

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)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

De Wet open overheid (hierna: Woo)¹ wil een transparante en actief openbaar makende overheid. Dat doel blijft ongewijzigd. Het bleek echter dat er zorgen bij overheden bestonden over de interpretatie, uitvoerbaarheid en kosten van het wetsvoorstel. De initiatiefnemers zijn van oordeel dat de door hen gewenste (cultuur)verandering niet zal worden bereikt als overheden zelf twijfels hebben over deze aspecten van de wet. Met deze wijzigingswet worden daarom onduidelijkheden in de Woo verhelderd, wordt een aantal inhoudelijke wijzigingen voorgesteld en wordt een aantal technische verbeteringen geformuleerd. Het doel van de Woo blijft ongewijzigd. Het is en blijft belangrijk dat er een cultuurverandering ten aanzien van de omgang met informatie plaatsvindt bij de overheid. Wel wordt de wet nu verduidelijkt en de uitvoerbaarheid verbeterd. Hiermee is steun voor het gewijzigde wetsvoorstel gevonden bij zowel de Rijksoverheid als bij de decentrale overheden.

Allereerst betreffen de wijzigingen het verbeteren van de uitvoerbaarheid door verduidelijking van de omschrijving van de actief openbaar te maken documenten, door de bestuursorganen meer tijd te geven voor het organiseren van die actieve openbaarmaking en door het vervangen van het register door een meerjarenplan digitale informatiehuishouding, waarmee het Rijk en de decentrale overheden hun digitale informatiehuishouding duurzaam toegankelijk gaan maken en de verplichting om een of meer contactpersonen aan te wijzen die burgers kunnen informeren over de beschikbaarheid van overheidsinformatie. Daarnaast wordt de Woo op onderdelen verduidelijkt waar is gebleken dat het voorstel kan worden gelezen op een manier die niet is bedoeld of beoogd. Deze technische wijzigingen en verduidelijkingen worden verantwoord in de artikelsgewijze toelichting. Tot slot is er een aantal technische wijzigingen, zoals een aangepaste verwijzing of een redactionele verbetering.

Met deze wijzigingen wordt de wet ook kosteneffectief. In de impactanalyse van ABDTOPConsult² zijn voor de invoering van de oorspronkelijke Woo drie grote kostenposten

¹ Kamerstukken 33328. De Woo is op 19 april 2016 door de Tweede Kamer aangenomen.

² Bij de behandeling van de Woo in de Eerste Kamer werden er vragen gesteld over de uitvoerbaarheid en de kosten van de wet (Kamerstukken I 2015/16, 33328, B). Twee rapporten die op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werden opgesteld door ABDTOPConsult waren kritisch over de uitvoerbaarheid en vreesden hoge kosten (Kamerstukken II 2016/17, 33328, nrs. 37-38 en Kamerstukken I 2016/17, 33328, F-G). Tegelijkertijd was het zo dat ook deze rapporten zelf ook weer vragen opriepen. Bv W. Voermans, Geen trek in wet open overheid, SConline 1 mei 2017, <http://www.sconline.nl/artikel/geen-trek-de->

onderscheiden. Deze posten betreffen de actieve openbaarheid, de invoering van het register met ingekomen en uitgaande stukken en de in artikel 5.3 Woo gelezen verplichting om alle overheidsinformatie na vijf jaar openbaar te maken. Van deze kostenposten vervallen de kosten van het register, nu het wordt vervangen door het meerjarenplan, en de aan artikel 5.3 toegerekende kosten, nu dat artikel zo is geformuleerd dat de - door de initiatiefnemers niet beoogde - interpretatie van de impactanalyse niet langer mogelijk is. De kosten voor de actieve openbaarmaking worden gereduceerd door het voorstel te verduidelijken, zodat aan onbedoelde interpretaties niet langer onnodige kosten worden toegeschreven, door de openbaar te maken documenten nauwkeuriger te omschrijven, zodat de verplichting concreter wordt en makkelijker uitvoerbaar, en door de mogelijkheid de verplichting tot openbaarmaking van de verschillende informatiecategorieën gefaseerd in te voeren.

Waar het kabinet naar aanleiding van het regeerakkoord het gesprek met de initiatiefnemers over de Woo aanging, achtten de initiatiefnemers en het kabinet het evenzeer van belang ook decentraal bestuurlijk draagvlak te zoeken. De initiatiefnemers bespraken samen met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de mogelijke kosten en uitvoering van de Woo met de besturen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). Het bestuur van de VNG is blij met het bereikte resultaat en kan instemmen met Wijzigingsvoorstel. Ook de UvW heeft zijn steun uitgesproken voor de Wijzigingswet. Het bestuur van het IPO heeft geconstateerd dat de initiatiefnemers met de Wijzigingswet tegemoet komen aan de voornaamste bezwaren van de gezamenlijke provincies tegen het oorspronkelijke wetsvoorstel. Wel verwachten de vertegenwoordigers van de medeoverheden van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondersteuning bij de uitvoeringskosten op grond van artikel 2 van de Financiële-Verhoudingswet. De initiatiefnemers zijn verheugd met de aldus uitgesproken ondersteuning voor de Woo in deze gewijzigde vorm.

Op 2 november 2018 heeft Ecorys in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een maatschappelijke kosten-batenanalyse (hierna MKBA) afgerond.³ Deze MKBA had betrekking op een eerdere versie van deze wijzigingswet. De VNG, het IPO en de UvW waren vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal de MKBA separaat aan de Staten-Generaal aanbieden. De MKBA laat zien dat de Woo, zoals gewijzigd met deze wijzigingswet, uitvoerbaar en betaalbaar is. Op onderdelen gaf de MKBA aanleiding tot nadere aanscherping. Hieronder zal, waar daartoe aanleiding bestaat, nader op de MKBA worden ingegaan.

2. Inhoud van het voorstel

2.1. Verplichte actieve openbaarheid blijft het uitgangspunt

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat het belang van actieve openbaarheid niet kan worden overschat. Een systematische ontsluiting van voor burgers relevante informatie draagt bij aan inzicht in de bestuursvoering en is daarmee onmisbaar voor democratische participatie en controle van het bestuur. De bevoegdheid van artikel 8 Wob om documenten actief openbaar te maken wordt door de bestuursorganen onvoldoende gebruikt.⁴ Kern van de Woo is daarom een opsomming van verplicht openbaar te maken documenten. Vanuit die kerngedachte van [wet-open-overheid](#) en Open State Foundation, Invoeringskosten Wet open overheid gebaseerd op onnauwkeurige berekeningen, <https://openstate.pr.co/157425-invoeringskosten-wet-open-overheid-gebaseerd-op-onnauwkeurige-berekeningen>.

³ Ecorys, PBLQ, MKBA concept-aanpassing Wet open overheid, Rotterdam 2018.

openbaarmaking zijn verschillende keuzes te maken. Daarin doen de initiatiefnemers nu aanpassingen. Zij erkennen dat verplichte actieve openbaarmaking niet vanzelf gaat, maar dat bestuursorganen hun processen hierop moeten aanpassen. De bereidheid van bestuursorganen om die aanpassingen te verrichten is belangrijk. Deze wijzigingswet biedt daarom allereerst de mogelijkheid om de verplichte actieve openbaarheid gefaseerd in te voeren, om de uitvoeringslasten te verlichten en de implementatie soepel te laten verlopen. De initiatiefnemers gaan ervan uit dat de vragen die zich voordoen bij actief openbaar te maken documenten per categorie steeds dezelfde zijn. Zo kunnen bij beschikkingen over een bepaald onderwerp, die bij een bestuursorgaan altijd dezelfde vorm hebben, de onderdelen van die beschikking die niet voor actieve openbaarmaking in aanmerking komen, vooraf worden geïdentificeerd. Die onderdelen kunnen dan in de modellen voor dergelijke documenten zodanig worden geormerkt dat eenvoudig een voor actieve openbaarmaking geschikte versie kan worden vervaardigd. In die gevallen hoeft dus niet te worden gelakt nadat het document is vastgesteld (en binnen twee weken actief openbaar gemaakt moet worden), maar kunnen processen zo worden ingericht dat met een druk op de knop de actief openbaar te maken versie kan worden vervaardigd. Eventuele bedenkingen van een belanghebbende tegen actieve openbaarmaking kunnen voorafgaand aan de vaststelling worden onderzocht en gewogen. Als een besluitvormingsproces op die wijze is ingericht, kost de actieve openbaarmaking veel minder inspanning dan door ABDTOPConsult is ingeschat. De tijd voor het inrichten van die processen voorafgaand aan invoering van de Woo moet de bestuursorganen dan wel worden gegund. Daarin voorziet deze wijzigingswet.

Ten tweede is de omschrijving van de verplicht actief openbaar te maken documenten in artikel 3.3 Woo op verschillende onderdelen verduidelijkt en aangescherpt. Deze wijzigingen worden individueel toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij de wijziging van artikel 3.3 Woo. Ook deze wijzigingen zullen leiden tot een beter uitvoerbare verplichting tot openbaarmaking op die onderdelen.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de verplichte actieve openbaarmaking alleen geldt voor de in artikel 3.3 Woo genoemde documenten. De door ABDTOPConsult aan de actieve openbaarmaking toegerekende kosten gaan uit van de veronderstelling dat de Woo ertoe dwingt om alle niet in artikel 3.3 genoemde documenten op grond van artikel 3.1 Woo eveneens binnen twee weken openbaar te maken. Om dit misverstand weg te nemen, wordt artikel 3.1 in deze wijzigingswet zo geformuleerd dat expliciet wordt gemaakt dat artikel 3.1 niet dwingt tot actieve openbaarmaking in het algemeen. Zie verder de toelichting bij de wijziging van artikel 3.1 Woo.

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat artikel 3.1 Woo ten opzichte van artikel 8 Wob geen nieuwe verplichtingen en dus geen aan de Woo toe te rekenen extra kosten meebrengt. De MKBA bevestigt dit. Artikel 8 Wob geeft bestuursorganen de opdracht uit eigen beweging informatie over het beleid te verschaffen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering. Artikel 3.1 Woo geeft bestuursorganen de opdracht om bij de uitvoering van hun taak uit eigen beweging in ieder geval informatie over het beleid voor eenieder openbaar te maken, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, tenzij met de openbaarmaking geen redelijk doel is gediend. Beide artikelen leggen het bestuursorgaan een vergelijkbare verplichting op. Artikel 8 Wob kan daarbij imperatiever worden uitgelegd dan artikel 3.1 Woo, maar dat komt omdat in artikel 3.3

⁴ Uitzonderingen daargelaten, zoals in de Beleidsregel actieve openbaarheid Zuid-Holland 2017 van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 13 december 2016, provinciaal blad 2016, 6746.

Woo al de belangrijkste documenten zijn genoemd die in het belang van een goede en democratische bestuursvoering openbaar verplicht worden gemaakt. De verplichting uit artikel 8 Wob is in artikel 3.1 Woo de Woo niet aangescherpt of verzwaaard. In vergelijking met artikel 8 Wob vervult artikel 3.1 Woo een vangnetfunctie naast artikel 3.3 Woo. De extra kosten voor actieve openbaarmaking ten opzichte van de Wob worden in de Woo veroorzaakt door de verplichte actieve openbaarmaking van artikel 3.3. Woo, niet door artikel 3.1 Woo. De MKBA laat zien dat bestuursorganen nu al steeds vaker invulling geven aan de actieve openbaarmaking van artikel 8 Wob. De initiatiefnemers hopen dat deze ontwikkeling zich voortzet.

2.2. Vervallen registerplicht

Het onderdeel van de Woo dat de meeste reacties opriep, was de verplichting een register in te voeren waarin eenieder kon nagaan welke openbare en niet-openbare documenten bij een bestuursorgaan berusten. De reacties betroffen inhoudelijke argumenten, zoals het argument dat niet van alle niet-openbare documenten gewenst is dat bekend is dat ze bestaan. Het grootste deel betrof echter de uitvoerbaarheid en de kosten van het register. De initiatiefnemers hadden met dit laatste punt al rekening gehouden door de invoering van het register op termijn te stellen. De gedachte van de initiatiefnemers was en is dat de bestaande documentmanagementsystemen een goede basis kunnen zijn voor een dergelijk register. De kosten van een register zijn in dat geval aanzienlijk lager dan door ABDTOPConsult geschat. Het is de initiatiefnemers echter gebleken dat het gebruik van de documentmanagementsystemen van dien aard is dat een register dat daarop is gebaseerd, vooralsnog niet volledig zal zijn. Het volledig maken zal dan inderdaad met extra kosten gepaard gaan. De initiatiefnemers realiseren zich dat het register, althans de beeldvorming daaromtrent, een breekpunt vormt voor de aanvaarding van de Woo en hebben daarom onderzocht of het doel dat zij met het register hebben, ook op een andere wijze kan worden bereikt.

De initiatiefnemers wilden met het register als middel twee doelstellingen bereiken, te weten 1) het op orde brengen van de informatiehuishouding (als noodzakelijke voorwaarde voor het structureel en duurzaam organiseren van actieve openbaarmaking, overbrenging ten behoeve van archivering en ander gebruik van informatie) en 2) als hulpmiddel voor de burger bij het indienen van een informatieverzoek. De initiatiefnemers houden vast aan deze doelen, maar in tijd en vorm bieden de initiatiefnemers nu meer ruimte om deze doelen te realiseren.

Doelstelling 1

De initiatiefnemers stellen vast dat het op orde brengen van de overheidsinformatiehuishouding al geruime tijd problematisch is. Het is een van de redenen dat de behandeling van Wob-verzoeken zo veel tijd kost. De digitalisering heeft nieuwe problemen gecreëerd. Het op orde brengen van de overheidsinformatie is veel breder dan achterstallige archivering, hoe noodzakelijk dat laatste ook is. Het op orde brengen van de informatiehuishouding houdt in dat gearchiveerde informatie vindbaar is en ontsloten kan worden, niet alleen na overdracht aan het archief, maar juist in de fase daarvoor. Uit de gesprekken met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en met de koepelorganisaties van decentrale overheden blijkt een breed gedragen besef van de noodzaak van het op orde brengen van de digitale overheidsinformatie. Dat heeft geresulteerd in het voorgestelde hoofdstuk 6, dat in paragraaf 2.3 nader wordt toegelicht. De initiatiefnemers zijn

van oordeel dat hiermee de eerste doelstelling kan worden gerealiseerd zonder het eerder voorgestelde register.

Doelstelling 2

Het tweede doel van het register was het verschaffen van inzicht in de aanwezige informatie, ook als die nog niet openbaar is omdat die beoordeling nog niet heeft plaatsgevonden. Het register is daarmee een hulpmiddel bij het opstellen van een verzoek om informatie. Zonder register is een ander hulpmiddel gewenst. Daartoe stellen de initiatiefnemers voor dat bestuursorganen een functionaris aanstellen die burgers informeert over de beschikbaarheid van informatie. Zo helpen wij hen ook zonder register snel en effectief te overzien welke informatie aanwezig is bij een bestuursorgaan. Deze verplichting is opgenomen in het nieuwe artikel 4.7 Woo. De bedoeling is dat de contactfunctionaris op laagdrempelige en klantvriendelijke wijze, bijvoorbeeld telefonisch of via e-mail, vragen beantwoordt en wellicht ook documenten verstrekt in gevallen die zich daartoe lenen (als het er maar een paar zijn en er geen uitzonderingsgronden aan de orde zijn).

