

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. 009

**MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD
NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE
AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE**

*"Openbaarheid dat is de groote, algemeene school van politieke opvoeding, waar zij bestaat is de vorming van een afzonderlijken stand voor het staatsbestuur in het algemeen niet meer nodig"*¹

J.R. Thorbecke

Algemeen deel

1. Inleiding

De Wet open overheid (hierna: Woo)² 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.³ 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 Woo 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

¹ Nationaal Archief, Collectie 244 Thorbecke, inventarisnummer 646, <https://www.nationaalarchief.nl/onderzoeken/archief/2.21.161?activeTab=index#tab-heading>.

² Kamerstukken 33328. De Woo is op 19 april 2016 door de Tweede Kamer aangenomen.

³ Als bijlage bij deze memorie zijn toegevoegd:

1) een versie van de Woo waarin de wijzigingen van de Wijzigingswet Woo zijn verwerkt;
2) een geconsolideerde artikelsgewijze toelichting.

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 ABDTOPConsult⁴ zijn voor de invoering van de oorspronkelijke Woo drie grote kostenposten 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 actief 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 de wijzigingswet. Ook de UvW heeft haar 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.⁵

⁴ 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, SOnline 1 mei 2017, <http://www.sconline.nl/artikel/geen-trek-de-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>.

⁵ VNG en UvW hebben hun ondersteuning uitgesproken in een persbericht, te vinden op <https://vng.nl/onderwerpenindex/recht/wet-openbaarheid-van-bestuur-wob/nieuws/vng-op-hoofdpijnen-positief-over-gewijzigd-voorstel-woo> en <https://www.uvw.nl/waterschappen-steunen-wijzigingswet-open-overheid/>.

Op 2 november 2018 heeft Ecorys in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een maatschappelijke kosten-batenanalyse (hierna: MKBA) afgerond.⁶ Deze MKBA had betrekking op een eerdere versie van deze wijzigingswet. De VNG, het IPO en de UvW waren vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie.

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. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de MKBA bij brief van 2 januari 2019 aan de Staten-Generaal aangeboden.⁷ In die brief geeft de minister aan dat de bedoeling van de Woo, dat de overheid meer open wordt, belangrijk is voor het vertrouwen en de legitimiteit van de overheid. Daarbij heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangekondigd dat het kabinet, met het oog op de verwachte uitvoerings- en financiële consequenties, per afzonderlijke organisatie van het Rijk een uitvoeringstoets laat uitvoeren zoals gebruikelijk is bij een regulier wetgevingstraject. De beschikbaarheid van de resultaten van de uitvoeringstoetsen, alsook van het overleg met VNG en IPO in het kader van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet is vertraagd ten opzichte van de in genoemde brief opgenomen planning. De resultaten van de uitvoeringstoetsen bij het Rijk worden door de minister thans aan de Kamer gezonden. Op basis van deze toetsen acht het kabinet de Woo uitvoerbaar.

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.⁸ Kern van de Woo is daarom een opsomming van verplicht openbaar te maken documenten. Vanuit die kerngedachte van 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

⁶ Ecorys, PBLQ, MKBA concept-aanpassing Wet open overheid, Rotterdam 2018.

⁷ Kamerstukken II, 2018/19, 35112, nr. 4.

⁸ 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.

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 Woo al de belangrijkste documenten zijn genoemd die in het belang van een goede en democratische bestuursvoering verplicht openbaar worden gemaakt. De verplichting uit artikel 8 Wob is in artikel 3.1 Woo niet aangescherpt of verzwakt. 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 helpt een bestuursorgaan die burgers 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 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de brief van 2 januari 2019 een eerste versie van een meerjarenplan aan de Tweede en Eerste Kamer gezonden.⁹ In dat plan 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 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

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35112, nr. 4.

oplossingsrichtingen die wel werken. Voor zover standaarden worden voorgeschreven, zal dat gebeuren in het Archiefbesluit 1995 en de Archiefregeling.

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 Tijdelijk adviescollege informatiehuishouding. Dit adviescollege zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties periodiek, aanvankelijk bijvoorbeeld jaarlijks, adviseren over aanpassing van het meerjarenplan. In zijn advies rapporteert het college in elk geval over de stand van de informatiehuishouding in het bestuur, de voortgang van de uitvoering van het meerjarenplan en de toegang tot de publieke informatie. Het college maakt daarbij gebruik van de relevante rapporten van onder andere de Erfgoedinspectie, de Autoriteit Persoonsgegevens, en de Algemene Rekenkamer. 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.

De adviezen van het Tijdelijk adviescollege informatiehuishouding zijn op grond van artikel 3.3, tweede lid, onderdeel e, Woo openbaar. Daarnaast volgt uit de Kaderwet adviescolleges dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de beide Kamers der Staten-Generaal binnen drie maanden na ontvangst van het advies in kennis stelt van zijn standpunt over het advies. Langs die weg kunnen de Kamers controleren of er voldoende voortgang geboekt wordt en zo nodig bijsturen.

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 10.2f.

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 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.

Verhouding tot de Algemene verordening gegevensbescherming

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft over de Woo geadviseerd bij brief van 7 juni 2016 aan de commissie Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning van de Eerste Kamer. De AP miste overwegingen over de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de bepalingen in het wetsvoorstel betreffende de verwerking van persoonsgegevens. De AP noemde daarbij artikel 10 van de Grondwet (waarin het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is vastgelegd, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen) en artikel 8 EVRM (waarin het recht is vastgelegd op respect voor ieders privéleven, waarbij de inmenging in de uitoefening van dat recht door enig openbaar gezag slechts is toegestaan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk ten behoeve van, voor zover hier van belang, de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen). Inmiddels is daar natuurlijk bijgekomen de verhouding tot de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG). De toegang tot publieke informatie is noodzakelijk in een democratische samenleving. Daarom omvat artikel 10 EVRM mede de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, waarvoor de overheid de benodigde informatie ter beschikking moet stellen. Daarom roept artikel 110 van de Grondwet een plicht voor de overheid in het leven om bij de uitvoering van haar taak openbaarheid te betrachten. Bij de openbaarmaking die voortvloeit uit de uitoefening van die plicht zal de overheid onvermijdelijk in sommige gevallen persoonsgegevens verwerken. Artikel 86 AVG houdt hier ook rekening mee. In dat artikel is bepaald dat persoonsgegevens in officiële documenten die in het bezit zijn van een bestuursorgaan, door het bestuursorgaan in kwestie openbaar mogen worden gemaakt, overeenkomstig het Unierecht of het lidstatelijk recht dat op de overheidsinstantie van toepassing is, teneinde het recht van toegang van het publiek tot officiële documenten in overeenstemming te brengen met het recht op bescherming van persoonsgegevens uit hoofde van deze verordening. De Wob en de Woo zijn voorbeelden van lidstatelijk recht als bedoeld in artikel 86 AVG, waarin een balans tussen de openbaarheid van informatie en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is opgenomen, die bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in de uitzonderingsgronden van artikel 5.1 Woo. Een mooi voorbeeld waarbij die toegang zowel wordt erkend als begrensd, is te vinden in een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak uit 2002 over een Wob-verzoek over ligplaatsen van woonboten,¹⁰ waarin de Afdeling overwoog dat vergunningen, tegen de verlening waarvan door derden rechtsmiddelen kunnen worden aangewend, gelet op hun aard, in beginsel openbaar moeten worden geacht. Dat leidde tot de slotsom dat de vergunningen voor ligplaatsen openbaar waren en een lijst met illegale ligplaatsen niet.

