerkingtreding

Artikel 10.3 bepaalt dat artikel 3.3, eerste en tweede lid, in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Waarom noemt artikel 10.3 alleen het eerste en tweede lid, en niet het héle artikel 3.3? De leden 3 t/m 9 kunnen zonder de leden 1 en 2 toch niet toegepast worden, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Ze verwijzen immers geregeld naar de leden 1 en 2.

Op grond van artikel 10.3 bepaalt de regering ook het tijdstip waarop de actieve openbaarmakingsplicht die op de Kamers rust – bijvoorbeeld ten aanzien van ter behandeling ingekomen stukken, vergaderstukken als memo's en ambtelijke toelichtingen, en verslagen – in werking treedt. Had het niet in de rede gelegen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie aan de initiatiefnemers en de regering, dat een ontwerp van een daartoe strekkend koninklijk besluit bij de Kamers wordt voorgehangen, zodat zij de regering daar nog over kunnen bevragen?

De initiatiefnemers erkennen dat de leden 3 tot en met 9 van artikel 3.3 Woo geen betekenis hebben zonder de inwerkingtreding van onderdelen van artikel 3.3, eerste en tweede lid, Woo. Artikel 3.3, eerste en tweede lid, Woo treedt gefaseerd in werking. Dat wil zeggen dat verschillende onderdelen in werking kunnen treden op het tijdstip dat de betrokken bestuursorganen aan hun verplichtingen kunnen voldoen. Een alternatief voor de inwerkingtreding van de leden 3 tot en met 9 was geweest om deze leden in werking te laten treden met het eerste koninklijk besluit waarmee onderdelen van artikel 3.3, eerste en tweede lid, in werking zullen treden. De initiatiefnemers gaan ervan uit dat voorafgaand aan het oordeel dat een bepaald onderdeel in werking kan treden, hierover het benodigd bestuurlijk overleg zal plaatsvinden. Zij hebben niet overwogen om voor de Staten-Generaal een aparte voorziening te treffen, bijvoorbeeld door middel van een voorhangprocedure. De initiatiefnemers gaan ervan uit dat (na aanvaarding en bekrachtiging van de Woo) de implementatie geen politiek maar een organisatorisch vraagstuk is, waarbij een voorhangprocedure minder passend lijkt.

Snels
Van Weyenberg