Nu op deze wijze de twee doelstellingen worden bereikt die de initiatiefnemers voor ogen hadden bij het voorstellen van het register, achten zij het verantwoord om het register als middel niet langer in de Woo op te nemen.

2.3. Digitale informatiehuishouding op orde brengen

Met hoofdstuk 6 wordt geborgd dat de digitale informatiehuishouding van de overheid op orde wordt gebracht, om zo randvoorwaarden te scheppen voor een goede uitvoering van de Woo. Een van de problemen bij de uitvoering van de Wob, maar ook op andere terreinen, is dat bestuursorganen niet altijd weten welke informatie er is en deze niet snel tot hun beschikking hebben. Daardoor neemt de beslissing op verzoeken om informatie soms meer tijd en inspanning in beslag dan nodig (en wettelijk is toegestaan). Ook de naleving van reeds bestaande verplichtingen tot actieve openbaarmaking blijft achter, zolang overheden hun werkprocessen en informatiesystemen daarop onvoldoende inrichten.

De initiatiefnemers staan niet alleen in die kritiek. Ook de Erfgoedinspectie, die op grond van de Archiefwet 1995 toezicht houdt, heeft herhaaldelijk geconstateerd dat de digitaal vastgelegde informatie bij de overheid onvoldoende kan worden ontsloten en duurzaam toegankelijk worden gemaakt.

Zoals hierboven is toegelicht, stellen de initiatiefnemers voor het middel register in de Woo te vervangen door bepalingen die moeten borgen dat de digitale informatiehuishouding van de overheid structureel wordt verbeterd. Uitgangspunt is dat ieder bestuursorgaan voldoet aan artikel 3 van de Archiefwet 1995 dat de documenten die de bestuursorganen ontvangen, vervaardigen of anderszins onder zich hebben, zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden. Die algemene zorgplicht is (bij wijze van verwijzing naar de Archiefwet 1995) reeds overgenomen in de Woo (artikel 2.4). Die zorgplicht betekent ook dat bestuursorganen de verplichting hebben om maatregelen te treffen. In artikel 6.1 is dit – wat betreft de duurzame toegankelijkheid van digitale documenten – geëxpliciteerd.

Dit kan helaas niet van vandaag op morgen. En hoewel het de verantwoordelijkheid van ieder bestuursorgaan is om zijn digitale informatie duurzaam toegankelijk te houden en, waar voorgeschreven, actief en passief openbaar te maken, is het niet efficiënt om van ieder bestuursorgaan te eisen dat het zelf het wiel uitvindt. Daarom zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een meerjarenplan naar de Kamers zenden, waarin

wordt aangegeven welke maatregelen kunnen en zullen worden getroffen om de digitale informatie duurzaam toegankelijk te maken. Vanzelfsprekend neemt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarbij de Archiefwet 1995, alsmede met het Archiefbesluit 1995 en de Archiefregeling in acht. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal het meerjarenplan daarom steeds in overeenstemming met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Staten-Generaal zenden. Dat plan zal eerst bij het Rijk beginnen en daarna plannen betreffende de decentrale overheden en de zbo's bevatten. Het plan gaat niet uit van grote ICT-projecten die lang duren en veel kosten, maar van een stap-voor-stap-benadering, die zichzelf in pilots bewijst en die daarna door andere overheden kunnen worden overgenomen of wellicht zelfs als standaard kunnen worden voorgeschreven. Zo is de kans op resultaat het grootst. Sommige pilots zullen succesvol zijn; er zullen ongetwijfeld ook pilots zijn die mislukken maar wel het inzicht verbreden en verdiepen in mogelijke oplossingsrichtingen die wel werken. Voor zover standaarden worden voorgeschreven, zal dat gebeuren in het Archiefbesluit 1995 en de Archiefregeling.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal de Kamers, aanvankelijk bijvoorbeeld jaarlijks, periodiek over de voortgang rapporteren. De minister maakt daarbij gebruik van de relevante rapporten van onder andere de Erfgoedinspectie, de Autoriteit Persoonsgegevens, en de Algemene Rekenkamer. Uit de rapportage zal volgen op welke wijze het plan moet worden aangevuld en gepreciseerd om de doelstelling te kunnen realiseren. De beide Kamers kunnen vervolgens controleren of er voldoende voortgang geboekt wordt en zo nodig bijsturen.

De initiatiefnemers verwachten dat het volledig realiseren van de doelstelling bij Rijk en decentrale overheden ten minste acht jaar gaat duren. Een dergelijke lange duur, alsmede het belang van verbetering van de informatiehuishouding, rechtvaardigt het vastleggen van doel en plan in de wet. Dat betekent natuurlijk niet dat het verboden is om voorafgaand aan inwerkingtreding van hoofdstuk 6 de uitvoering al ter hand te nemen. Het betreft immers een verplichting die ook zonder de Woo op de bestuursorganen rust.

Hoofdstuk 6 voorziet voor de duur van het realiseren van de doelstelling ook in de instelling van een instantie die de uitvoering van het meerjarenplan monitort en adviezen uitbrengt over noodzakelijke aanvullingen en uitwerkingen van het plan (artikel 6.3). Gezien de specialistische aard van de onderwerpen waarop het meerjarenplan betrekking heeft, achten de initiatiefnemers het gewenst om voor de monitoring en advisering een onafhankelijk, specialistisch adviescollege in het leven te roepen waarin verschillende typen deskundigheid vertegenwoordigd zijn. Gedacht wordt aan de disciplines openbaar bestuur, bestuursrecht, ICT en archiefdeskundigheid. Het adviescollege is hiermee ook een waarborg voor een goede uitvoering van de Wet open overheid. Het zal voortbestaan totdat het doel van het meerjarenplan – het duurzaam toegankelijk maken van digitale overheidsinformatie – in de praktijk is bereikt.

Wanneer wordt vastgesteld dat de doelstellingen van hoofdstuk 6 duurzaam zijn gerealiseerd en de digitale informatie voldoende toegankelijk is, komt het hoofdstuk bij koninklijk besluit te vervallen. Daarmee is dan ook het college opgeheven. Zie hiervoor het voorgestelde artikel 10.2b.

3. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

3.1. Hoger recht

In de memorie van toelichting en nota's van wijziging bij de Woo is reeds ingegaan op de verhouding tot diverse internationale bepalingen en artikel 110 van de Grondwet. In de toelichting hieronder bij de voorgestelde wijziging van artikel 5.1, tweede lid, Woo wordt aanvullend ingegaan op de verhouding tot het Verdrag van Aarhus en het Verdrag van Tromsø.

3.2. Nationale regelgeving

Verhouding tot bijzondere wettelijke openbaarmakingsregimes

De Woo is van toepassing tenzij een bij bijzondere wet vastgelegd apart regime van toepassing is. Dit is vastgelegd in artikel 8.8 Woo en de bijlage bij dat artikel. Dat roept de vraag op of een bijzonder regime ook voorrang kan hebben op de Woo als het niet in de bijlage is opgenomen. De situatie kan zich voordoen dat na inwerkingtreding van de Woo een rechter tot de conclusie komt dat een niet in de bijlage opgenomen regeling die eerder dan de Woo in werking is getreden uitputtend is bedoeld. In dat geval geldt, evenals onder de Wob, de bedoeling van de wetgever. Bij nieuwe in wetten vast te leggen uitzonderingen, zou naar het oordeel van de initiatiefnemers uit het oogpunt van uniformiteit in beginsel moeten worden gekozen voor wijziging van de bijlage bij de Woo. De initiatiefnemers kunnen zich voorstellen dat hierover een aanwijzing wordt opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving, zoals dat in aanwijzing 5.49 is gebeurd voor de bijlage bij de Awb. Maar ook hier geldt dat de bedoeling van de wetgever (een uitputtend bedoeld openbaarheidsregime) zwaarder weegt dan de vormgeving ervan. De initiatiefnemers gaan ervan uit dat de wetgever bij gelegenheid nieuwe uit jurisprudentie volgende uitzonderingen toevoegt aan de bijlage.

Aanpassing van wetten

In de Woo worden in hoofdstuk 9 een groot aantal verwijzingen in verschillende wetten naar de Wob vervangen door verwijzingen naar de Woo. Deze wijzigingen worden geactualiseerd en aangevuld met wijzigingen die noodzakelijk zijn geworden na de aanvaarding van de Woo in de Tweede Kamer. Samenloopbepalingen zijn voorts opgenomen in artikel 18g Wet Huis voor klokkenluiders (ter vervanging van de artikelen 9.54 en 9.55 Woo), in de artikelen Xd en Xe van het wetvoorstel wijziging van de Wet marktordening gezondheidszorg en enkele andere wetten in verband met aanpassingen van de tarief- en prestatieregulering en het markttoezicht op het terrein van de gezondheidszorg⁵ (in verband met wijziging van het in artikel 9.35 van de Woo genoemde artikel 49c Wet marktordening gezondheidszorg) en artikel 33 van de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen⁶ (die de in artikel 9.60a Woo genoemde Cybersecuritywet vervangt).

4. Gevolgen

4.1. Kosten en baten

De Woo, zoals met deze wijzigingswet gewijzigd, brengt vooral extra kosten met zich voor het inrichten van werkprocessen voor de verplichte actieve openbaarheid. In de MKBA zijn deze kosten nader uitgesplitst voor de verschillende bestuurslagen en naar bestuursorganen van verschillende omvang. Dit komt neer op de volgende verdeling (waarbij wordt

⁵ Kamerstukken 34445.

⁶ Stb. 2018, nr. 387.

aangetekend dat de incidentele uitgaven afhankelijk van de duur van de gefaseerde invoering worden uitgespreid over meerdere jaren):

	MKBA	quickscans
Rijk incidenteel	ca 37 mln.	“meer dan 1 mld.”
Rijk structureel	ca 11,6 mln. per jaar	“meer dan 1 mld.” per jaar
Medeoverheden incidenteel	ruim 100 mln.	“ten minste 1 mld.”
Medeoverheden structureel	ca. 34,7 mln. per jaar	“ten minste 1 mld.” per jaar
Verhoging contactfunctionarissen ⁷	+ € 6,0 mln. per jaar	
Verlaging onderzoeken ⁸	-/- € 4,1 mln. per jaar	

Naar aanleiding van de MKBA zijn de bedragen voor de contactfunctionarissen verhoogd en voor de onderzoeken verlaagd. De kosten medeoverheden structureel komen daarmee op ca. 36,7 mln. De wijzigingen worden toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

De door ABDTopconsult begrote kosten voor het register (wat daar dan ook van zij) komen te vervallen. Ook van de door ABDTopconsult begrote kosten wegens de veronderstelde verplichting om alle nog niet openbare informatie na vijf jaar actief openbaar te maken, is geen sprake.

De kosten van de actieve openbaarmaking zullen door de fasering van de invoering aanzienlijk verminderen.

Het afdoen van een verzoek om informatie zal ten opzichte van de Wob in ieder geval niet leiden tot een stijging. De initiatiefnemers denken dat door de vergrote actieve openbaarheid en de instelling van de contactfunctionaris zelfs minder verzoeken hoeven te worden behandeld. Het voorkomen van nieuwe Wob-verzoeken is in ieder geval in het verleden een reden geweest om tot structurele actieve openbaarmaking over te gaan (zoals bij de bonnetjes van bewindspersonen en de rapportages van de onderwijsinspectie). De MKBA doet op dit punt geen uitspraak. Een eventuele besparing op dit punt kan echter pas worden gerealiseerd als betrokken bestuursorganen de actieve openbaarmaking daadwerkelijk hebben ingevoerd.

De uitvoering van het meerjarenplan van hoofdstuk 6 leidt niet of nauwelijks tot kosten die aan de Woo kunnen worden toegerekend, nu het hier, zoals eerder beschreven, vooral gaat om het planmatig uitvoeren van reeds bestaande verplichtingen. De initiatiefnemers zullen de opbrengsten die voortvloeien uit de uitvoering van de plan niet als opbrengst van de Woo claimen, hoewel als alles goed gaat de Woo wel als katalysator heeft gefunctioneerd. De MKBA geeft aan dat voor de raming van het meerjarenplan voor het Rijk er nog weinig gegevens zijn. Het meerjarenplan voor de decentrale overheden moet nog geschreven worden. Wel zijn er kosten voor het instellen en ondersteunen van het Tijdelijk adviescollege informatiehuishouding. Deze kosten zijn in de MKBA geraamd op € 200.000 per jaar.

De MKBA gaat daarnaast in op de baten. Inherent aan een MKBA is dat de baten elders kunnen vallen dan de kosten. Dat is bij de Woo niet anders. De MKBA signaleert ten eerst een

⁷ Zie toelichting bij artikel 4.7 Woo.

⁸ Zie de toelichting bij artikel 3.3, tweede lid, onderdeel i, Woo.

aantal kwalitatieve baten.⁹ De beschikbaarheid eindversies van documenten uit voor de burger relevante informatiecategorieën neemt toe. Indien wordt gekozen voor centrale ontsluiting van deze documenten, wordt ook de toegankelijkheid groter. Er kan door burgers gericht naar (nog niet openbare) documenten worden gezocht door de actieve openbaarheid van organisatiegegevens en de door bestuursorganen aan te wijzen contactfunctionarissen. De MKBA noemt als de belangrijkste baten het beter functioneren van de democratie, meer mogelijkheden om het handelen van de overheid te volgen en te controleren, de versterking van de verantwoordingsfunctie en het beter functioneren van de overheid. Daarnaast maakt de MKBA een inschatting voor welke doelgroepen de actieve openbaarmaking van een informatiecategorie in het bijzonder relevantie is.

De MKBA heeft ten tweede ook kwantitatieve baten in beeld gebracht. De kwantitatieve baten zijn gelegen in een vermindering van zoektijd door verbetering van de toegankelijkheid voor zowel ambtenaren als burgers. Deze potentiële besparing (die zich pas voordoet als invoering is voltooid, maar dat geldt ook voor de structurele kosten) is bij een besparing van 4 minuten per zoekactie gelijk aan de kosten van de invoering van de Woo. De MKBA acht het plausibel dat een dergelijke besparing wordt gerealiseerd. In dat geval zijn de maatschappelijke baten gelijk aan de kosten. Deze baten zijn het gevolg van een grotere efficiency, maar leiden niet tot minder uitgaven.