Ook met de proportionaliteit en subsidiariteit is in de Woo rekening gehouden. Zo zijn in artikel 3.3 Woo van de verplichting tot actieve openbaarmaking uitgesloten de beschikkingen waarbij het belang van openbaarheid niet op voorhand prevaleert boven het belang van de persoonlijke levenssfeer. Bij andere actieve openbaarmaking of bij openbaarmaking op verzoek zal het belang van de persoonlijke levenssfeer moeten worden afgewogen tegen het belang van openbaarheid. Dat zal bij de actieve openbaarmaking van beschikkingen en oordelen over klachten resulteren in documenten waarin de namen van natuurlijke personen zijn doorgehaald of vervangen door neutrale termen als “aanvrager” of “klager”, zoals ook bij de publicaties van rechterlijke uitspraken op rechtspraak.nl de namen van natuurlijke personen zijn verwijderd. Omdat de initiatiefnemers zowel de openbaarheid als de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van groot belang achten, is voorzien in een gefaseerde inwerkingtreding van de verplichting tot actieve openbaarmaking, zodat werkprocessen indachtig het adagium “openbaarheid by design” kunnen worden aangepast,

¹⁰ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 1 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2047.

resultierend in twee versies van een document, een versie die is bedoeld voor de geadresseerde en het archief van het bestuursorgaan en een openbare versie waarin de namen zijn vervangen door een neutrale term als “aanvrager” of “klager”. Bij verzoeken om informatie onder de Wob is de uitzonderingsgrond voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een van de meest toegepaste uitzonderingsgronden. De initiatiefnemers verwachten dat onder de Woo, die op dat punt gelijklopend is aan de Wob, de persoonlijke levenssfeer adequaat zal worden beschermd. De opmerkingen van de AP over het begrip “instemming” hebben geleid tot een aanpassing van artikel 5.1, tweede lid, onderdeel e, Woo. In de artikelsgewijze toelichting bij de wijziging van artikel 5.5 Woo wordt uitgebreid ingegaan op de verhouding van dat artikel met de AVG. Ook bij de toepassing van de artikelen 5.6 en 5.7 dient een bestuursorgaan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in ogenschouw te nemen, hetgeen kan leiden tot weigering van het verzoek of het verbinden van op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer gerichte voorwaarden aan het verlenen van de toegang tot informatie.

Verhouding tot bijzondere openbaarmakingsregimes waaraan Nederland verdragsrechtelijk is gebonden

In de memorie van toelichting bij de Wob wordt ingegaan op de verhouding van de Wob tot bij of krachtens gestelde internationale voorschriften: “Bijzondere openbaarheidsregelingen, internationale voorschriften, gesteld bij of krachtens verdragen die voor Nederland van kracht zijn kunnen eveneens voor de WOB gaan. Volkenrechtelijke verplichtingen voor de overheidsorganen hebben immers voorrang boven bepalingen van nationaal recht.”¹¹ Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak wijkt de Wob als algemene regeling voor internationale voorschriften gesteld bij of krachtens verdragen die voor Nederland van kracht zijn, indien deze een uitputtend karakter hebben.¹² Is dat het geval, dan is een beoordeling van een verzoek op grond van de Wob daar niet mee verenigbaar. De Woo vindt in een dergelijk geval geen toepassing, waardoor het bestuursorgaan ook niet meer toekomt aan een inhoudelijke beoordeling van het verzoek. De initiatiefnemers achten het van belang dat deze lijn wordt voortgezet voor de Woo.

In het advies van de Europese Centrale Bank (hierna: ECB) wordt aandacht gevraagd voor de verhouding tussen de Woo en Europese regels inzake het beroepsgeheim voor de ECB¹³ en de toegang van het publiek tot documenten van de ECB. De initiatiefnemers onderschrijven de stelling van de ECB dat de Woo geen afbreuk mag doen aan uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen.

Een verzoek op grond van de Wob of de Woo kan mede betrekking hebben op documenten die afkomstig zijn van EU-instellingen. Het Unierecht kent diverse openbaarmakingsregelingen. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan de Eurowob, maar ook aan openbaarmakingsregelingen die bijvoorbeeld gelden voor specifieke instellingen. De beoordeling van een verzoek op grond van de Wob of de Woo dient plaats te vinden met inachtneming van deze voorschriften. Een voorbeeld betreft artikel 5 van het Besluit ECB/2004/3 van de Europese Centrale Bank, dat ook in het advies van de ECB wordt aangehaald. Op grond van deze bepaling mogen documenten die afkomstig zijn van het Europees Monetair Instituut of van het Comité van presidenten, door nationale centrale banken (in Nederland is dit de Nederlandsche Bank, hierna: DNB) alleen openbaar worden gemaakt op voorwaarde van voorafgaande raadpleging van de ECB over de reikwijdte van de

¹¹ Kamerstukken II 1986/87, 19859, nr. 3, p. 19.

¹² Zie bijvoorbeeld: ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2979.

¹³ Artikel 37 van de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank. Deze statuten vormen een protocol bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

toegang, tenzij duidelijk is dat het document wel of niet openbaar moet worden gemaakt.¹⁴ Toepassing van de Woo kan dan alleen geschieden met inachtneming van dit voorschrift. Concreet betekent dit dat DNB in geval van een verzoek om informatie dat betrekking heeft op een van deze documenten, eerst de ECB moet raadplegen alvorens zij het verzoek om informatie toe kan wijzen, tenzij duidelijk is dat het document wel of niet openbaar moet worden gemaakt.