4.2. Uitvoerbaarheid

De wijzigingswet verbetert de uitvoerbaarheid van de Woo door onduidelijkheden weg te nemen. Met name artikel 3.3, eerste en tweede lid, zijn preciezer omschreven, opdat duidelijker is op welke documenten de verplichte openbaarmaking betrekking heeft. De bestuursorganen krijgen de tijd om hun werkprocessen zo in te richten dat bij het opstellen van het document tevens een openbaar te maken versie tot stand komt. Het duurt daarmee wel langer voordat de gewenste actieve openbaarheid wordt ingevoerd, maar de bestuursorganen worden zo beter in staat gesteld aan hun wettelijke verplichting te voldoen.

Ook het vervallen van het register draagt bij aan de vergroting van de uitvoerbaarheid. Met de aangepaste redactie van artikel 5.3 vervallen tevens de gepercipieerde uitvoeringslasten die volgden uit de lezing van dat artikel bij de impactanalyse.

4.3. Cultuurverandering

Uitgangspunt van de Woo is dat bij de overheid een cultuurverandering nodig is ten aanzien van de openbaarheid en de informatie huishouding. In het debat in de Tweede Kamer over de Woo is wel gezegd dat een cultuurverandering niet bij wet kan worden afgedwongen. Dat is juist, maar de wet kan wel instrumenten bieden om een dergelijke cultuurverandering te bewerkstelligen. De initiatiefnemers hopen dat dat het automatisme waarmee sommige informatie openbaar wordt gemaakt, zal leiden tot minder vrees voor die openbaarheid. Daarnaast verwachten de indieners dat, als de werkdruk bij de afdoening van verzoeken om informatie afneemt door de verbetering van de toegankelijkheid van de digitale overheidsinformatie, ook de weerstand tegen dergelijke verzoeken bij de bestuursorganen zal afnemen. Dit is een proces van lange adem.

5. Overgangsrecht en inwerkingtreding

⁹ MKBA, p. 17.

In de Woo is nu bepaald dat de wet, met uitzondering van de bepalingen voor het register, in werking treedt na zes maanden na publicatie in het Staatsblad. Deze inwerkingtredingsbepaling wordt vervangen door een inwerkingtreding bij koninklijk besluit, mede om een gefaseerde invoering van de verplichting tot actieve openbaarmaking van categorieën informatie (artikel 3.3 Woo) mogelijk te maken (zie paragraaf 2.1).

Het inwerkingtredingsmoment geldt voor de gehele wet. Voor artikel 3.3 Woo kan echter per onderdeel een andere inwerkingtredingsdatum worden vastgesteld. Daarmee kan de regering dat onderdeel in werking laten treden zodra de betreffende bestuursorganen de wettelijke verplichtingen kunnen waarmaken. Het is ook mogelijk om een onderdeel in werking te laten treden en gelijktijdig voor bepaalde bestuursorganen bij ministeriële regeling een tijdelijke uitzondering te creëren. Op die manier kan een openbaarmakingsverplichting bijvoorbeeld voor het Rijk worden ingevoerd terwijl voor decentrale overheden inwerkingtreding zal volgen op het voor hen eerste passende moment. Het opnemen van het meerjarenplan en het adviescollege dragen bij aan het bespoedigen van de volledige implementatie van de actieve openbaarmaking, zodat de overgangstermijn zo kort mogelijk is.

De wet heeft met betrekking tot de actieve openbaarmaking geen terugwerkende kracht. Dat wil zeggen dat de verplichting tot actieve openbaarmaking niet geldt voor documenten die zijn opgesteld of ontvangen voordat de verplichting tot actieve openbaarmaking voor het bestuursorgaan in werking trad.

De betreffende bepalingen worden in het artikelsgewijs deel van deze toelichting individueel toegelicht.

6. Evaluatie

In artikel 8.9 Woo is bepaald dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Kamers binnen drie jaar een evaluatieverslag over de Woo zal zenden. De termijn is bij derde nota van wijziging gewijzigd van vijf jaar naar drie jaar om tegemoet te komen aan hetgeen het Kamerlid Segers (ChristenUnie) in de eerste termijn van de plenaire behandeling van de Woo naar voren heeft gebracht.¹⁰ De initiatiefnemers zijn van oordeel dat deze bepaling thans aanpassing behoeft, nu met deze wijzigingswet artikel 3.3 van de Woo gefaseerd wordt ingevoerd. De vraag is wat er na drie jaar kan worden geëvalueerd. Voorgesteld wordt om de termijn waarbinnen geëvalueerd wordt, weer te bepalen op vijf jaar. De wijzigingen van de Woo in deze wijzigingswet zullen van de evaluatie deel uitmaken, met dien verstande dat zal worden voorkomen dat met de evaluatie werkzaamheden worden verricht die al onderdeel uitmaken van het werk van het adviescollege uit artikel 6.3 en de periodieke rapportage die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op grond van artikel 6.2, derde lid, Woo naar de Staten-Generaal zendt.

Artikelsgewijs deel

Artikel I

Onderdeel A (opschrift Woo)

¹⁰ Kamerstukken II, 33328, nr. 20.

In het opschrift wordt de verwijzing naar de Hergebruikrichtlijn geschrapt, nu de bepalingen ter implementatie van die richtlijn inmiddels zijn verplaatst naar de Wet hergebruik overheidsinformatie.

Onderdelen B en O (artikelen 1.1, 4.1, 5.5 en 9.52 Woo)

In genoemde artikelen wordt de schrijfwijze van de term ‘eenieder’ in overeenstemming gebracht met de woordenlijst van de Nederlandse taal.

Onderdeel C (artikel 2.1 Woo)

Naar aanleiding van de impactanalyse wordt de definitie van document aangepast om het toepassingsbereik van de Woo en de Archiefwet 1995 (hierna: de Archiefwet) beter op elkaar af te stemmen. De definitie is daartoe in lijn gebracht met de definitie van ‘archiefbescheiden’ in artikel 1, onderdeel c, onder 1^o, van de Archiefwet. Er is een wijziging van de Archiefwet in voorbereiding, waarbij onder meer het voornemen bestaat om de definitie van ‘archiefbescheiden’ aan te passen en te verduidelijken. Thans wordt in de Archiefwet het begrip archiefbescheiden in artikel 1, onderdeel c, onder 1^o, gedefinieerd als *‘bescheiden, ongeacht hun vorm, door overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd daaronder te berusten’*. Het voornemen is om bij een wijziging van de Archiefwet het element ‘naar hun aard bestemd daaronder te berusten’ te vervangen door de omschrijving, dat de bescheiden *‘naar hun aard verband houden met de publieke taak van het overheidsorgaan’*, omdat deze omschrijving concreter is. In de definitie van document in onderdeel C is hierbij aansluiting gezocht.

De zinsnede dat documenten ‘naar hun aard verband houden met de publieke taak van het overheidsorgaan’ moet breed worden uitgelegd. Het gaat hier niet alleen om de documenten die direct gerelateerd zijn aan het uitoefenen van publiek gezag of andere bestuurstaken, maar ook om documenten die gerelateerd zijn aan aangelegenheden die voor de uitoefening van die publieke taak randvoorwaardelijk zijn, zoals bedrijfsvoering of organisatie (men denke bijvoorbeeld aan documenten met betrekking tot inkoop of personeelsbeleid).

Materieel is de definitie van het begrip ‘document’ gelijk aan die van de Wob. Dat betekent dat bijvoorbeeld WhatsApp-berichten en andere berichten op sociale media documenten kunnen zijn in de zin van de Wob en de Woo, en archiefbescheiden in de zin van de Archiefwet. De initiatiefnemers stellen vast dat de opmerkingen in de impactanalyse over de uitvoeringslasten verbonden aan documenten op sociale media in gelijke mate opgaan voor de Wob en dus niet aan de Woo kunnen worden toegerekend. Eventuele uitvoeringsproblemen van de Woo of de Archiefwet op dit punt kunnen worden ondervangen met interne richtlijnen over de gevallen waarin de communicatie via dergelijke kanalen kan verlopen (in principe niet) en het organiseren van de bewaring van dergelijke communicatie, in de gevallen waarin ervoor wordt gekozen die communicatiemiddelen toe te passen.

De voorgestelde toevoeging van ‘verband houden met de publieke taak’ brengt ten opzichte van de huidige definitie van de Woo wel een aan de inhoud gerelateerde beperking aan. Met deze beperking wordt tevens tegemoet gekomen aan de vrees dat in de Woo ten onrechte geen aansluiting was gezocht bij het begrip ‘bestuurlijke aangelegenheid’ uit de Wob. Dat laatste begrip heeft gelet op de jurisprudentie zijn betekenis verloren, omdat het door de rechter zeer ruim wordt uitgelegd. Naar het oordeel van de indieners dienen alle documenten die

betrekking hebben op overheidshandelen in beginsel openbaar te zijn, niet alleen documenten betreffende beleid maar ook documenten betreffende bijvoorbeeld de bedrijfsvoering.

Vanzelfsprekend is de Woo niet meer van toepassing op documenten die conform de Archiefwet zijn vernietigd. Ook is de Woo niet van toepassing op documenten die volgens de regels van de Archiefwet naar een archiefbewaarplaats zijn overgebracht. In dat geval geldt namelijk het openbaarheidsregime zoals dat in de Archiefwet is opgenomen.

De definitie van hergebruik kan vervallen, omdat het aanvankelijk voorziene hoofdstuk 6 van de Woo over hergebruik inmiddels is geschrapt wegens de inwerkingtreding van de Wet hergebruik overheidsinformatie. De definitie van register kan eveneens vervallen, nu in deze wijzigingswet wordt voorgesteld het register niet langer in de Woo te handhaven.

Onderdeel D (artikel 2.2 Woo)

Artikel 2.2, eerste lid, onderdeel g, Woo

In artikel 2.2, eerste lid, Woo over de reikwijdte van de wet zijn naast bestuursorganen ook de overheidsorganen opgenomen die in artikel 1:1, tweede lid, Awb zijn uitgezonderd van de definitie van bestuursorgaan. Een van die organen betreft de commissie van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze commissie is inmiddels gebaseerd op artikel 97 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017. De verwijzing in onderdeel g is hieraan aangepast. In artikel 1:1 Awb zijn bij de invoering van de Wiv 2017 tevens de afdelingen van de commissie uitgezonderd van de definitie van bestuursorgaan. Deze aanpassing wordt in onderdeel g eveneens doorgevoerd. Tevens wordt toegevoegd: de toetsingscommissie inzet bevoegdheden, bedoeld in artikel 32 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017, nu dit met de Wiv 2017 ingevoerde orgaan eveneens is uitgezonderd in artikel 1:1, tweede lid, Awb en er geen grond bestaat om deze commissie van de Woo uit te zonderen, anders dan via het bijzondere regime van de Wiv 2017 en de bijlage bij artikel 8.8 Woo.

Artikel 2.2, eerste lid, onderdeel h, Woo

In de Woo is de reikwijdte ten opzichte van de Wob uitgebreid naar de koepelorganisaties van decentrale openbare lichamen. Het betreft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen. Betoogd is wel dat deze uitbreiding niet past in het Nederlands staats- en bestuursrecht, nu de koepelorganisaties privaatrechtelijke verenigingen zijn, waarbij het lidmaatschap berust op vrijwilligheid en niet op een wettelijke verplichting. De koepelorganisaties zijn geen bestuursorganen en zijn niet met openbaar gezag bekleed. Zij zouden dan voor de uitvoering van de Woo ineens wel bestuursorganen zijn. Het in de publieke sfeer trekken van de koepelorganisaties zou dan een inbreuk vormen op de autonomie van deze private instellingen. Tegen deze kritiek valt in te brengen dat de koepelorganisaties weliswaar een privaatrechtelijke status hebben, maar desalniettemin organisaties zijn met publiekrechtelijke leden. Het is in het recht niet ongebruikelijk om in zo'n geval door de (in dit geval privaatrechtelijke) vorm heen te kijken en regels toe te passen die inhoudelijk het meest passen. De initiatiefnemers achten de uitbreiding van de reikwijdte daarom op zich goed verdedigbaar. Daar staat echter het volgende tegenover. Het overleg binnen de koepelorganisaties zal grotendeels uit intern beraad bestaan. Waar de koepels participeren in de voorbereiding van overheidsbesluiten,

geschiedt dat in de vorm van reeds openbare adviezen. Ook berust veel openbare informatie waarover de koepelorganisaties beschikken, juist gelet op hun platformfunctie en hun rol als belangenbehartiger, ook bij de decentrale bestuursorganen zelf. De hoeveelheid openbare informatie zal door de uitbreiding van de reikwijdte niet noemenswaardig toenemen. De uitbreiding van de reikwijdte heeft voor de koepels echter wel grote organisatorische consequenties. Zij moeten besluiten gaan nemen, waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. Deze consequenties staan niet in verhouding tot de uitbreiding van de openbaarheid als gevolg van de uitbreiding van de reikwijdte. De initiatiefnemers stellen alles afwegende daarom voor deze uitbreiding thans te schrappen.

Onderdeel E (artikel 2.3 Woo)

In artikel 2.3 wordt een verwijzing naar de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Wet Nerpe) aangepast aan de inmiddels gewijzigde nummering in die wet.

Onderdeel F (artikel 2.4 Woo)

Artikel 2.4 wordt op drie onderdelen gewijzigd. In het eerste lid vervalt de zinsnede 'Onverminderd het bepaalde in de Archiefwet 1995'. Deze zinsnede wekte ten onrechte de indruk dat op dit punt met de Woo iets wordt toegevoegd aan de Archiefwet. In het derde lid wordt naast een redactionele correctie de mogelijkheid geschapen om, als een document niet in een machinaal leesbaar open format is opgesteld, het document in een andere elektronische vorm te verstrekken. Zonder deze aanpassing van dit artikel zou een document dat niet machinaal leesbaar is, niet elektronisch verstrekt kunnen worden. Als een document niet in machinaal leesbare vorm beschikbaar is, maar wel in andere elektronische vorm, is verstrekking in die andere elektronische vorm toegestaan.

Onderdeel G (artikel 3.1 Woo)

Artikel 3.1, eerste lid, wordt in dit onderdeel opnieuw geformuleerd. Door de gewijzigde volgorde wordt verduidelijkt dat dit lid, anders dan de impactanalyse aannam, niet betekent dat alle bij de overheid berustende informatie actief openbaar moet worden gemaakt, maar dat het, zoals in het nieuwe opschrift is aangegeven, een inspanningsverplichting betreft. De term 'zoveel mogelijk' uit het oorspronkelijke artikel 3.1, eerste lid, werd door de impactanalyse zo geïnterpreteerd dat in beginsel alles openbaar moest zijn, ongeacht de kosten. De initiatiefnemers menen dat dit geen redelijke interpretatie was van de term 'zoveel mogelijk', maar zij hebben om alle misverstanden uit de weg te ruimen, de term vervangen door 'indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is'. Bestuursorganen kunnen hiervoor beleid ontwikkelen en prioriteiten stellen, zoals bijvoorbeeld de provincie Zuid-Holland in de in paragraaf 2.1 aangehaalde beleidsregel heeft gedaan. Hoewel dit al uit de artikelen 5.1 en 5.2 volgt, is expliciet toegevoegd dat de uitzonderingsgronden van toepassing zijn.