Een vergelijkbaar voorbeeld betreft het eveneens door de ECB aangehaalde artikel 2 van het Besluit (EU) 2015/811 van de Europese Centrale Bank (ECB/2015/16). Dit artikel schrijft voor dat wanneer een nationale centrale bank een verzoek ontvangt inzake een ECB-document dat zij in haar bezit heeft, de nationale centrale bank de ECB raadpleegt over de reikwijdte van de te verlenen toegang, zulks voorafgaand aan een besluit betreffende openbaarmaking, tenzij het duidelijk is dat het document wel of niet openbaar moet worden gemaakt.¹⁵

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. De bijlage bij artikel 8.8 bepaalt dat de in die bijlage genoemde bepalingen voorgaan op de artikelen 3.1, 3.3, 4.1, 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2. Uit artikel 8.8 vloeit niet (a contrario) voort dat de overige artikelen uit de Woo telkens (onverkort) van toepassing zijn op de bijzondere wetten die in de bijlage zijn genoemd. Maar als artikel 4.1 over het indienen van een verzoek om informatie niet van toepassing is, kom je aan bijvoorbeeld de toepassing van artikel 4.4 over de beslistermijn simpelweg niet toe. Artikel 5.5 (betreffende het verzoek om gegevens over de verzoeker) is niet in deze opsomming opgenomen, omdat dat artikel een eigen afbakeningsregime kent, zie de toelichting bij de wijziging van artikel 5.5. De artikelen 5.6 (betreffende informatie wegens klemmende redenen) en 5.7 (toegang ten behoeve van onderzoek) zijn kan-bepalingen en hoeven daarom niet uitgezonderd te worden. Ongetwijfeld staan sommige van de in de bijlage opgenomen artikelen in de weg aan toepassing van de artikelen 5.6 en 5.7 Woo.

De keuze voor de bijlage 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 bijlagen 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.

¹⁴ Op grond van dit artikel kan DNB er tevens voor kiezen om het verzoek door te geleiden aan de ECB.

¹⁵ Ook op grond van dit artikel kan DNB er tevens voor kiezen om het verzoek door te geleiden aan de ECB.

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 van de 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 gezondheidszorg¹⁶ (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 informatiesystemen.¹⁷

Caribisch Nederland

De Woo is niet van toepassing op de bestuursorganen van de drie openbare lichamen van Caribisch Nederland en de Rijksvertegenwoordiger. Op deze organen is de Wet openbaarheid van bestuur BES van toepassing (zie artikel 1, onderdeel a, van die wet).

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. Een definitieve uitspraak over de kosten is nog niet mogelijk, omdat de processen voor actieve openbaarmaking nog moeten worden ingericht en kosten dus nog niet kunnen worden gebaseerd op ervaringscijfers. Met de MKBA zijn deze kosten volgens een vooraf vastgelegde methode in beeld gebracht. Deze methode is ook gehanteerd bij de uitvoeringstoetsen voor het Rijk. In het kader van de uitvoeringstoetsen in de eerste helft van 2019 overleg plaatsgevonden dat heeft geleid tot kostenbeperkende aanpassingen van de actieve openbaarheidsverplichtingen in artikel 3.3, eerste en tweede lid, Woo. In de uitvoeringstoetsen is nog niet gekeken naar mogelijke besparingen door gezamenlijk in ICT te investeren. De initiatiefnemers zien hier een mogelijkheid om te bezien of de kosten beperkt kunnen worden.

In de MKBA zijn de kosten nader uitgesplitst voor de verschillende bestuurslagen en naar bestuursorganen van verschillende omvang. De uitvoeringstoetsen bij de departementen stellen de uitkomsten van de MKBA naar boven bij. Een belangrijk deel wordt verklaard door een groot verschil in het aantal openbaar te maken beschikkingen. Anderzijds worden soms de hogere kosten verklaard door een hoge post voor een handmatige beoordeling van ieder individueel openbaar te maken document, terwijl daarnaast tevens hoge ICT-investeringen worden begroot. De initiatiefnemers hebben bewust geen verplichte actieve openbaarmaking in de Woo opgenomen die standaard een uitgebreide belangenafweging vergt. Voor dat deel van de kosten uit de uitvoeringstoetsen bestaat derhalve in beginsel geen aanleiding. Wel zijn zij er bijvoorbeeld van uitgegaan dat beschikkingen en oordelen inzake klachten eenvoudig geautomatiseerd geanonimiseerd kunnen worden. Dat moet dan niet gebeuren als het openbaar te maken document al is opgesteld en verzonden (want dat is duur), maar reeds bij het opstellen van het document in een daarvoor ontwikkeld sjabloon waarin namen en andere

¹⁶ Kamerstukken 34445.

¹⁷ Stb. 2018, nr. 387.

niet-openbare persoons- of bedrijfsgegevens als zodanig zijn gemarkeerd. Met het oog op het ontwikkelen hiervan is voorzien in een gefaseerde invoering van de actieve openbaarmaking. Ook lopen de in de uitvoeringstoetsen opgenomen incidentele kosten tussen de departementen ver uiteen, zonder dat duidelijk is welke keuzes daaraan ten grondslag liggen. Aannemelijk is dat de keuze voor een *state of the art* geautomatiseerde actieve openbaarmaking gepaard kan gaan met een stijging van incidentele kosten en een daling van structurele kosten. Uit de uitvoeringstoetsen blijkt voorts dat er verschillen zijn in de kosten van openbaarmaking van bepaalde documenten per departement. Zo bedragen de kosten van actieve openbaarmaking per document bij het ene kerndepartement gemiddeld € 5 en bij een ander € 1.800. Bij uitvoerende diensten zijn de verschillen nog groter. Het lijkt erop dat ten algemene ruime onzekerheidsmarges zijn aangehouden.

De uit de uitvoeringstoetsen voortvloeiende kosten voor de decentrale overheden zijn nog niet bekend. De VNG heeft medio 2019 een uitvoeringstoets gepubliceerd zonder ramingen.¹⁸

Dit komt neer op de volgende verdeling (waarbij wordt aangetekend dat de incidentele uitgaven afhankelijk van de duur van de gefaseerde invoering worden uitgespreid over meerdere jaren):

	MKBA	Uitvoeringstoetsen	Quick scans
Rijk incidenteel	ca. 34 mln.	ca. 60 mln.	“meer dan 1 mld.”
Rijk structureel	ca. 11,6 mln. per jaar	ca. 48 mln.	“meer dan 1 mld.” per jaar
Medeoverheden incidenteel	ruim 100 mln.	ca. 140 mln.	“ten minste 1 mld.”
Medeoverheden structureel	ca. 36,7 mln. per jaar	ca. 51 mln.	“ten minste 1 mld.” per jaar

Naar aanleiding van de MKBA zijn de bedragen voor de contactfunctionarissen met € 6,0 mln.¹⁹ verhoogd en voor de onderzoeken met € 4,1 mln. verlaagd.²⁰ Deze wijzigingen zijn in de tabel verwerkt. BZK ontwikkelt een centrale publicatievoorziening voor de actief openbaar te maken documenten. De kosten hiervoor zijn niet bij de incidentele kosten Rijk opgenomen.

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

¹⁸ Als pdf te downloaden op <https://www.vngrealisatie.nl/roadmap/wet-open-overheid>.

¹⁹ 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 waren in het najaar van 2018 van oordeel dat deze inschatting te laag is. De minister gaat in haar brief van 2 januari 2019 uit van het dubbele voor gemeenten, provincies en waterschappen. Dit leidt tot een verhoging van ca. 6 mln, gebaseerd op genoemde bedragen, vermenigvuldigd met de aantallen organisaties in tabel B 2 van de MKBA, p. 38.

²⁰ Desgevraagd hebben de opstellers van de MKBA verklaard dat het totaal aantal nieuw actief openbaar te maken onderzoeken op basis van het gewijzigde artikel 3.3, tweede lid, onderdeel j, 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. Bron: Memo Ecorys 7 november 2018, als bijlage gevoegd bij de memorie van toelichting op stuk nr. 3.

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 niet al vanaf het eerste jaar aan de orde zijn.

Het afdoen van een verzoek om informatie zal ten opzichte van de Wob in ieder geval niet leiden tot een stijging van kosten. 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 verwachten dat de uitvoering van de meerjarenplannen, door het duurzaam toegankelijk maken van overheidsinformatie, ook besparingen zal opleveren, maar zij zullen de opbrengsten die hieruit voortvloeien niet als opbrengst van de Woo claimen, hoewel als alles goed gaat de Woo wel als katalysator heeft gefunctioneerd. De MKBA gaf aan dat voor de raming van het meerjarenplan voor het Rijk er nog weinig gegevens zijn. Dat is thans niet anders. Het meerjarenplan voor de decentrale overheden is nog niet beschikbaar. Op de website van VNG Realisatie wordt al wel een beeld gegeven van de inspanningen die door gemeenten worden verricht ten behoeve van de implementatie van de Woo.²¹ De MKBA heeft voor het instellen en ondersteunen van het Tijdelijk adviescollege informatiehuishouding € 200.000 per jaar geraamd.

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 aantal kwalitatieve baten.²² De beschikbaarheid van 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 het gevolg van een grotere efficiency, maar leiden niet tot minder uitgaven.

²¹ <https://www.vngrealisatie.nl/roadmap/wet-open-overheid> .

²² MKBA, p. 17.

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. Hiervoor is gebruik gemaakt van de opbrengst van het overleg in het kader van de uitvoeringstoetsen van de departementen en de koepels. 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 initiatiefnemers 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

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 de 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 Woo heeft met betrekking tot de actieve openbaarmaking eerbiedigende werking. 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. In artikel 10.2a Woo is bepaald dat de verplichting tot actieve openbaarmaking alleen geldt vanaf het tijdstip dat die verplichting voor het betreffende bestuursorgaan in werking is getreden. Indien een dergelijke bepaling ook zou worden opgenomen voor verzoeken om informatie, zou dat leiden tot het naast elkaar bestaan van twee regimes die op één verzoek van toepassing zouden kunnen zijn. Dat zou leiden tot extra uitvoeringslasten, waarmee de praktijk naar het oordeel van de initiatiefnemers niet is gediend. De verschillen tussen de Wob en de Woo geven voor een overgangsrechtelijke voorziening geen aanleiding.

De ECB geeft in het advies van 4 september 2019 in overweging om ter wille van de rechtszekerheid te borgen dat informatie die voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Woo vertrouwelijk was ook vertrouwelijk blijft. Dit punt speelt met name bij informatie die berust bij DNB, maar ook bij de Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM) en op vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens waarop, als deze gegevens geen milieu-informatie betref, voorheen een absolute uitzonderingsgrond van toepassing was en onder de Woo een relatieve. De initiatiefnemers zien naar aanleiding van dit advies aanleiding om voor DNB en AFM in artikel 10.2c een overgangsrechtelijke bepaling op te nemen. Deze bepaling wordt in de artikelsgewijze toelichting nader toegelicht.

6. Uitgebrachte adviezen

Op 4 september 2019 heeft de ECB advies uitgebracht voor zover de Woo en de Wijzigingswet Woo betrekking hebben op DNB. Dit advies is reeds aan de Tweede Kamer gezonden.²³ Aan de ECB is voorgelegd de bijlage bij artikel 8.8 met de uitzonderingen waarop de Woo niet van toepassing is, samen met de in de artikelen 9.4 en 9.5 Woo opgenomen wijzigingen van bijzondere wetten. De ECB is ingenomen met het vergroten van de legitimiteit en verantwoordingsplicht van onder meer DNB door te voorzien in toegang tot bepaalde informatie en met het feit dat bepaalde door DNB bewaarde gegevens zijn vrijgesteld. Daarnaast doet de ECB twee aanbevelingen. In de paragrafen 3.1 en 5 wordt op deze aanbevelingen ingegaan.

7. 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.²⁴ 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, genoemd in artikel 6.3.

²³ Kamerstukken II 2018/19, 35112, nr. 6.

²⁴ Kamerstukken II, 33328, nr. 20.

Artikelsgewijs deel

Artikel I

Onderdeel A (aanhef Woo)

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

Onderdelen B en U (artikelen 1.1, 4.1, 5.5, vierde lid, 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 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 1995. Er is een wijziging van de Archiefwet 1995 in voorbereiding, waarbij onder meer het voornemen bestaat om de definitie van ‘archiefbescheiden’ aan te passen en te verduidelijken. Thans wordt in de Archiefwet 1995 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 1995 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 een document ‘naar zijn aard verband houdt met de publieke taak’ 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 sms- en 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 1995. Zo stond het al in de nota naar aanleiding van het verslag van de Woo²⁵ en is voor de Wob onlangs nog bevestigd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.²⁶ 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. In genoemde nota naar aanleiding

²⁵ Kamerstukken II, 2013/14, 33328, nr. 12, p. 32,

²⁶ Uitspraak van 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899.