Tevens is toegevoegd dat geen informatie openbaar hoeft te worden gemaakt als met de openbaarmaking geen redelijk doel wordt gediend. In de impactanalyse wordt als voorbeeld de Belastingdienst aangehaald, die ook door de vorige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de behandeling in de Tweede Kamer in dit verband is genoemd. De openbaarmaking van belastingaangiftes of -aanslagen is op de eerste plaats al uitgesloten, omdat artikel 67 Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) een eigen

openbaarmakingsregime kent. Deze bepaling staat op de bijlage bij artikel 8.8 Woo en artikel 3.1 is daarom niet van toepassing. Met de thans voorgestelde verduidelijkingen staat buiten twijfel dat de meeste gegevens uit belastingaangiften of -aanslagen onder de Woo als persoonsgegevens of bedrijfsinformatie moeten worden aangemerkt en dus ook zonder artikel 67 Awr niet actief openbaar gemaakt kunnen worden. Het verwijderen van al die gegevens moet als een onevenredige inspanning worden aangemerkt, zodat dat niet van de Belastingdienst zou kunnen worden gevegd. Openbaarmaking van de informatie die na verwijdering zou overblijven, dient geen redelijk belang.

Als een bestuursorgaan niet besluit tot actieve openbaarmaking, kan eenieder gewoon om de betreffende informatie verzoeken. Dat verzoek wordt dan aan de Woo getoetst.

Onderdeel H (artikel 3.2 Woo)

Artikel 3.2 over het register vervalt; zie daarover paragraaf 2.2 van deze toelichting.

Onderdeel I (artikel 3.3 Woo)

In artikel 3.3, eerste lid, Woo wordt onderdeel a gesplitst in twee onderdelen (a en c) en vervalt het huidige onderdeel c over emissiegegevens.

Het huidige onderdeel a betreft de actieve openbaarmaking van wetten en andere algemeen verbindende voorschriften, alsmede de ontwerpen waarover extern advies is gevraagd. De wetten en andere algemeen verbindende voorschriften worden reeds actief openbaar gemaakt; bij de versies waarover advies wordt gevraagd is dat nog niet standaard. Door onderdeel a te splitsen, wordt het mogelijk om de verplichting tot openbaarmaking van de adviesversies (het nieuwe onderdeel c) op een zelfstandig tijdstip in te voeren. In het nieuwe onderdeel c is tevens toegevoegd het ontwerp van een ander besluit van algemene strekking waarover extern advies wordt gevraagd.

Het huidige onderdeel c betreft de ongeclausuleerde actieve openbaarmaking van emissiegegevens. Dit onderdeel is in deze vorm niet uitvoerbaar, nu emissiegegevens in verschillende vormen in documenten kunnen zijn vastgelegd. Het kan gaan om rapporten of onderzoeken, maar ook om onderdelen van een vergunning of een vergunningaanvraag. In een aantal gevallen geldt reeds een actieve openbaarmakingsverplichting, zoals voor de milieueffectrapportages in de artikelen 7.27, 7.29 en 7.30 van de Wet milieubeheer. Daarnaast worden veel emissiegegevens openbaar gemaakt bij de toepassing van afdeling 3.4 Awb bij het ter inzage leggen van stukken ten behoeve van inspraak bij de voorbereiding van een besluit. Beschikkingen waarin emissiegegevens zijn opgenomen, worden openbaar op grond van artikel 3.3, tweede lid, onderdeel j, Woo. Andere besluiten dan beschikkingen worden openbaar bij hun bekendmaking, aangezien bekendmaking een voorwaarde is voor de inwerkingtreding van dergelijke besluiten.

In artikel 3.3, tweede lid, onderdeel a, Woo is de omschrijving op twee punten aangepast. Dit onderdeel heeft betrekking op de actieve openbaarmaking van bij Staten-Generaal, provinciale staten, gemeenteraad en algemene besturen van waterschappen ingekomen stukken. De term 'ingekomen stukken' wordt vervangen door 'ter behandeling ingekomen stukken', zodat post die geen aanleiding geeft tot behandeling, zoals reclamefolders, niet openbaar gemaakt hoeft te worden. Daarnaast worden de ingekomen stukken die betrekking

hebben op individuele gevallen van de verplichte openbaarmaking uitgesloten. Deze zouden in de meeste gevallen niet actief openbaar gemaakt worden wegens de bescherming van persoonlijke levenssfeer, maar dat vergt een afweging en op grond van artikel 3.3, zevende lid, zou van de beslissing om een ingekomen stuk wegens de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet openbaar te maken, mededeling moeten worden gedaan. Met de aanscherping komen die afweging en die mededeling te vervallen.

In het tweede lid, onderdeel e, betreffende adviezen van adviescolleges of commissies is een aanscherping aangebracht. Van de verplichte actieve openbaarmaking worden uitgesloten de adviezen die betrekking hebben op individuele gevallen. Deze inperking heeft betrekking op bezwaarcommissies, commissies in de sfeer van personeelszaken of andere onderwerpen waarbij de advisering gaat over een individu. Overigens geldt de verplichting tot openbaarmaking alleen voor adviezen en adviesaanvragen aan colleges of commissies die bij besluit van een bestuursorgaan zijn ingesteld.

Tussen artikel 3.3, tweede lid, onderdelen g en i (nieuw), is de afbakening verschoven. Onderdeel g is beperkt tot de jaarplannen (waaronder begrotingen) en jaarverslagen van bestuursorganen. De evaluaties en andere documenten die in onderdeel g werden genoemd, zijn verplaatst naar onderdeel i. Het gaat bij onderdeel g om informatie op het niveau van het bestuursorgaan. Ook onderdelen als directies en afdelingen maken wel jaarplannen, maar het belang van dergelijke documenten is niet zodanig dat actieve openbaarmaking van dergelijke documenten moet worden voorgeschreven. In onderdeel i is de term 'documenten' vervangen door 'onderzoeken' om duidelijker te maken waar het bij dit onderdeel om te doen is. Daarnaast is het onderdeel gesplitst in twee typen onderzoeken, te weten onderzoeken naar het functioneren van de eigen organisatie en onderzoeken ter voorbereiding of evaluatie van beleid of uitvoering die voornamelijk feitelijk materiaal bevatten. Bij het actief openbaar maken van een onderzoek naar het eigen functioneren zal een bestuursorgaan niet alleen moeten afwegen of een uitzonderingsgrond van toepassing is, maar zal van het bestuursorgaan worden verwacht dat het ook inhoudelijk reageert op het onderzoek. Door deze categorie onderzoeken apart te benoemen kan in het vijfde lid een ruimere termijn voor de openbaarmaking worden vastgesteld, waardoor een bestuursorgaan meer tijd heeft om ook die inhoudelijke reactie te geven. In de tweede categorie onderzoeken hebben tevens de evaluaties uit onderdeel g een plaats gevonden.

Uit de MKBA is gebleken dat de term 'onderzoeken' nog steeds heel breed kan worden uitgelegd. Met name bij onderzoek in het kader van uitvoering zijn grote aantallen gevonden van onderzoeken die deel uitmaken van het primaire proces van de uitvoering. De initiatiefnemers hebben het oog op interne of externe onderzoeken die gaan over het beleid of de organisatie van de uitvoering. Kenmerk van dergelijke onderzoeken is dat zij buiten de lijn of de normale stafadvisering plaatsvinden. Het primaire proces van een uitvoeringsorganisatie is daarbij slechts van belang, voor zover onderzoek wordt gedaan over de uitvoering, zoals een uitvoeringstoets of een evaluatie, niet als het onderzoek onderdeel vormt van onderdeel van die uitvoering. De verplichte actieve openbaarmaking zie dus niet op een zoekklus in opdracht van het afdelingshoofd, niet op een interne of juridische adviezen en niet op onderzoeken die deel uitmaken van het normale uitvoeringsproces (zoals bodemonderzoeken of metingen in het kader van stadsontwikkeling, die overigens vaak al op grond van afdeling 3.4 Awb in samenhang met een vergunningaanvraag ter inzage worden gelegd). Wel bijvoorbeeld de onderzoeken van de Auditdienst Rijk (of een vergelijkbaar onderzoek dat door een externe partij wordt verricht). Zo zijn onderzoeken van de Dienst Uitvoering

Onderwijs naar de bekostiging van individuele scholen geen onderzoek in de zin van artikel 3.3, tweede lid, onderdeel i, Woo, maar wel een niet op handhaving van individuele gevallen gericht algemeen onderzoek naar de naleving van bekostigingsregels door scholen. De initiatiefnemers gaan er, gelet op de onderzoeken die reeds openbaar worden gemaakt, vanuit dat in de onderzoeken die zij op het oog hebben, weinig tot geen uitzonderingsgronden van toepassing zijn, zodat deze onderzoeken in de meeste gevallen behoren tot de categorie eenvoudig openbaar te maken.

De initiatiefnemers hebben dit onderdeel i naar aanleiding van de MKBA nader aangescherpt om buiten twijfel te stellen dat de verplichte actieve openbaarmaking minder ver strekt dan in de MKBA is aangenomen. In artikel 3.3, tweede lid, onderdeel i, sub 1, wordt met de term “de wijze van functioneren” aangegeven dat het onderzoek betreft dat ziet op het feitelijk functioneren in het verleden en niet een onderzoek naar mogelijke veranderingen, bijvoorbeeld in het kader van een reorganisatie, waaruit vervolgens nog gekozen moet worden. In artikel 3.3, tweede lid, onderdeel i, wordt subonderdeel 2, zo geformuleerd dat duidelijk wordt dat de woorden “voorbereiding en evaluatie” ook op de uitvoering, de naleving en handhaving van het beleid betrekking hebben. Daarmee wordt aangegeven dat de actieve openbaarmaking ziet op onderzoeken over de uitvoering of de handhaving, niet op onderzoeken die worden verricht in het kader van de uitvoering of de handhaving, zoals onderzoeken in het kader van stadsontwikkeling of een inspectiebezoek. Daarbij moet het begrip “evaluatie” zo worden uitgelegd dat niet alleen formele evaluatieonderzoeken worden bedoeld, maar ook andere onderzoeken die een, individuele gevallen overstijgend, algemeen beeld geven van het beleid of de uitvoering.

Desgevraagd hebben de opstellers van de MKBA verklaard dat het totaal aantal nieuw actief openbaar te maken onderzoeken op basis van de wijziging wordt geschat op 6750 in plaats van 135.000, waarvan 5850 voor gemeenten, 450 voor provincies en 450 voor waterschappen. Dit leidt tot een schatting van de kosten van actieve openbaarmaking van onderzoeken voor gemeenten van €136.500, voor provincies van € 10.500 en voor waterschappen van eveneens € 10.500. De totale kosten van het openbaar maken van onderzoeken die thans nog niet openbaar worden gemaakt, bedraagt daarmee €157.500, hetgeen een verlaging inhoudt met € 4,1 mln. ten opzichte van de in de MKBA opgenomen berekeningen.¹¹

In artikel 3.3, tweede lid, onderdeel h, wordt thans bepaald dat beslissingen over uitgaven hoger dan € 250.000,- actief openbaar gemaakt worden. Hiermee werd bedoeld op zowel privaatrechtelijke uitgaven (inkoop van goederen of diensten) als publiekrechtelijke uitgaven. Op de privaatrechtelijke uitgaven is echter de Aanbestedingswet 2012 van toepassing. Deze wet kent een eigen uitputtend openbaarmakingsregime, dat op grond van artikel 8.8 Woo voorgaat op de Woo, zodat de openbaarmakingsplicht van artikel 3.3 niet van toepassing is. De gedachte daarbij is dat het aanbestedingstraject op zichzelf transparant moet zijn, maar dat de uiteindelijk overeengekomen prijs uit concurrentieoverwegingen niet openbaar mag zijn. Voor wat betreft publiekrechtelijke uitgaven is er een overlap met subsidiebeschikkingen die onderdeel uitmaken van de actief openbaar te maken beschikkingen. Om deze reden kan onderdeel h worden geschrapt.

De opmerkingen uit de impactanalyse over artikel 3.3, tweede lid, onderdeel j (nieuw), de actief openbaar te maken beschikkingen, zijn verwerkt door aan de opsomming drie onderdelen toe te voegen, waarmee het risico van een niet-uitputtende opsomming is

¹¹ Memo Ecorys 7 november 2018, als bijlage bij deze memorie gevoegd.

weggenomen. De eerste heeft betrekking op beschikkingen waarin bijzondere persoonsgegevens zijn opgenomen. Deze zouden op grond van artikel 5.1, eerste lid, onderdeel c, van de Woo toch niet openbaar gemaakt mogen worden, maar daar is dan een afweging nodig die weer actief openbaar moet worden gemaakt, terwijl dat geen toegevoegde waarde heeft. De tweede betreft subsidiebeschikkingen aan natuurlijke personen. In die categorie zal vaak de belangenafweging ten faveure van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer uitvallen. Een verplichting tot actieve openbaarmaking, waarbij dan iedere keer dat niet openbaar wordt gemaakt, hiervan verantwoording moet worden afgelegd, is daarmee niet doelmatig. Overigens is denkbaar dat bij een verzoek om informatie de afweging bij een individuele beschikking anders kan uitvallen en de beschikking naar aanleiding van het verzoek wel openbaar wordt gemaakt. Tot slot is een algemene uitzondering opgenomen voor beschikkingen waarbij geen belangen van derden zijn betrokken. Ook in die gevallen zal de belangenafweging in veel gevallen in het voordeel van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer uitvallen. Deze uitzondering geldt niet voor subsidiebeschikkingen aan anderen dan natuurlijke personen. Hoewel bij die beschikkingen (als deze geen onderdeel uitmaken van een tender) doorgaans geen belangen van derden zijn betrokken, is het belang van de openbaarheid van de besteding van publieke middelen in het algemeen groter dan het belang van de ontvanger om de om de beschikking niet openbaar te maken. Veel subsidies worden al actief openbaar gemaakt. Zo maakt de Rijksdienst voor ondernemend Nederland de subsidies aan agrarische ondernemers openbaar. Ook zijn datasets over subsidies beschikbaar gesteld.¹²

Naast de aanpassing van het tweede lid, onderdeel j (nieuw), is tevens het derde lid verduidelijkt, in die zin dat in onderdeel b helderder is gemaakt dat bij de amvb de ruime uitzondering van onderdeel j kan worden ingeperkt.