van het verslag werd al aangegeven dat in de meeste gevallen geen aanleiding zal bestaan om een dergelijk bericht te bewaren en dat de initiatiefnemers daartoe ook geen structurele noodzaak zien. De Afdeling bestuursrechtspraak gaf aan het slot van haar uitspraak al aan dat deze uitspraak niet betekent dat alle sms- en WhatsApp-berichten nu openbaar zijn. De Afdeling bestuursrechtspraak wijst daarbij op het feit dat niet-zakelijke berichten niet onder de Wob vallen, de uitzonderingsgronden van toepassing zijn en dergelijke berichten snel als persoonlijke beleidsopvatting zijn aan te merken. De Afdeling heeft al eerder uitgesproken dat niet alle elektronische berichten hoeven te worden bewaard.²⁷ De Woo brengt in dit alles geen verandering. Eventuele uit de uitspraak voortvloeiende uitvoeringslasten op dit punt kunnen worden ondervangen met interne (gedrags)richtlijnen voor verantwoord gebruik van dergelijke communicatiemiddelen, waarin bijvoorbeeld wordt bepaald in welke gevallen sms- en WhatsApp-berichten worden geplaatst in door het bestuursorgaan beheerde informatiesystemen, en in welke gevallen de overige berichten door de medewerkers worden vernietigd. Een dergelijk beleid zou aansluiten bij de doelstellingen van de Archiefwet 1995. Bij een verzoek om informatie als bedoeld in hoofdstuk 4 Woo zullen de in de systemen van het bestuursorgaan overgebrachte sms- en WhatsApp-berichten worden betrokken. Als de reeds overgebrachte berichten dan wel andere concrete aanwijzingen daartoe aanleiding geven, zal het bestuursorgaan aan betrokkenen vragen eventuele ontbrekende berichten alsnog in de systemen te plaatsen.²⁸ Hoewel uit vaste jurisprudentie volgt dat van een document per alinea moet worden beoordeeld of een uitzonderingsgrond aan de orde is, en “in beginsel per document of onderdeel daarvan moet worden gemotiveerd dat aan de belangen die zich tegen openbaarmaking verzetten doorslaggevend gewicht toekomt, (kan) daarvan onder omstandigheden worden afgezien als dat zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen”.²⁹ Naar het oordeel van de initiatiefnemers zou bij een grote groep vergelijkbare sms- en WhatsApp-berichten die uitsluitend bestaan uit persoonlijke beleidsopvattingen of waarbij na onleesbaar maken van die opvattingen geen zinvolle informatie overblijft, sprake zijn van herhalingen die geen redelijk doel dienen, als de beoordeling van ieder sms- of WhatsApp-bericht individueel zou moeten worden gemotiveerd. De aldus geweigerde sms- en WhatsApp-berichten maken wel deel uit van het dossier en in voorkomende gevallen kan van ieder geweigerd sms- of WhatsApp-bericht door de bestuursrechter die weigering worden gecontroleerd.

De voorgestelde toevoeging betreffende het verband 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 initiatiefnemers 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 1995 zijn vernietigd. Ook is de Woo niet van toepassing op documenten die volgens de regels van de Archiefwet 1995 naar een archiefbewaarplaats zijn overgebracht. In

²⁷ Uitspraak van 14 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7942. Zie ook de toelichting bij artikel 4.1a Woo.

²⁸ Voor een voorbeeld waarbij het bestuursorgaan onvoldoende had gemotiveerd dat naar aanleiding van het Wob-verzoek voldoende zorgvuldig onderzoek is gedaan, zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 22 mei 2019, r.o. 17.2, ECLI:NL:RVS:2019:1675.

²⁹ Ook deze overweging is afkomstig uit de uitspraak van de Afdeling van 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1633.

dat geval geldt namelijk het openbaarheidsregime zoals dat in de Archiefwet 1995 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 van 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, eerste lid, aanhef, Woo)

De aanhef regelt de toepassing van de Woo voor de in het eerste lid genoemde organen, colleges en personen. Hier werd verwezen naar de hoofdstukken 3, 4 en 5 van de Woo, omdat hoofdstuk 6, over hergebruik, een uit de hergebruikrichtlijn voortvloeiende bredere reikwijdte kende. Nu de bepalingen over hergebruik niet langer in de Woo zijn opgenomen, kan de aanhef van artikel 2.2, eerste lid, aanhef, Woo worden vereenvoudigd.

Onderdelen D (artikel 2.2, eerste lid, onderdeel g, Woo), JJ (artikel 9.17 Woo), HH (artikelen 10.2e en 10.2g Woo) en YY (bijlage bij artikel 8.8 Woo)

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de initiatiefnemers gewezen op het feit dat wijze waarop de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (hierna: Wiv 2017) van de Woo is uitgezonderd in de Wijzigingswet Woo anders is geregeld dan in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017.³⁰ De Afdeling adviseerde de minister en de initiatiefnemers in overleg te treden over de vraag hoe de verhouding tussen de Woo en de Wiv 2017 wordt vormgegeven en de samenloopbepalingen in die zin op elkaar af te stemmen. De initiatiefnemers onderschrijven de noodzaak tot overeenstemming op dit punt. Het door de Afdeling geadviseerde overleg heeft er geresulteerd dat de Wiv 2017 in zijn geheel wordt uitgezonderd van de Woo, overeenkomstig het wetsvoorstel dat door de minister aan de Afdeling advisering was voorgelegd. Als gevolg van die keuze wordt in de Woo artikel 2.2, eerste lid, onderdeel g, geschrapt en wordt de Wiv 2017 geschrapt van de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo. In het door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer gezonden wetsvoorstel tot wijziging van de Wiv 2017 wordt in een nieuw artikel 157a geregeld dat de Woo niet van toepassing is op de gegevens verwerkt in het kader van de uitvoering van de Wiv 2017 en de Wet veiligheidsonderzoeken. In verband met de mogelijkheid dat de Woo eerder in werking treedt dan de voorgestelde wijziging van de Wiv 2017, is eenzelfde bepaling opgenomen in artikel 10.2e van de Woo. Artikel 10.2e vervalt als artikel 157a Wiv 2017 in werking is getreden. Dat is geregeld in artikel 10.2g.

In artikel 9.17 wordt geregeld dat de met deze wijzigingswet aan artikel 5.1 Woo toegevoegde uitzonderingsgrond betreffende het goed functioneren van de overheid aan artikel 84 van de Wiv 2017 wordt toegevoegd. Zo blijven de uitzonderingsgronden voor informatieverzoeken op grond van de Wiv 2017 gelijk aan de verzoeken op grond van de Woo. De inwerkingtreding van deze wijziging van de Wiv 2017 is afhankelijk van de inwerkingtreding van de Woo. Daarom is deze bepaling opgenomen in de Woo en niet in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wiv 2017. In artikel 9.17 wordt voorts geregeld dat artikel 158 Wiv 2017

³⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35242, nr. 4.

komt te vervallen omdat de daarin opgenomen wijzigingen van de Woo naar aanleiding van het door de Afdeling geadviseerde overleg reeds in deze wijzigingswet zijn doorgevoerd.

Onderdeel D (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 1995. 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 belang 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 belastingaangiften of -aanslagen is op de eerste plaats al uitgesloten, omdat artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: 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 uit openbaar te maken beschikkingen moet als een onevenredige inspanning worden aangemerkt, zodat dat niet van de Belastingdienst zou kunnen worden gevergd. 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 vervalst; zie daarover paragraaf 2.2 van deze toelichting.

Onderdeel I (artikel 3.3 Woo)

Artikel 3.3, eerste en tweede lid, zijn naar aanleiding van overleg in het kader de uitvoeringstoetsen bij de centrale en decentrale overheden aangevuld en opnieuw vastgesteld. Dat biedt de mogelijkheid om ook bij de ongewijzigde onderdelen de toelichting te verduidelijken. In het eerste en tweede lid zijn de categorieën documenten opgesomd die een bestuursorgaan verplicht openbaar moet maken. In het eerste lid is sprake van ongeclausuleerde openbaarmaking, dat wil zeggen dat de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 niet van toepassing zijn. In het tweede lid kan de openbaarmaking worden beperkt door de toepassing van de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo.

Artikel 3.3, eerste lid

Artikel 3.3, eerste lid, bevat informatie die altijd, zonder belangafweging, actief openbaar moet zijn. Deels worden de in het eerste lid genoemde documenten reeds actief openbaar gemaakt bij bekendmaking. Wegens het belang van de openbaarheid van dergelijke besluiten horen ze in artikel 3.3, eerste lid, thuis. Waar nodig wordt de bestaande actieve openbaarmaking aangevuld.

Artikel 3.3, eerste lid, onderdeel a

In artikel 3.3, eerste lid, Woo wordt onderdeel a gesplitst in twee onderdelen (a en c).

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.

Artikel 3.3, eerste lid, onderdeel b

Onderdeel b heeft betrekking op besluiten van algemene strekking die geen algemeen verbindende voorschriften zijn.

Artikel 3.3, eerste lid, onderdeel c

In het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel was de verplichting om adviesversies van wetsvoorstellen en ontwerpen van andere algemeen verbindende voorstellen openbaar te maken inbegrepen in de verplichting tot openbaarmaking van die algemeen verbindende voorschriften. Door de verplichting tot openbaarmaking van de adviesversies onder te brengen in een zelfstandig onderdeel (het nieuwe onderdeel c), wordt het mogelijk om dit onderdeel 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. In veel gevallen wordt aan deze verplichting door de centrale overheid reeds invulling gegeven door op internet ³¹ een adviesversie openbaar te maken. Na inwerkingtreding van de Woo zal de openbaarmaking van een wetsvoorstel dat voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State wordt voorgelegd niet meer zijn gebaseerd op artikel 26 van de Wet op de Raad van State, dat met de Woo komt te vervallen, maar op deze bepaling.

Ter verduidelijking is aan het onderdeel toegevoegd dat de openbaarmaking van het ontwerp vergezeld gaat van de openbaarmaking van de adviesaanvraag. De verwijzing naar de adviesaanvraag in artikel 3.3, tweede lid, onderdeel e, is daarom geschrapt voor zover het de advisering over ontwerpen als bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, betreft. Op deze manier is duidelijker dat het bestuursorgaan dat om advies vraagt verantwoordelijk is voor de openbaarmaking van de adviesaanvraag. Indien in de consultatiefase van een wetsvoorstel of besluit van algemene strekking met een gelijkluidend verzoek advies wordt gevraagd aan verschillende externe partijen, kan voor de openbaarmaking van die adviesvraag worden volstaan met de tekst van dat verzoek en een verzendlijst.

Het oude 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

³¹ <https://www.internetconsultatie.nl/>.

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 k, Woo. Andere besluiten dan beschikkingen worden openbaar bij hun bekendmaking, aangezien bekendmaking een voorwaarde is voor de inwerkingtreding van dergelijke besluiten. In plaats van de verplichte actieve openbaarmaking van emissiegegevens is aan artikel 5.1 een bepaling toegevoegd op grond waarvan de openbaarheid van emissiegegevens niet kan worden geweigerd. Zie verder de toelichting bij het nieuwe artikel 5.1, zesde lid, Woo.

Artikel 3.3, eerste lid, onderdelen d en e

Op grond van onderdeel d maakt een bestuursorgaan actief openbaar hoe het is ingericht en welke onderdelen met welke taken zijn belast. Aan deze verplichting kan bijvoorbeeld worden voldaan door publicatie van een organogram waarin per onderdeel de taken en bevoegdheden zijn vermeld. Dit onderdeel verplicht niet tot het openbaar maken van mandaatbesluiten, omdat deze al op grond van artikel 3.3, eerste lid, onderdeel b, Woo openbaar worden gemaakt bij hun bekendmaking. Die bekendmaking is geregeld in artikel 3:42 Awb. Voor bestuursorganen van de centrale overheid is dat de Staatscourant, voor andere bestuursorganen een huis-aan-huisblad of andere geschikte wijze.³² In onderdeel e is geregeld dat de bereikbaarheid van de organisatieonderdelen actief openbaar wordt gemaakt. Het betreft dan bijvoorbeeld het bezoekadres (en de wijze waarop voor een bezoek een afspraak kan worden gemaakt), het telefonisch doorkiesnummer en de wijze waarop het organisatieonderdeel elektronisch bereikbaar is. Ook wordt aangegeven hoe een verzoek om informatie als bedoeld in artikel 4.1 Woo kan worden ingediend. Daar hoort ook bij de bereikbaarheid van de contactfunctionaris van artikel 4.7 Woo.

Artikel 3.3, tweede lid

De in artikel 3.3, tweede lid, opgenomen documenten betreffen informatie die in beginsel actief openbaar gemaakt moet worden. Denkbaar is dat onderdelen wegens een van de uitzonderingen in artikel 5.1 niet openbaar kan worden. Dat betreft met name de persoonsgegevens in de beschikkingen onder k en de oordelen onder l. Actieve openbaarmaking wordt in die gevallen vergemakkelijkt als bij het opstellen van deze documenten de niet openbaar te maken gegevens reeds als zodanig worden gemarkeerd, dat deze bij openbaarmaking eenvoudig kunnen worden verwijderd. De overige in het tweede lid genoemde documenten zullen in het algemeen zonder bezwaar actief openbaar gemaakt kunnen worden. In de omschrijving is rekening gehouden met mogelijke gevoeligheden, zodat in die gevallen geen verplichting tot actieve openbaarmaking geldt. In het vijfde lid zijn bovendien nog bepalingen opgenomen die de termijn van openbaarmaking verlengen.

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel a

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel a, Woo ziet op de openbaarmaking van de door de volksvertegenwoordiging ontvangen documenten. In dit onderdeel is de omschrijving op twee punten aangepast. Dit onderdeel heeft betrekking op de actieve openbaarmaking van bij de Staten-Generaal, provinciale staten, de gemeenteraad en de algemene besturen van

³² Met het Wetsvoorstel elektronische publicaties wordt artikel 3:42 Awb gewijzigd en zal de bekendmaking van mandaatbesluiten geschieden in het voor het bestuursorgaan van toepassing zijnde publicatieblad (Staatscourant, gemeenteblad, provinciaal blad, waterschapsblad of blad van een gemeenschappelijke regeling).