In de MKBA wordt voorts geadviseerd de actieve openbaarmaking van oordelen over klachten (artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k (nieuw), Woo) te schrappen, omdat er geen toegevoegde waarde zou zijn ten opzichte van het register van klachten dat een bestuursorgaan reeds jaarlijks openbaar moet maken. Het gaat hier om de oordelen van bestuursorganen over klachten of klaagschriften die bij die bestuursorganen zijn ingediend op basis van hoofdstuk 9 van de Awb. Bestuursorganen zijn op grond van artikel 9:12a Awb verplicht jaarlijks een register te publiceren van ontvangen klachten, maar die verplichting houdt niet in dat daarbij ook openbaar wordt gemaakt waar die klachten over gaan en hoe deze klachten zijn behandeld. Om die reden heeft het actief openbaar maken van oordelen over klachten, anders dan de opstellers van de MKBA menen, een toegevoegde waarde. Bovendien zijn op internet deze registers onvindbaar, zodat de naleving van deze bepaling twijfelachtig is. Jaarrekeningen van ministeries bevatten bijvoorbeeld vaak alleen aantallen klachten of soms zelf alleen de percentages klachten die binnen de wettelijke termijn zijn afgehandeld. De initiatiefnemers hebben de aanbeveling omtrent de actieve openbaarmaking van oordelen over klachten dan ook niet overgenomen. Zij hechten aan de openbaarmaking van de inhoud van de klacht, het betreffende organisatieonderdeel en de wijze van afhandeling door het bestuursorgaan. Deze elementen zijn vaste onderdelen van de oordelen in individuele klachten. Deze oordelen kunnen zo worden opgesteld dat zij geschikt zijn voor publicatie, zodat voor de openbaarmaking geen nadere bewerking nodig is.

Artikel 3.3, vierde lid, werd in de impactanalyse zo uitgelegd dat de daar genoemde termijn van twee weken ook zou gelden voor andere documenten dan die in artikel 3.3, eerste en tweede lid, werden genoemd. Om die reden wordt in het vierde lid thans uitdrukkelijk bepaald

¹² <https://data.overheid.nl/data/dataset/subsidieoverzichten-rijk> en http://opendata.rijksbegroting.nl/#dataset_2.

dat deze termijn alleen geldt voor de in artikel 3.3, eerste en tweede lid, genoemde documenten en dus niet voor openbaarmakingen op grond van artikel 3.1. De initiatiefnemers zijn van oordeel dat voor die documenten een termijn van twee weken in beginsel een redelijke termijn is. Immers, de werkzaamheden die nodig zijn voor de actieve openbaarmaking, zoals het anonimiseren en het overleg met derdebelanghebbenden, kunnen worden verricht voorafgaand aan de vaststelling van het document, dus voordat de termijn van twee weken gaat lopen. Wel is het zo dat de initiatiefnemers erkennen dat hiervoor werkprocessen moeten worden aangepast en dat het bestuur de tijd moet krijgen om die aanpassingen te verrichten. In artikel 10.2a is hiervoor een voorziening opgenomen. Een en ander zal worden uitgewerkt in het in artikel 6.2 bedoelde meerjarenplan. Bij ontvangen documenten kunnen geen werkzaamheden worden verricht voorafgaand aan de aanvang van de twee weken. Daar was in artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel f (nieuw), al rekening mee gehouden door de termijn van twee weken te verlengen met de tijd die nodig is om overleg te voeren met eventuele derdebelanghebbenden.

De termijn van artikel 3.3, vierde lid, gaat pas lopen als het document is vastgesteld, zodat de noodzakelijke voorbereidingen (zoals anonimiseren en verwijderen van andere onderdelen waarop een uitzonderingsgrond van toepassing is) kunnen worden gedaan bij de voorbereiding van het document. Onder vaststellen wordt ook verstaan het gereedmaken van een conceptvoorstel voor extern advies als bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, onderdeel c, Woo. Bij verplicht openbaar te maken ingekomen stukken wordt de termijn van twee weken verlengd met de tijd die nodig is om de belangen van derden te onderzoeken. Voor stukken die op basis van de inspanningsverplichting van artikel 3.1 openbaar worden gemaakt, geldt dus geen termijn.

In het vijfde lid wordt een nieuwe onderdeel b ingevoegd. Traditioneel worden op Prinsjesdag de in artikel 105 van de Grondwet bedoelde jaarlijkse begrotingen van de departementen bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt. De in te dienen voorstellen worden daarmee openbaar. Daarin brengt de Woo geen verandering. Artikel 3.3, eerste lid, onderdeel c, en tweede lid, onderdeel e, brengen mee dat bij een eerdere adviesaanvraag de adviesversie van een begrotingswet dan al actief openbaar gemaakt zou worden. Hetzelfde geldt voor het uitgebrachte advies. Voor begrotingswetten wordt in het algemeen geen openbare consultatieronde gehouden, maar wel brengt de Afdeling advisering van de Raad van State over begrotingswetten advies uit.

De periode voorafgaand aan de indiening van begrotingswetten is een periode van intensief politiek overleg. Bij een gewoon wetsvoorstel verloopt de besluitvorming lineair, dat wil zeggen een eerste concept wordt (inter)departementaal besproken, een volgend concept wordt in internetconsultatie gebracht en besproken met stakeholders, waarna het voorstel via de ministerraad voor advies wordt voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State, waarna tot slot dat advies wordt verwerkt in de versie die uiteindelijk aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Bij een begrotingswet wordt aangegeven voor welke doelen welke middelen worden ingezet, maar die middelen zijn naar hun aard beperkt, zodat een keuze voor het ene doel leidt tot een verminderde ambitie op een ander doel. Het intensief politiek overleg kan er toe leiden dat voor bepaalde doelen ten opzichte van eerdere versies uiteindelijk minder middelen ter beschikking worden gesteld. Dat maakt het besluitvormingsproces bij begrotingswetten minder lineair. Als die eerdere versies van een begrotingswet openbaar zijn, beperkt dat de politieke ruimte om op keuzes terug te komen en met middelen te schuiven. Dat komt de kwaliteit van het openbaar bestuur niet ten goede. Daarom wordt de actieve openbaarmaking uitgesteld voor de adviesaanvragen en de adviezen

over voorstellen van algemene begrotingswetten door toevoeging van een nieuw onderdeel b aan artikel 3.3, vijfde lid. Voor de openbaarheid en de democratische bestuursvorming is dat niet erg, omdat slechts sprake is van uitstel van actieve openbaarmaking en het debat op korte termijn in de Staten-Generaal gevoerd zal worden. Deze uitzondering geldt tevens voor wetsvoorstellen die de begroting wijzigen, voor slotwetten en de daarbij gevoegde jaarverslagen (de stukken die betrekking hebben op de verantwoording van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk als bedoeld in artikel 105, derde lid, van de Grondwet). Met de zinsnede “bijbehorende toelichtende stukken” wordt bedoeld op documenten zoals de Miljoenennota en de Voorjaarsnota. Onder de stukken die pas openbaar worden met de toezending aan de Tweede Kamer vallen onder meer de rapporten over het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer en de rapporten van de Auditdienst Rijk over de jaarverslagen. Apart is opgenomen een omschrijving van het zogeheten “pakket belastingplan”. Het pakket belastingplan is geen op artikel 105 van de Grondwet gebaseerd stuk, maar hangt zodanig samen met het op Prinsjesdag te presenteren te voeren regeringsbeleid (zie ook artikel 65 Grondwet), dat het eveneens is uitgezonderd van de verplichte actieve openbaarmaking. Omdat artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel b, Woo is opgenomen op de bijlage bij artikel 8.8 Woo, kan zolang het wetsvoorstel niet is ingediend, niet om de adviesaanvragen, de adviezen of de onderzoeken over de begrotingsstukken, de verantwoordingsstukken of het pakket belastingplan worden gevraagd.

Daarnaast wordt artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a aangepast aan het nieuwe artikel 3.3, eerste lid, onderdeel c. Tevens wordt in artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel e, voor de openbaarmaking van onderzoeken naar het functioneren van een bestuursorgaan een aparte termijn van vier weken vastgesteld. Zie hierboven bij de toelichting op artikel 3.3, tweede lid, onderdeel i, Woo. In het vijfde en zesde lid worden in verband met de nieuwe onderdelen van het vijfde lid enige verwijzingen aangepast.

Met het nieuwe artikel 3.3, achtste lid, wordt de suggestie die de impactanalyse bij het register maakte voor een basis om regels te stellen voor een uniforme uitvoeringspraktijk, overgenomen voor de actieve openbaarmaking. Met de bepaling wordt het mogelijk dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor specifieke actieve openbaarmakingen nadere regels stelt, zoals een model, een voorgeschreven tool of standaard, of een voorgeschreven locatie op internet, zodat geïnteresseerde burgers soortgelijke documenten van verschillende bestuursorganen gemakkelijk kunnen vinden.

Onderdeel J (artikel 3.5 Woo)

Artikel 3.5, tweede lid, heeft betrekking op de implementatie van het register en kan daarom vervallen.

Onderdeel K (artikel 4.1 Woo)

In artikel 4.1, vierde lid, Woo was voorzien in de mogelijkheid om vanuit het register met een elektronisch formulier een verzoek in te dienen tot openbaarmaking van een of meer in het register opgenomen documenten die nog niet openbaar zijn. Deze mogelijkheid vervalt, nu de Woo niet langer een register voorschrijft.

Onderdeel L (artikel 4.7 Woo)

Een van de functies van het register in de Woo was dat eenieder gemakkelijk kan nagaan of een bestuursorgaan beschikt over de informatie waarnaar hij of zij op zoek is. Ter vervanging van die functie stellen de initiatiefnemers voor dat ieder bestuursorgaan contactpersonen aanstelt om hierover levende vragen te beantwoorden. Het betreft geen fulltime functie, eerder is sprake van een rol die op verschillende plaatsen in de organisatie kan worden belegd. De afdoening van dergelijke vragen kan worden ingevuld zoals bij het Rijk ook burgerbrieven, e-mails of telefoontjes worden beantwoord. Leidt de beantwoording van de vraag tot een verzoek om een groot aantal documenten, dan kan worden opgeschaald naar de procedure voor het afhandelen van een Wob-verzoek. Dit artikel is in hoofdstuk 4 geplaatst, omdat de contactpersoon naar verwachting de meeste vragen krijgt over informatie die (nog) niet openbaar is.

De MKBA begroot de invulling op gemiddeld 0,1 fte voor kleine organisaties (0 tot 300 fte) tot gemiddeld 0,5 fte voor grote organisaties (meer dan 1000 fte). In euro's komt dat in de MKBA neer op € 8.268 per jaar voor een kleine organisatie, € 16.536 voor een middelgrote organisatie en € 41.340 voor een grote organisatie. De koepels zijn van oordeel dat deze inschatting te laag is. De minister gaat uit van het dubbele voor gemeenten, provincies en waterschappen. Dit leidt tot een verhoging van ca. 6 mln.¹³ Dit is in paragraaf 4.1 verwerkt.

Onderdeel M (artikel 5.1 Woo)

Artikel 5.1, eerste lid, Woo

Ingevolge artikel 5.1, eerste lid, onderdeel c, Woo blijft informatieverstrekking op grond van de wet in beginsel achterwege, voor zover het bijzondere persoonsgegevens betreft. In de AVG worden deze bijzondere persoonsgegevens genoemd in de artikelen 9 (persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid), 10 (persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen) en 87 (nationaal identificatienummer). De wijziging van artikel 5.1, eerste lid, onderdeel c, regelt de verwijzing naar die artikelen van de AVG. De strekking van de bepaling blijft overigens ongewijzigd. Informatie betreffende bijzondere persoonsgegevens wordt niet verstrekt, tenzij die verstrekking op grond van voormelde artikelen van de AVG is toegestaan of de verstrekking kennelijk niet leidt tot een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Het betreft een absolute weigeringsgrond.

De AVG noopt overigens niet tot een nieuw regime voor het verstrekken van gewone persoonsgegevens. Dergelijke gegevens worden ingevolge artikel 5.1, tweede lid, onderdeel e, Woo niet verstrekt indien het belang van openbaarheid niet opweegt tegen de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Het betreft een relatieve weigeringsgrond. In het geval de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer niet in de weg staat aan de informatieverstrekking, is die verstrekking een verwerking van persoonsgegevens die op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de AVG is toegestaan. Het betreft een

¹³ Gebaseerd op genoemde bedragen, vermenigvuldigd met de aantallen organisaties in tabel B 2 van de MKBA, p. 38.

verwerking die noodzakelijk is om te voldoen aan de Woo en de verplichtingen voor het bestuursorgaan die daaruit voortvloeien.

Artikel 5.1, tweede lid, Woo

Aan artikel 5.1, tweede lid, wordt een nieuw onderdeel toegevoegd betreffende het belang van het goed functioneren van de overheid. Met het vervangen van artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob door artikel 5.1, vijfde lid, Woo dreigt de bescherming van in jurisprudentie over artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob erkende belangen verloren te gaan. De initiatiefnemers hadden dat onderkend bij de toepassing van artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob bij concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens en hebben daarom het belang van de bescherming van die gegevens expliciet verwoord in artikel 5.1, tweede lid, onderdeel f, Woo. Hetzelfde speelt bij de jurisprudentie waarin als voorbeeld van onevenredige benadeling op grond van artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob is erkend: het goed functioneren van het publiekrechtelijk lichaam waar een bestuursorgaan onderdeel van uitmaakt. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over verklaringen die zijn afgelegd in het kader van onderzoek door de rijksrecherche naar de vuurwerkramp Enschede (ECLI:NL:RVS:2011:BQ1879, 20 april 2011). Daarin werden door de rijksrecherche afgenomen verhoren wegens onevenredige benadeling van de Staat geweigerd, omdat het openbaar maken het goed functioneren van de rijksrecherche in de toekomst werd belemmerd.¹⁴

In een uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland (ECLI:NL:RBMNE:2017:2253, 21 april 2017) betreffende verslagen van verhoren door de Rekenkamer van de gemeente Utrecht kon de Rekenkamer deze verslagen met een beroep op art 10, tweede lid, onderdeel g, Wob weigeren.¹⁵

In haar uitspraak over de MCCb (ministeriële commissie crisisbeheersing en besluitvorming) en de MH17-ramp heeft de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2017:2883, 25 oktober 2017) in hoger beroep, na een andersluidend oordeel van de Rechtbank Midden-Nederland, geoordeeld dat voor de MCCb geldt dat het geheimhoudingsregime van het reglement van orde van de ministerraad, de in artikel 45 van de Grondwet opgedragen eenheid van het regeringsbeleid en de gevoelige aard van de onderwerpen binnen de MCCb het voorkomen van onevenredige benadeling zwaarder weegt dan het belang dat is gemoeid met openbaarmaking. Deze overwegingen zijn volgens de Afdeling eveneens van toepassing op de notulen van de ministerraad zelf, die immers ook aan artikel 45 Grondwet zijn onderworpen en waarbij

¹⁴ De Afdeling overwoog: 2.6.2. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob is dit de meest algemene uitzonderingsgrond die kan worden toegepast als door het verstrekken van informatie andere belangen dan de in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a tot en met f, van de Wob genoemde belangen te zeer worden geschaad. Deze bepaling voorziet daarmee in de behoefte om de Wob te kunnen toepassen in zeer verschillende, niet voorspelbare situaties. Het karakter van deze bepaling brengt mee dat onder bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden ook publiekrechtelijke lichamen worden begrepen. De bepaling mag er echter niet toe leiden dat overheidsorganen gegevens zouden mogen achterhouden omdat publicatie daarvan mogelijk een ongunstig licht zou werpen op het door hen gevoerde beleid of de kans op aanvaarding van het door hen voorgenomen beleid zou verkleinen. De belangen die hierbij in het geding zijn wegen niet op tegen het met de Wob beoogde publieke belang van het verstrekken van informatie. Een en ander neemt niet weg dat ook ministers, andere bestuurders en ambtenaren bij de aangelegenheid betrokken personen kunnen zijn, zeker als om informatie wordt gevraagd over aangelegenheden die henzelf betreffen. Hierbij is niet gedacht aan gevallen waarin van inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer sprake is, maar aan zulke waarin het belang van het goed functioneren van het publiekrechtelijke lichaam waarvan zij deel uitmaken, in het geding is (Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, blz. 36 en 37).