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. Met “individuele gevallen” wordt bedoeld op aangelegenheden die betrekking hebben op een bepaalde natuurlijke persoon of organisatie die onder de aandacht van de volksvertegenwoordiging worden gebracht. Deze zouden in de meeste gevallen niet actief openbaar gemaakt worden wegens de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, maar dat vergt een afweging en op grond van artikel 3.3, zevende lid, Woo 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. Tevens is aan onderdeel a toegevoegd de uitzondering van onderdeel b, betreffende stukken die betrekking hebben op door de regering vertrouwelijk aan de Staten-Generaal verstrekte informatie. Hiermee wordt voorkomen dat de uitgezonderde vertrouwelijke vergaderstukken bij ontvangst al openbaar moeten worden gemaakt. De verplichting tot openbaarmaking geldt evenmin, indien de in de bijlage bij artikel 8.8 Woo opgenomen artikelen uit de Wet op de parlementaire enquête 2008 van toepassing zijn.

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel b

Dit onderdeel ziet op de vergaderstukken en verslagen van de Staten-Generaal. Deze zijn openbaar, tenzij zij betrekking hebben op door de regering vertrouwelijk aan de Staten-Generaal verstrekte informatie. De verplichting tot openbaarmaking geldt evenmin, indien de in de bijlage bij artikel 8.8 Woo opgenomen artikelen uit de Wet op de parlementaire enquête 2008 van toepassing zijn. Voor dit onderdeel geldt dat de openbaarmaking geschiedt gelijktijdig met de verspreiding onder de deelnemers van de vergadering.

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel c

Dit onderdeel is het equivalent van onderdeel b voor de decentrale overheden. Voor dit onderdeel geldt dat de openbaarmaking geschiedt gelijktijdig met de verspreiding onder de deelnemers van de vergadering. Zolang op de documenten een geheimhoudingsplicht rust op grond van de in de bijlage bij artikel 8.8 Woo opgenomen artikelen uit de Gemeentewet, de Provinciewet of de Waterschapswet, geldt niet de verplichting tot actieve openbaarmaking.

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel d

Dit onderdeel ziet op de agenda's en besluitenlijsten van de ministerraad, gedeputeerde staten, het college van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van een waterschap. Het betreft hier een omschrijving van de te bespreken onderwerpen en (voor de besluitenlijst) de genomen beslissingen. Het onderdeel voorziet niet in een verplichting tot openbaarmaking van de geagendeerde of vastgestelde stukken.

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel e

Het onderdeel e ziet op de openbaarmaking van adviezen en adviesaanvragen. Dit onderdeel is ter verduidelijking opnieuw geformuleerd.

In onderdeel e wordt ten eerste de verplichte actieve openbaarmaking van adviezen over ontwerpen van wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking geregeld (onder 1°). De openbaarmaking van het ontwerp en de daarbij behorende adviesaanvraag is reeds geregeld in het eerste lid, onderdeel c. Onderhavig onderdeel ziet op de openbaarmaking van de op deze ontwerpen betrekking hebbende

adviezen. Een onderscheid wordt hierbij gemaakt tussen de adviezen van adviescolleges en –commissies enerzijds en de adviezen van andere externe partijen anderzijds. Voor wat betreft de laatste categorie beperkt de verplichte openbaarmaking zich tot de adviezen van externe partijen die uitdrukkelijk verzocht zijn om te adviseren over het ontwerp. Het gaat dan bijvoorbeeld om adviezen van de VNG, het IPO, de UvW of andere (vertegenwoordigers van) belanghebbenden. Dergelijke belanghebbenden zijn externe partijen die regelmatig geconsulteerd worden in het kader van voorgenomen regelgeving, maar die zelf niet onder de reikwijdte van de Woo vallen. Gelet op het belang dat gediend is met de openbaarmaking van deze adviezen regelt het aangescherpte onderdeel e dat ook deze adviezen openbaar worden gemaakt. De openbaarmaking geschiedt ingevolge het nieuwe artikel 3.3, zesde lid, Woo door het bestuursorgaan dat het advies heeft ontvangen. Overigens is de openbaarmaking van dergelijke adviezen in veel gevallen reeds bestaande praktijk.

Zoals ook is toegelicht in de nota naar aanleiding van het verslag bij de Woo gaat een algemene actieve openbaarmakingsplicht die ook zou zien op (ongevraagde) adviezen van lobbyisten of individuele burgers naar het oordeel van de initiatiefnemers te ver.³³ Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan externe partijen die niet uitdrukkelijk zijn geconsulteerd maar wel op eigen initiatief, bijvoorbeeld via www.internetconsultatie.nl, een advies kenbaar maken aan het adviesvragend bestuursorgaan. In die gevallen kan de adviserende externe partij er zelf voor kiezen om het advies al dan niet openbaar te maken.

Voor wat betreft adviescolleges en –commissies regelt onderdeel e zowel de openbaarmaking van adviezen over ontwerpen van wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking (onder 1^o) als adviesaanvragen en adviezen over andere onderwerpen (onder 2^o). Hier is reeds in voorzien in het voorstel van wet zoals dat aanhangig is bij de Eerste Kamer, echter is gebleken dat verduidelijking noodzakelijk was ten aanzien van de vraag of de verplichting rust op het adviesvragend bestuursorgaan of het adviserend adviescollege of -commissie. In samenhang met de wijziging in het nieuwe artikel 3.3, zesde lid, Woo is nu verduidelijkt dat de openbaarmaking van de adviesaanvraag geschiedt door het adviesvragend bestuursorgaan en de openbaarmaking van het advies door het adviserend adviescollege of –commissie zelf, behoudens de uitzonderingen die zijn opgenomen in het vijfde lid, onderdelen a en b. Voor een nadere toelichting op die uitzonderingen wordt verwezen naar de toelichting bij die onderdelen.

Het gaat hierbij in ieder geval om adviezen van colleges waarop de Kaderwet adviescolleges van toepassing is, maar ook bijvoorbeeld om adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State. Het betreft ook adviezen van tijdelijke commissies die bij ministerieel besluit of besluit van een ander bestuursorgaan zijn ingesteld, zoals bijvoorbeeld het tijdelijk Bureau ICT-toetsing (BIT).³⁴

Een nieuw element is voorts dat van de verplichte actieve openbaarmaking worden uitgesloten de adviezen van adviescolleges en –commissies 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 individuele natuurlijke persoon of rechtspersoon.

³³ Kamerstukken II 2013/14, 33328, nr. 12 (p. 19).

³⁴ Besluit van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 10 juli 2015, nr. 0000373449, tot instelling van het tijdelijk Bureau ICT-toetsing (Instellingsbesluit tijdelijk Bureau ICT-toetsing).