¹⁵ Deze lijn is onlangs in vergelijkbare casus nog bevestigd in ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2337.

eveneens geldt dat openbaarmaking van de notulen ertoe zou leiden dat ministers en anderen terughoudender zullen zijn in hetgeen zij in die vergaderingen bespreken.

De vraag is of deze jurisprudentie onder art 5.1, vijfde lid, Woo (betreffende de onevenredige benadeling van een ander belang dan de in de Woo genoemde uitzonderingsgronden) in stand zou blijven. De onzekerheid over het antwoord op deze vraag zou kunnen worden weggenomen door het opnemen van een nieuw onderdeel i in artikel 5.1, tweede lid, Woo. Daarom stellen de initiatiefnemers voor om deze jurisprudentie expliciet te codificeren in een zelfstandige uitzonderingsgrond betreffende de bescherming van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

Dit goed functioneren kan blijkens de genoemde jurisprudentie op verschillende wijze in het geding komen. Openbaarheid kan ertoe leiden dat bij onderzoeken in toekomstige gevallen terughoudend wordt verklaard aan de rijksrecherche of een rekenkamer. Dit soort verklaringen worden niet beschermd door artikel 11 van de Wob of artikel 5.2 van de Woo, omdat geen sprake is van intern beraad. Deze verklaringen hebben daarom een eigen bescherming nodig, willen bestuursorganen als een rekenkamer in de toekomst nog de informatie boven water krijgen die zij voor de uitoefening van hun taak nodig hebben. Daar komt bij, en in de jurisprudentie speelt dit een rol, dat op basis van dergelijke verklaringen vaak rapporten worden opgesteld die wel openbaar zijn, zodat de goede en democratische bestuursvoering toch is gediend.

Het goed functioneren van de overheid is ook in het geding, indien een bestuursorgaan, bij de oplossing van een probleem in overleg treedt met andere bestuursorganen of met derden. Een dergelijk overleg is niet altijd intern beraad in de zin van artikel 5.2 (of artikel 11 Wob) en er zal, indien wel sprake is van intern beraad, meer aan de orde komen dan persoonlijke beleidsopvattingen. Zo kunnen prognoses en beleidsalternatieven niet als persoonlijke beleidsopvatting worden aangemerkt voor zover deze uit feitelijke gegevens bestaan. Alleen de aan deze prognoses of beleidsalternatieven gegeven kleuring en duiding kan als persoonlijke beleidsopvatting worden aangemerkt. In een dergelijk overleg kan het belang van vertrouwelijkheid als voorwaarde voor het goed functioneren van een bestuursorgaan zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid, waardoor ook de prognoses en beleidsalternatieven ter bescherming van het belang van het goed functioneren van het bestuursorgaan kunnen worden geweigerd.

Een ander voorbeeld waarbij deze grond kan worden ingeroepen is bij interne disciplinaire onderzoeken. Bij een dergelijk onderzoek is vertrouwelijkheid noodzakelijk om de feiten boven water te krijgen.

In de ministerraad of een ministeriële commissie is wel sprake van intern beraad, maar niet al het gewisselde kan worden aangemerkt als een persoonlijke beleidsopvatting. Daar geldt de grondwettelijke opdracht tot eenheid van beleid als concretisering van het begrip 'goed functioneren' van de ministerraad.

Denkbaar is echter dat de openbaarmaking slechts tijdelijk het goed functioneren van de overheid belemmert. Te denken valt aan een crisisachtige aangelegenheid die wordt gekenmerkt door ingewikkeldheid, gelet op de omvang of de aard ervan, en de gevoeligheid van de informatie. Als voorbeeld kan wederom genoemd worden de MH17-ramp. Bij een dergelijke gebeurtenis spelen van meet af aan diverse belangen, zoals de relatie met

verschillende landen en de positie van de nabestaanden. De overheid kan dan beschikken over informatie die uit verschillende bronnen afkomstig is, op basis waarvan zowel omzichtig als voortvarend moet worden gehandeld. In die fase vergt het goed functioneren van de overheid dat deze informatie niet openbaar wordt gemaakt. De uitkomst van die belangenafweging zal bij een dergelijke crisis zijn dat die gevoelige documenten wegens het goed functioneren van de overheid op het tijdstip van het verzoek niet openbaar worden gemaakt. De systematiek van de Woo (en de Wob) vergt in het algemeen een belangenafweging op documentniveau, waarbij de term ‘voor zover’ in de aanhef van artikel 5.1, tweede lid, Woo (of artikel 10, tweede lid, Wob) betekent dat binnen een document moet worden beoordeeld in hoeverre de uitzonderingsgronden aan de orde zijn. Daartoe worden in de praktijk veelal inventarislijsten opgesteld en wordt van een document per alinea beoordeeld of een uitzonderingsgrond aan de orde is.¹⁶ Daarmee kan de belangenafweging richting de aanvrager en richting de bestuursrechter inzichtelijk gemaakt worden. De Woo (of de Wob) schrijft deze werkwijze echter niet voor. Als die belangenafweging in tijden van crisis in abstracto wordt gemaakt, is dat niet in strijd met de systematiek van de Woo (of de Wob), zolang het bestuursorgaan kan motiveren dat voor alle documenten geldt dat openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van het goed functioneren van het bestuursorgaan. Indien de complexiteit en gevoeligheid van een aangelegenheid dat vergt, kan het bestuursorgaan bij de in het tweede lid, aanhef en onderdeel i, bedoelde afweging volstaan met de motivering van deze complexiteit en gevoeligheid, zonder in te gaan op de op de aangelegenheid betrekking hebbende documenten. Dat betekent dat gevoelige documenten in dat geval niet geïnventariseerd en individueel beoordeeld hoeven te worden ten behoeve van het verzoek om informatie als de behandeling van de aangelegenheid dat vergt. Als na verloop van tijd opnieuw een verzoek wordt gedaan kan dit anders zijn. Dat is het geval als behandeling van de aangelegenheid in rustiger vaarwater is gekomen. Dan zullen de relevante documenten op de verschillende uitzonderingsgronden moeten worden beoordeeld, waarbij nog steeds kan meespelen dat bij een of meer documenten openbaarmaking zou leiden tot onevenredige benadeling van het belang van het waarborgen van vertrouwelijk overleg, waarvoor dan nog steeds een beroep kan worden gedaan op het hier voorgestelde onderdeel i. Ook kan dan blijken dat een andere uitzonderingsgrond van artikel 5.1, eerste of tweede lid, Woo aan de orde is of dat sprake is van een persoonlijke beleidsopvatting in een document dat is opgemaakt ten behoeve van intern beraad.

De hier voorgestelde uitzonderingsgrond kan echter niet worden ingeroepen om misstanden als zodanig te verbloemen of met het argument dat openbaarmaking leidt tot verlies van vertrouwen in de overheid bij het publiek, waardoor een bestuursorgaan niet goed meer zou kunnen functioneren. Als uit nieuwe feiten of nieuwe afwegingen volgt dat eerder ingezet beleid onjuist is uitgevoerd of op onjuiste aannames is gebaseerd, dient een bestuursorgaan daar op de gebruikelijke manier verantwoording over af te leggen en is een goede en democratische bestuursvoering in beginsel gebaat bij openheid over een dergelijke aangelegenheid.¹⁷

¹⁶ Zie Afdeling bestuursrechtspraak 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314, waarin althans voor persoonlijke beleidsopvattingen en de verwevenheid ervan met informatie die in beginsel niet op grond van de Wob kan worden geweigerd, maar wel wegens de verwevenheid met de persoonlijke beleidsopvattingen is aangegeven dat de vraag naar de verwevenheid per alinea of ander zelfstandig onderdeel moet worden beantwoord. Deze jurisprudentie zal ook onder de Woo richtinggevend zijn.

¹⁷ Zie Afdeling bestuursrechtspraak 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018: 2143, overweging 7.2, waarin de Afdeling eveneens het belang van het goed functioneren van het publiekrechtelijke lichaam erkent.

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat de voorgestelde uitzondering valt binnen artikel 4, vierde lid, aanhef en onderdeel a, van het Verdrag van Aarhus, dat luidt: ‘Een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien de bekendmaking een nadelige invloed zou hebben op: a. de vertrouwelijkheid van het handelen van overheidsinstanties, wanneer in dergelijke vertrouwelijkheid is voorzien naar nationaal recht’. Nederland heeft nog niet het Verdrag van Tromsø ondertekend, laat staan geratificeerd. De initiatiefnemers hebben dit verdrag wel als een toetssteen gebruikt bij het opstellen van de Woo, waarbij zij moeten vaststellen dat voor artikel 5.1, vijfde lid, Woo (en artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob) onder dat verdrag geen ruimte bestaat.¹⁸ Voor zover de betreffende informatie is aan te merken als intern beraad, voldoet het voorgestelde onderdeel i naar het oordeel van de initiatiefnemers aan artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel k, van het Verdrag van Tromsø, dat luidt ‘Each Party may limit the right of access to official documents. Limitations shall be set down precisely in law, be necessary in a democratic society and be proportionate to the aim of protecting: (...) k. the deliberations within or between public authorities concerning the examination of a matter’. Deze bepaling is, anders dan artikel 11 Wob en artikel 5.2 Woo niet beperkt tot persoonlijke beleidsopvattingen binnen dat intern beraad. Daarnaast biedt het Verdrag in artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel d, de ruimte om disciplinaire onderzoeken te beschermen. Maar bijvoorbeeld de verklaringen uit bovengenoemde jurisprudentie betreffende de vuurwerkramp en de rekenkamer Utrecht, die niet zijn aan te merken als intern beraad of disciplinaire onderzoeken, zouden op grond van het Verdrag van Tromsø niet kunnen worden geweigerd. Het vervangen van artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob door artikel 5.1 vijfde lid, Woo had als voornaamste doel het strategisch gebruik van deze grond tegen te gaan. De initiatiefnemers hebben geen bezwaar tegen het handhaven van een in de rechtspraak erkende zelfstandige toepassing van artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob, zoals zijzelf ook hebben gedaan in het voorgestelde artikel 5.1, tweede lid, onderdeel f, Woo, betreffende concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens. Bovendien zou in de meeste gevallen bij het ontbreken van het voorgestelde onderdeel i, een beroep op artikel 5.1, vijfde lid, Woo slagen, waarbij door het gebruik van dat lid eveneens strijd zou zijn met het Verdrag van Tromsø, zelfs in de gevallen waarin dat met de toepassing van onderdeel i niet het geval zou zijn.

Artikel 5.1, zesde lid, Woo

Anders dan artikel 10 van de Wob voorziet artikel 5.1 van de Woo tot nu toe niet in een bepaling over emissiegegevens. Dat is zo, omdat de emissiegegevens waren opgenomen in de categorie verplicht actief openbaar te maken informatie van artikel 3.3, eerste lid, Woo. Met een dergelijke actieve openbaarheid zou meer dan voldoende aan het Verdrag van Aarhus worden voldaan, nu dat verdrag vooral de weigering van emissiegegevens verbiedt. Nu de verplichte openbaarmaking in artikel 3.3 komt te vervallen, dient alsnog een regeling over emissiegegevens aan artikel 5.1 te worden toegevoegd. Daartoe dient het nieuwe zesde lid.

Onderdeel N (artikel 5.3 Woo)

De impactanalyse legt het huidige artikel 5.3 Woo zo uit, dat daaruit volgt dat een bestuursorgaan alle informatie vijf jaar na de totstandkoming ervan openbaar moet maken. De kosten van de invoering van de Woo zouden op die manier tot grote hoogte stijgen. Deze lezing is volgens de initiatiefnemers echter onjuist en in ieder geval onbedoeld. Was de bedoeling geweest dat na vijf jaar in beginsel actieve openbaarmaking werd beoogd, dan had

¹⁸ Kamerstukken II, 33328, nr. 12, p. 11.

deze bepaling in hoofdstuk 3 moeten staan. Uit de plaatsing van artikel 5.3 volgt dat deze bepaling een kader beoogt te bieden bij het beslissen of deze informatie openbaar wordt. Dat speelt met name bij een verzoek tot openbaarmaking. Het artikel schrijft voor dat bij een verzoek om informatie het tijdsverloop bij die beslissing wordt meegenomen. Documenten kunnen na vijf jaar dus nog steeds geheim blijven, als de uitzonderingsgronden daartoe aanleiding geven. Artikel 5.3 was en blijft niet van toepassing op de uitzonderingsgronden van artikel 5.1, eerste lid. Dat is slechts anders als die uitzonderingsgronden niet langer aan de orde zijn, bijvoorbeeld wanneer de veiligheid van de Staat door tijdsverloop in het geheel niet meer aan de orde is.

Onderdeel P (hoofdstuk 6 Woo)

Artikel 6.1 Doel

In artikel 2.4, eerste lid, Woo is artikel 3 van de Archiefwet 1995 als uitgangspunt herhaald. In artikel 6.1 is geëxpliciteerd dat bestuursorganen maatregelen treffen ten behoeve van het duurzaam toegankelijk maken van digitale documenten die zij ontvangen, vervaardigen of anderszins onder zich hebben.

Artikel 6.2 Meerjarenplan

Ter verbetering van de informatiehuishouding van de overheid zendt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het parlement een meerjarenplan over de wijze waarop bestuursorganen hun digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk maken (eerste lid). In het tweede lid wordt tot uitdrukking gebracht dat het plan een incrementele werkwijze kent om het doel te realiseren. Het derde lid bevat een rapportageverplichting, waarbij het Tijdelijk adviescollege informatiehuishouding de minister ondersteunt. In het vierde lid wordt tot uitdrukking gebracht dat, zodra de digitale overheidsinformatie voldoende toegankelijk is, de verplichting vervalt om het plan aan te vullen. Op dat moment is hoofdstuk 6 uitgewerkt en kan het vervallen. Dit kan alleen na betrokkenheid van de Staten-Generaal. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de VNG, het IPO en de UvW hebben, blijkens de brief die de minister hierover aan de Tweede en Eerste kamer zal zenden, afgesproken dat bij de totstandkoming en uitvoering van het meerjarenplan het ministerie en de koepels zullen samenwerken en van elkaars ervaring gebruik maken. In dat kader wordt samengewerkt aan pilots en aan de ontwikkeling van deelplannen. De VNG, het IPO en de UvW werken mee aan de rapportage door het adviescollege.

Artikel 6.3 Tijdelijk adviescollege informatiehuishouding

Dit artikel betreft de instelling van het Tijdelijk adviescollege informatiehuishouding. Dit adviescollege heeft tot taak de rapportage over de uitvoering van het meerjarenplan voor te bereiden en advies uit te brengen over mogelijke aanpassingen van het meerjarenplan. Omdat het college mede zal adviseren over te maken beleidskeuzes ten aanzien van het meerjarenplan, is sprake van een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges (zie artikel 1, onderdeel a, van die wet). Uit de Kaderwet adviescolleges volgt onder meer dat het adviescollege zowel uit eigen beweging als op verzoek van de minister of een van beide kamers advies uitbrengt (artikelen 17 en 18), dat de leden van het adviescollege bij koninklijk besluit worden benoemd (artikel 11) en dat het adviescollege over een secretaris beschikt (artikel 15). De voordracht voor de koninklijk besluiten waarmee de leden worden benoemd, geschiedt door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Het Tijdelijk adviescollege informatiehuishouding zal bestaan uit een voorzitter en ten hoogste vier andere leden (artikel 6.3, derde lid), die verschillende typen deskundigheid inbrengen. Gedacht wordt aan leden afkomstig uit de disciplines openbaar bestuur, bestuursrecht, ICT en archiefdeskundigheid.

De advisering duurt voort totdat het in de wet opgenomen doel van het meerjarenplan – het voldoende duurzaam toegankelijk maken van digitale overheidsinformatie – in de praktijk is bereikt. Op dat moment zal het adviescollege worden opgeheven, en worden de andere voorzieningen in hoofdstuk 6 beëindigd (zie de toelichting op artikel I, onderdeel GG). Op dit moment valt nog niet te zeggen wanneer het genoemde doel bereikt zal zijn; de initiatiefnemers verwachten dat dit, gelet op de omvang van de taakstelling, ten minste acht jaren zal duren. Het Tijdelijk adviescollege informatiehuishouding is dan ook geen ‘adviescollege voor de advisering over een in de tijd beperkt vraagstuk’ in de zin van artikel 5 van de Kaderwet adviescolleges (in de praktijk veelal aangeduid als ‘tijdelijk adviescollege’), nu dergelijke colleges voor de duur van ten hoogste vier jaren worden ingesteld.

Onderdeel Q (artikel 9.3 Woo)

In artikel 9.3 Woo, betreffende de aanpassing van de Awb, worden drie wijzigingen aangebracht. In de artikelen 3:7 en 3:11 Awb wordt een verwijzing naar artikel 10 Wob vervangen door een verwijzing naar artikel 5.1 Woo. Het gaat hier om de terinzagelegging van stukken ten behoeve van inspraak. Deze terinzagelegging blijft achterwege als een van de gronden om niet openbaar te maken aan de orde is. De verwijzing in deze artikelen dient gelijkkluidend te zijn en is met de toevoeging in deze wijzigingswet van artikel 5.1, zesde lid, niet meer volledig. Daarom wordt voorgesteld in de artikelen 3:7 en 3:11 Awb naar het gehele artikel 5.1 te verwijzen. Voorts is met onderdeel D abusievelijk een wijziging blijven staan die met het aannemen van het amendement van de leden Veldman en Bisschop over het niet opnemen in de Woo van de bepalingen over de Informatiecommissaris, eveneens had moeten worden geschrapt. Deze omissie wordt thans hersteld.

Onderdeel R (artikel 8.9 Woo)

De wijziging van de evaluatietermijn van drie jaar naar vijf jaar is toegelicht in paragraaf 6.

Onderdeel S (artikel 9.8 Woo)

Toegevoegd wordt in onderdeel Aa een wijziging van artikel 9.7.4.14 Wet Milieubeheer (hierna: Wm) waarin in verwijzing naar de Wob wordt vervangen door een verwijzing naar de Woo. De wijziging van artikel 12.33 Wm in onderdeel C kan vervallen, omdat dit artikel inmiddels is vervallen.

In onderdeel D, betreffende artikel 13.6 Wm, wordt een verwijzing naar de Wob geschrapt in plaats van vervangen door een verwijzing naar de Woo. Artikel 13.6 Wm gaat over de terinzagelegging van stukken die ter inzage moeten worden gelegd bij de aanvraag voor een milieuvergunning. De aanvrager heeft het recht die stukken in te zien, voorafgaand aan de terinzagelegging. Daarbij is artikel 10 Wob niet van toepassing verklaard. Deze buitentoepassingsverklaring is ingevoerd toen in de Awb in algemene zin het huidige artikel 10 Wob van overeenkomstige toepassing werd verklaard bij de vraag of bij terinzagelegging als onderdeel van de voorbereiding van een besluit de terinzagelegging achterwege moet

blijven.¹⁹ Dat was nodig, omdat in de Awb de terinzagelegging als een bijzondere openbaarmakingsregeling is aangemerkt. De inzage voor de aanvrager is echter geen openbaarmakingsregeling, zodat artikel 10 van de Wob toch al niet van toepassing is. De buitentoepassingsverklaring wekt bovendien ten onrechte de indruk dat de aanvrager inzage moet worden gegeven in de persoonsgegevens van degenen die een zienswijze naar voren hebben gebracht, nu ook de bescherming van de persoonlijke levenssfeer buiten toepassing is verklaard. In plaats van de verwijzing van de Wob te vervangen door een verwijzing naar de Woo, wordt de buitentoepassingsverklaring geschrapt. Deze wijziging werkt door naar artikel 16.67, derde lid, van de Omgevingswet dat overeenkomstig artikel 13.6 Wm is vormgegeven. In de onderdelen I en J was het woord ‘artikel’ ten onrechte telkens met een hoofdletter geschreven. Dit wordt thans hersteld.

Onderdeel T (artikel 9.13 Woo)

De wijziging van artikel 25 Gemeentewet wordt aangepast aan de huidige redactie van dat artikel, waardoor de wijziging van het eerste en tweede lid kunnen worden gecombineerd en er tevens een fout in de wijziging van artikel 25, tweede lid, kan worden hersteld.

Onderdelen U en V (artikelen 9.15 en 9.16 Woo)

Artikel 9.16 bevat een samenloopbepaling met een wijziging van de Provinciewet. De bepaling bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft de toevoeging van artikel 182, zesde lid, Provinciewet aan de bijlage bij artikel 8.8 Woo. Deze toevoeging dient bij nader inzien komen te vervallen. Dat artikel regelt dat bepaalde verzoeken om informatie uitsluitend worden behandeld door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarmee is een exclusieve bevoegdheid voor de minister beoogd, maar niet een eigenstandig beoordelingskader van dergelijke verzoeken. Opname op de bijlage zou betekenen dat er geen beoordelingskader voor deze verzoeken is. Dat is ongewenst. Het tweede onderdeel betrof de wijziging van een verwijzing naar de Wob in een verwijzing naar de Woo. Nu het artikel waarin deze wijziging moet plaats vinden, inmiddels in werking is getreden, wordt deze wijziging toegevoegd aan de overige wijzigingen van de Provinciewet in artikel 9.15 Woo en komt artikel 9.16 in zijn geheel te vervallen.

Onderdeel W (artikel 9.17 Woo)

In artikel 9.17 was de samenloop van de Woo met de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 geregeld. Deze wet is inmiddels vervangen door de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (hierna: Wiv 2017). In de Wiv 2017 is in de artikelen 157 en 158 de samenloop met de Woo geregeld. In artikel 157 wordt de Wiv 2017 aangepast aan de inwerkingtreding van de Woo. Daaraan wordt toegevoegd dat in artikel 84 Wiv 2017 de met deze Aanpassingswet aan artikel 5.1 Woo toegevoegde uitzonderingsgrond betreffende het goed functioneren van de overheid wordt toegevoegd. In artikel 158 Wiv 2017 wordt aan de Woo een bepaling toegevoegd die regelt dat artikel 3.2 Woo over het register niet op de inlichtingendiensten van toepassing is en worden de daarvoor in aanmerking komende artikelen uit de Wiv 2017 op de bijlage bij de Woo geplaatst. Deze uitzondering voor het register is niet langer nodig. Voorts is gebleken dat de opsomming van in de bijlage op te nemen artikelen uit de Wiv 2017 nog moet worden uitgebreid. Daartoe

¹⁹ Kamerstukken II 1991/92, 22601, nr. 3, pp. 11-12.

wordt in artikel I, onderdeel II van dit wetsvoorstel de opsomming voor de bijlage bij de Woo opnieuw vastgesteld en kan artikel 158 Wiv 2017 vervallen.

Onderdeel X (artikel 9.26 Woo)

De wijziging in artikel 13d, vijfde lid, Postwet kan komen te vervallen, aangezien dat artikel inmiddels geen verwijzing naar de Wob meer bevat.

Onderdeel Y (artikel 9.30 Woo)

Dit artikel wordt opnieuw vastgesteld, omdat in de wijziging van artikel 32, tweede lid, Wet basisregistratie adressen en gebouwen een verwijzing naar de Wob over het hoofd is gezien en de citeertitel van die wet onjuist is weergegeven.

Onderdeel Z (artikel 9.37 Woo)

Dit artikel kan vervallen, nu de wet op de jeugdzorg inmiddels is ingetrokken.

Onderdeel AA (artikel 9.46 Woo)

Het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvorming (Kamerstukken II, 33079) waarop artikel 9.46 Woo ziet, is inmiddels ingetrokken, zodat ook de hierop betrekking hebbende wijziging kan vervallen.

Onderdeel BB (artikel 9.50 Woo)

Aan artikel 40, derde lid, Wet op de parlementaire enquête wordt de met deze Aanpassingswet aan artikel 5.1 Woo toegevoegde uitzonderingsgrond betreffende het goed functioneren van de overheid toegevoegd.

Onderdeel CC (artikel 9.51 Woo)

Artikel 9.51 brengt artikel 15, eerste lid, onderdeel c, Archiefwet 1995 in overeenstemming met artikel 5.1, vijfde lid, Woo. Het daar gemaakte voorbehoud voor milieu-informatie is echter overbodig, nu artikel 15a Archiefwet 1995 dit al regelt.

Onderdeel DD (artikel 9.61 Woo)

In het oude artikel 9.61 Woo werden aan de Wet hergebruik van overheidsinformatie twee bepalingen toegevoegd die overeenkomen met de artikelen 8.2 en 8.4 van de Woo. Ze hebben betrekking op de uitsluiting van de dwangsomregeling uit de Awb. Deze bepalingen zijn inmiddels al in Wet hergebruik van overheidsinformatie opgenomen, gelijktijdig met de invoering van gelijklopende bepalingen in de Wob. De wijziging van de Wet hergebruik van overheidsinformatie kan daarom worden geschrapt.

Onderdeel EE (artikelen 9.63 tot en met 9.68 Woo)

Artikel 9.63 Woo

Artikel 7.2 Luchtvaartwet bevat een van de Wob afwijkende bijzondere openbaarmakingsregeling die is opgenomen in de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo. Ter implementatie van Verordening (EU) nr. 376/2014 inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart wordt de regeling van artikel 7.2 Wet luchtvaart vervangen door een andere die wordt opgenomen in een nieuw artikel 7.1 Wet luchtvaart. Zodra het wetsvoorstel dat dit regelt (Kamerstukken 34979), in werking is getreden, moet de bijlage bij artikel 8.8 Woo hieraan worden aangepast.

Artikel 9.64 Woo

De Omgevingswet (Ow) bevat twee verwijzingen naar de Wob. De eerste, in artikel 16.67, derde lid, kan vervallen, omdat de Wob wordt uitgezonderd op een geval waarop deze niet van toepassing is. Zie verder de toelichting bij artikel I, onderdeel S betreffende de aanpassing van artikel 13.6 Wet milieubeheer, waaraan artikel 16.67 is ontleend. De verwijzingen naar artikel 10 Wob in artikel 17.9, zesde lid, Ow dienen te worden vervangen door verwijzingen naar artikel 5.1 Woo.

Artikel 9.65 Woo

Bij de Wet van 21 december 2016 tot wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen) (Stb. 2016, 554) is aan artikel 177 Boek 6 BW een lid toegevoegd met een verwijzing naar de Wob. Deze verwijzing wordt thans vervangen door een verwijzing naar de Woo.

Artikel 9.66 Woo

Artikel 24 Wet basisregistratie ondergrond kent een eigen openbaarheidsregime zoals artikel 32 van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen en artikel 22 Wet basisregistratie grootschalige topografie (zie ook de wijzigingen van die wetten in de artikelen 9.29 en 9.30 Woo). Artikel 24 Wet basisregistratie ondergrond wordt op vergelijkbare wijze aangepast en wordt tevens toegevoegd aan de bijlage bij artikel 8.8 Woo.

Artikel 9.67 Woo

Artikel 20 Wet toezicht financiële verslaggeving is opgenomen op de bijlage bij artikel 8.8 Woo, omdat in dat artikel de Wob buiten toepassing is verklaard. De verwijzing naar de Wob in deze bepaling wordt vervangen door een verwijzing naar de Woo.

Artikel 9.68 Woo

Met artikel 9.68 worden vijf artikelen gewijzigd die worden ingevoerd met de Verzamelwet SZW 2019 en waarin afdeling 3.3 Awb over advisering van overeenkomstige toepassing wordt verklaard in een aantal wetten op het terrein van SZW die gelden in Caribisch Nederland. In die artikelen wordt bepaald dat bij de toepassing van artikel 3.7 Awb voor 'artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur' moet worden gelezen 'artikel 11 van de Wet openbaarheid van bestuur BES'. Met de inwerkingtreding van de Woo wordt in artikel 3.7 Awb de verwijzing naar de Wob vervangen door een verwijzing naar de Woo. In de met de Verzamelwet SZW 2019 in te voeren artikelen zal daarom na inwerkingtreding van de Woo moeten komen te staan dat bij de toepassing van artikel 3.7 Awb in plaats van artikel 5.1 Woo

moet worden gelezen ‘artikel 11 van de Wet openbaarheid van bestuur BES’. Dit wordt met artikel 9.68 bewerkstelligd.

Artikelen 9.69 en 9.70 Woo

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in twee recente zaken over bij de bestuursorganen Universiteit Leiden en de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (NWO) ingediende Wob-verzoeken uitgesproken dat onderzoeksgegevens geen betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid als bedoeld in de Wob.²⁰ Hoewel de juridische merites van deze uitspraak in de literatuur wel is bekritiseerd²¹, is gewenst duidelijkheid te verschaffen over de houdbaarheid van deze jurisprudentie onder de Woo, nu daarin het begrip bestuurlijke aangelegenheid niet terugkeert in de definitie van het begrip document.

De oplossing wordt gevonden door voor dergelijke onderzoeksgegevens een bijzonder regime te scheppen in de wetten die betrekking hebben op universiteiten en de NWO. Daartoe wordt voor onderzoeksgegevens als omschreven door de Afdeling bestuursrechtspraak bepaald dat zij ter beschikking worden gesteld voor de verificatie van het wetenschappelijk onderzoek.

Dat is thans reeds het geval op grond van de Nederlandse Gedragscode

Wetenschapsbeoefening. De bepaling is zo opgesteld dat deze voor zowel openbare als bijzondere universiteiten geldt. Wel wordt in aansluiting op een aanbeveling van Mohammad en Schuurmans²² voorgesteld mogelijk te maken dat deze verificatie kan worden verricht door wetenschappers die niet aan een universiteit zijn verbonden of door daartoe bekwame onderzoeksjournalisten. Het blijft aan de besturen van de universiteiten of de NWO om te bepalen in welke gevallen die gegevens daadwerkelijk ter beschikking worden gesteld. De onderzoeksgegevens worden van de Woo uitgesloten door opname van de nieuwe artikelen in de bijlage bij artikel 8.8 Woo. Deze uitzondering is alleen van toepassing op de openbare universiteiten en de NWO, nu de Woo voor bijzondere universiteiten alleen van toepassing is voor zover deze universiteiten met openbaar gezag zijn bekleed. Dat is met betrekking tot de onderzoeksgegevens niet het geval. Met deze specifieke regelingen blijft de jurisprudentie betreffende de onderzoeksgegevens materieel behouden. De Woo is bij de openbare universiteiten en de NWO evenals de Wob wel van toepassing op de bestuurlijke aspecten van het onderzoek, zoals de verlening van de opdrachten en de verdeling van de beschikbare middelen.

Onderdelen FF, GG en HH (hoofdstuk 10 Woo)

In hoofdstuk 10 komen de bepalingen die betrekking hebben op het register te vervallen. In artikel 10.3 staat niet langer dat de Woo in werking treedt zes maanden na publicatie in het Staatsblad, maar op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor artikel 3.3 of onderdelen hiervan verschillend kan worden vastgesteld. Hiermee wordt de inwerkingtreding van de actieve openbaarheid gefaseerd.

In het nieuwe artikel 10.2, eerste lid, is een grondslag opgenomen voor een ministeriële regeling waarin de verplichte actieve openbaarmaking voor bepaalde bestuursorganen tijdelijk wordt uitgezonderd voor bepaalde in artikel 3.3, eerste of tweede lid, opgenomen documenten die actief openbaar gemaakt moeten worden. Hiermee kan de inwerkingtreding van deze

²⁰ 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:321 en ECLI:NL:RVS:2018:322.

²¹ Mohammad, A.H.A. en Schuurmans, Y.E., De openbaarmaking van wetenschappelijke onderzoeksgegevens, in *Ars Aequi*, mei 2018, pp 393 – 401.

²² A.w. p. 398.

bepalingen worden gefaseerd. Een onderdeel van artikel 3.3 dat in werking is getreden geldt dan bijvoorbeeld voor het Rijk, maar is in de ministeriële regeling nog uitgezonderd voor de decentrale overheden. In het tweede lid worden nog twee grondslagen ten behoeve van de fasering opgenomen. De eerste betreft de mogelijkheid om voor bepaalde documenten tijdelijk een langere termijn vast te stellen dan twee weken voor de periode waarbinnen documenten actief openbaar worden gemaakt. De tweede heeft betrekking op de fasering voor de actief openbaar te maken beschikkingen van artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, Woo. Bij de ministeriële regeling van het eerste lid en de inwerkingtredingsbepaling van artikel 10.3 wordt gefaseerd door het uitstellen van de inwerkingtreding. Bij de openbaar te maken beschikkingen is dat een te grofmazige techniek. Omdat beschikkingen zo'n diverse categorie is, is het denkbaar dat voor bepaalde typen beschikkingen de voor actieve openbaarmaking noodzakelijke voorbereidingen zijn voltooid, terwijl dat voor andere typen nog niet het geval is. In die situatie is het handiger de typen beschikkingen op te noemen die zonder bezwaar actief openbaar gemaakt kunnen worden, dan de typen beschikkingen aan te wijzen waarvoor de wettelijke verplichtingen nog niet gelden. Het tweede lid, onderdeel b, biedt hiervoor de grondslag.

In het nieuwe artikel 10.2a wordt bepaald dat de verplichting tot actieve openbaarmaking niet geldt voor documenten die dateren van voor het tijdstip waarop de verplichting voor het betreffende bestuursorgaan in werking is getreden. Hiermee wordt voorkomen dat bestuursorganen bij de inwerkingtreding van artikel 3.3 meteen al met een enorme achterstand te kampen hebben.

In artikel 10.2b wordt een voorziening getroffen voor het geval artikel 26 Wet op de Raad van State (hierna: Wet RvS) komt te vervallen en artikel 3.3, tweede lid, onderdeel e, Woo later in werking treedt. De openbaarmaking van de adviezen en voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State kan dan niet langer op artikel 26 Wet RvS worden gebaseerd, maar ook nog niet op artikel 3.3 Woo. Ter overbrugging is in artikel 10.2b een voorziening getroffen waarin is bepaald dat de Afdeling zelf zorgdraagt voor de openbaarmaking (de Woo is immers van toepassing op de Afdeling op grond van artikel 2.2 Woo). De termijnen van artikel 3.3 Woo zijn van toepassing, waarbij wordt aangetekend dat de Afdeling nu al haar advies op de eigen website plaatst, zodra de Koning een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer zendt. Uitzondering vormt een geval als bedoeld in artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a, Woo. In het recente verleden zou die laatste bepaling toepassing hebben kunnen vinden bij het wetsvoorstel voor de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius. De minister dient om die toepassing te vragen.

In artikel 10.2c is bepaald dat hoofdstuk 6 vervalt bij koninklijk besluit. Indien de digitale overheidsinformatie voldoende duurzaam toegankelijk is gemaakt, is het monitoren en bijstellen van het meerjarenplan niet langer zinvol. Ook het Tijdelijk adviescollege informatiehuishouding heeft dan geen taak meer. Aan het koninklijk besluit is wel een voorhangprocedure gekoppeld, zodat de Staten-Generaal het oordeel dat de digitale overheidsinformatie voldoende duurzaam toegankelijk is geworden, zelf nader kan onderzoeken.

Onderdeel II (Bijlage Woo)

Vier uit de jurisprudentie volgende uitzonderingen zijn aan de bijlage toegevoegd, te weten in de Advocatenwet, de Wet op het notarisambt, de Gerechtsdeurwaarderswet en de Wet op het onderwijstoezicht.

In haar uitspraak van 13 maart 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:715) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaald dat inzake het in artikel 8 van de Advocatenwet ingestelde tableau de artikelen 8a, 8b, 11a en 45a van de Advocatenwet moeten worden aangemerkt als een van de Wob afwijkende uitputtende regeling van de openbaarheid van de in het tableau opgenomen gegevens. De initiatiefnemers volgen dat oordeel en stellen daarom voor deze artikelen toe te voegen aan de bijlage bij de Woo. Hetzelfde dient te gelden voor de artikelen 1a van de Gerechtsdeurwaarderswet en artikel 5 van de Wet op het notarisambt. Artikel 5 van de Wet op het notarisambt heeft blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van de openbaarheidsregeling in de Advocatenwet model gestaan voor de wijzigingen (zie Kamerstukken II 32382, nr. 8) en bevat in het tweede lid een regel dat het tableau openbaar is voor eenieder, met uitzondering van de in het derde lid genoemde onderdelen. Artikel 1a van de Gerechtsdeurwaarderswet ken een vergelijkbare regeling.

In haar uitspraak van 1 februari 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:224) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak bepaald dat voor de persoonsgegevens die zijn opgenomen in het Basisregister Onderwijs (BRON) in de Wet op het onderwijstoezicht (Wot) een bijzondere regeling is getroffen. Gelet hierop worden de bepalingen over het BRON (de artikelen 24b tot en met 24g Wot) toegevoegd aan de bijlage. Hoewel de uitspraak van de Afdeling alleen betrekking heeft op het BRON, moet worden aangenomen dat de bepalingen over het meldingsregister relatief verzuim, het register vrijstellingen en vervangende leerplicht en het diplomaregister hoger onderwijs, beroepsonderwijs, voortgezet (algemeen volwassenen)onderwijs, NT2 en inburgering eveneens als uitzondering hebben te gelden. Ook de bepalingen over deze registers worden daarom toegevoegd aan de bijlage.

Tevens is toegevoegd de Wet basisregistratie ondergrond, die in werking is getreden met ingang van 1 januari 2018 en nog niet op de bijlage was opgenomen. Deze wel bevat een openbaarheidsregel, vergelijkbaar met de reeds op de bijlage opgenomen Wet basisregistratie adressen en gebouwen en Wet basisregistratie grootschalige topografie.

Tot slot worden toegevoegd de in de artikelen 9.69 en 9.70 voorgestelde bepalingen uit de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Zie hiervoor de toelichting bij genoemde artikelen.

Het onderdeel betreffende de Algemene wet bestuursrecht wordt opnieuw vastgesteld wegens enige misstellingen. Toegevoegd wordt artikel 8:79 Awb, dat in een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 16 augustus 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2180) is aangemerkt als een uitputtende regeling. Processtukken die de griffier niet mag verstrekken hoeven op grond van deze jurisprudentie ook niet door het bestuursorgaan te worden verstrekt. In de bijlage wordt hierbij een beperking aangebracht: het moet daarbij wel gaan om documenten die het bestuursorgaan ten behoeve van het beroep bij de bestuursrechter heeft opgesteld, zoals pleitnota's etc. Op reeds bestaande documenten die het bestuursorgaan als op de zaak betrekking hebbend aan de rechter zendt, blijven de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo van toepassing. Het onderdeel betreffende het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering in de bijlage bevat een vergelijkbare toevoeging, die redactioneel met de thans voor de Awb voorgestelde toevoeging in overeenstemming wordt gebracht.

Met betrekking tot de Kieswet is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 1 juni 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1455) verwerkt. In die uitspraak wordt artikel I 19 van die wet betreffende de vernietiging van kandidatenlijsten aangemerkt als een uitputtende regeling. Volgens de Afdeling kan daarom bij het uitblijven van die vernietiging geen verzoek op grond van de Wob worden gedaan. In haar uitspraak van 5 oktober 2011 had de Afdeling in een zaak over artikel I 17 nog bepaald dat artikel I 17 een uitputtende regeling is gedurende de verkiezingsperiode, maar dat daarna de Wob van toepassing was op kandidatenlijsten. Deze uitspraak was in de bijlage bij artikel 8.8 verwerkt door de uitzondering in de tijd te begrenzen. Met de uitspraak van 1 juni 2016 kan deze begrenzing worden geschrapt. Daarnaast blijkt uit het op 5 september 2018 ingediende voorstel tot wijziging van de Kieswet houdende maatregelen tot elektronische openbaarmaking van de processen-verbaal van de stembureaus en van de opgaven van de burgemeesters van de aantallen in de gemeenten uitgebrachte stemmen²³ dat de wetgever ook andere openbaarmakingen en vernietigingen uit de Kieswet beschouwt als een uitputtende regeling ten opzichte van de Wob. Het betreft de met dat voorstel te wijzigen artikelen N 12, O 4, P 23 en U 16 van de Kieswet, maar ook andere artikelen uit de Kieswet kunnen als zodanig worden aangemerkt. Het betreft de artikelen M 8, O 5, P 25, S 15, U 18 en Y 17a. In deze artikelen gaat het om een tijdelijke openbaarmaking, gevolgd door een vernietiging. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet brengt geen verandering in de uitputtendheid van de bepalingen in de Kieswet, zodat de wijziging van de bijlage bij de Woo niet met een ‘indienbepaling’ afhankelijk hoeft te worden gemaakt van de inwerkingtreding van dat wetsvoorstel. De artikelen Ya 7, Ya 10 en Ya 31d worden niet op de bijlage opgenomen, nu deze betrekking hebben op Caribisch Nederland en de Woo daar niet van toepassing is.

De zinsnede in de bijlage betreffende de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid is in dit voorstel aangepast, omdat de thans in de Woo opgenomen passage niet geheel overeenstemt met de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak. Op grond van deze jurisprudentie dient niet alleen bij de Onderzoeksraad berustende informatie te worden uitgesloten, maar ook informatie die door de Onderzoeksraad met de andere bestuursorganen is gedeeld of informatie die door andere bestuursorganen is opgesteld ten behoeve van de Onderzoeksraad. Ingeval bij dat andere bestuursorgaan om dergelijke informatie wordt gevraagd, is niet de Woo van toepassing, maar artikel 59 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid. Informatie die reeds uit anderen hoofde bij dat bestuursorgaan berust, maar die toevallig ook aan de Onderzoeksraad ter beschikking is gesteld, valt niet onder de uitzondering van artikel 59 Rijkswet. Daarop is artikel 5.1 Woo van toepassing.

In de onderdelen betreffende de Wet basisregistratie adressen en gebouwen en Wet basisregistratie grootschalige topografie is de beperking tot artikel 32, tweede lid respectievelijk artikel 22, tweede lid aangepast. Bij nader inzien dient blijkens de wetsgeschiedenis ook de rest van het artikel, met name het eerste lid, als uitputtende regeling te worden aangemerkt. Tevens is het onderdeel aangepast aan de wijziging van de citeertitel van de Wet basisregistratie adressen en gebouwen per 1 augustus 2018.

Het onderdeel betreffende de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 is vervangen door een onderdeel betreffende de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017. Deze opsomming is uitgebreid ten opzichte van de opsomming die reeds in de

²³ Kamerstukken II, 35011, nr. 3, p. 8.

samenloopbepaling van artikel 158 Wiv 2017 was opgenomen. De opsomming in artikel 158 Wiv 2017 komt daarom te vervallen (zie het gewijzigde artikel 9.17 Woo).

Aan het onderdeel betreffende de Woo is artikel 3.3, vijfde lid, onderdelen a en b, Woo toegevoegd. Hiermee wordt voorkomen dat wanneer een reden aan de orde is om de actieve openbaarmaking van adviesaanvragen en adviezen over wetsvoorstellen of begrotings- en verantwoordingsstukken uit te stellen, via de omweg van een verzoek alsnog die informatie zou moeten worden verstrekt. Voor de overige onderdelen van artikel 3.3, vijfde lid, is dit niet nodig, omdat daar sprake is van een verkorting van de termijn of omdat de verlenging valt binnen de termijn waarbinnen op een verzoek om informatie moet worden beslist.

Daarnaast worden in de bijlage enige redactionele correcties aangebracht.

Artikel II

De inwerkingtreding van deze wijzigingswet heeft tot gevolg dat de Woo wordt gewijzigd. Het inwerkingtredingsbesluit voor de Woo regelt vervolgens de inwerkingtreding van de Woo, inclusief de bepalingen die met deze wijzigingswet zijn gewijzigd of toegevoegd.

Snels
Van Weyenberg