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel f

Dit onderdeel betreft convenanten. Uit de het overleg in het kader van uitvoeringstoetsen kwam de vraag op wat het verschil is tussen de definitie in de Aanwijzingen voor convenanten en de omschrijving van de Woo. De initiatiefnemers hebben geen verschil beoogd. Met een convenant wordt bedoeld op een convenant in de zin van de Aanwijzingen voor convenanten:

2. Onder convenant wordt in deze aanwijzingen verstaan:
 - a. een schriftelijke en door partijen ondertekende afspraak of een samenstel van zulke afspraken, hoe ook genoemd,
 - b. van de centrale overheid, met één of meer wederpartijen,
 - c. die betrekking of mede betrekking heeft op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden,
 - d. of anderszins gericht of mede gericht is op het voorbereiden dan wel realiseren van rijksoverheidsbeleid.

Omdat de reikwijdte van de Woo verder strekt dan de centrale overheid moet deze definitie gelezen worden als: een schriftelijke en door partijen ondertekende afspraak of een samenstel van zulke afspraken, hoe ook genoemd, van een bestuursorgaan met één of meer wederpartijen, die betrekking of mede betrekking heeft op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden, of anderszins gericht of mede gericht is op het voorbereiden dan wel realiseren van overheidsbeleid. Afspraken binnen de centrale overheid zijn geen convenanten. Afspraken tussen de centrale overheid met uitsluitend andere publiekrechtelijke wederpartijen kunnen een convenant zijn. Niet alles wat in de praktijk een convenant wordt genoemd voldoet aan deze definitie. Een stuk dat niet aan deze definitie voldoet is geen convenant in de zin van de Woo, ook al staat er convenant op. Uitgaande van deze uitleg kan in de Woo worden volstaan met de term convenanten. De aanvulling “beleidsovereenkomsten en andere soortgelijke afspreken tussen een bestuursorgaan met een of meer wederpartijen” voegt aan die definitie niets toe en kan daarom worden geschrapt. Het gaat niet om werkinstructies of interdepartementale of interbestuurlijke (werk)afspraken over bijvoorbeeld gegevensuitwisselingen. Het gaat evenmin om overeenkomsten die ook tussen burgers onderling kunnen worden gesloten, zoals koop- of huurovereenkomsten. Namens de overheid kunnen partij zijn een bestuursorgaan, maar ook de rechtspersoon waarvan een bestuursorgaan onderdeel uitmaakt. Een afspraak tussen een bestuursorgaan en een burger (of bedrijf) over de wijze waarop een geconstateerde overtreding wordt hersteld (en er gedurende die herstelperiode geen sanctie wordt opgelegd) of een andere individuele aangelegenheid is geen convenant. Een afspraak van een bestuursorgaan met een brancheorganisatie weer wel.

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel g

Tussen artikel 3.3, tweede lid, onderdelen g en j, 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 j. Het gaat bij onderdeel g om informatie op het niveau van het bestuursorgaan. Ook onderdelen als directies en afdelingen binnen een bestuursorgaan maken wel jaarplannen, maar het belang van dergelijke documenten is niet zodanig dat actieve openbaarmaking van dergelijke documenten moet worden voorgeschreven.

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel h

In artikel 3.3, tweede lid, onderdeel h, Woo, zoals die bepaling luidt in het voorstel zoals dat bij de Eerste kamer aanhangig is, wordt 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. Blijft over publiekrechtelijke uitgaven. Deze uitgaven zijn meestal gebaseerd op subsidiebeschikkingen. Beschikkingen worden in beginsel actief openbaar gemaakt, tenzij deze in artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, Woo zijn uitgezonderd. Dat is in onderdeel k gebeurd voor subsidies aan natuurlijke personen, nu in de meeste gevallen het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

In onderdeel h wordt aanvullend het volgende geregeld. Bij het overleg in het kader van de uitvoeringstoets is gebleken dat het ministerie van Buitenlandse Zaken ook subsidies verstrekt in de vorm van overeenkomsten, waarbij in artikel 4 van de Kaderwet subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken de bepalingen over subsidies uit de Awb buiten toepassing zijn verklaard. Deze subsidies zouden net als andere subsidies die niet aan natuurlijke personen worden verstrekt, actief openbaar gemaakt moeten worden.³⁵ Onderdeel h is hieraan aangepast en ziet uitsluitend op subsidies die niet in de vorm van een beschikking worden gegeven, maar waarvoor een overeenkomst wordt gesloten. Deze komen alleen voor bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, nu voor andere bestuursorganen geen uitzondering geldt van de verplichting op grond van de Awb om een subsidie bij beschikking te verlenen. Onder subsidie wordt hier hetzelfde verstaan als in artikel 4:21, eerste lid, Awb, te weten “de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten”. Het enige verschil is dat deze dan met een overeenkomst wordt verstrekt.

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel i

Dit onderdeel betreft de huidige Wob-verzoeken, straks de verzoeken op grond van artikel 4.1 Woo. De beschikkingen naar aanleiding van deze verzoeken, alsmede het verzoek en de verstrekte documenten worden actief openbaar gemaakt. Het vijfde lid, onderdeel e, Woo bepaalt dat de openbaarmaking van het verzoek kan worden gecombineerd met de openbaarmaking van de beschikking op dat verzoek. Niet openbaar hoeft te worden gemaakt (de afdoening van) een mondeling verzoek dat niet schriftelijk wordt afgedaan. De verplichting tot actieve openbaarmaking geldt niet voor informatie die wordt verstrekt op grond van de artikelen 5.5, 5.6 en 5.7 Woo.

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel j

In onderdeel j is de term ‘documenten’ vervangen door ‘onderzoeken’ om duidelijker te maken waar het bij dit onderdeel om te doen is. Het gaat daarbij om de uitkomsten van het onderzoek, niet om de onderliggende stukken. 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. Een recent voorbeeld betreft het onderzoek naar de Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van

³⁵ Overigens is informatie over dergelijke subsidies al ontsloten op <https://public.tableau.com/views/METIS2/Menu?amp::showVizHome=no&:embed=y&:tabs=yes&:render=false> en www.openaid.nl, hoewel de betreffende overeenkomsten hiervan geen deel uitmaken.

het ministerie van Justitie en Veiligheid. Een ander voorbeeld van een openbaar te maken onderzoek is een medewerkertevredenheidsonderzoek van het bestuursorgaan. Daarbij hoeven niet alle resultaten per organisatieonderdeel van dat bestuursorgaan actief openbaar gemaakt te worden. 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 een plaats gevonden die aanvankelijk in onderdeel g waren ondergebracht.

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 die uitvoering. De verplichte actieve openbaarmaking ziet dus niet op een uitzoekklus in opdracht van het afdelingshoofd, niet op gebruikelijke interne controles 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 andere interne auditdienst (of een vergelijkbaar onderzoek dat door een externe partij wordt verricht) naar bijvoorbeeld kwaliteit en werkwijze. 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 j, Woo, maar een niet op handhaving van individuele gevallen gericht algemeen onderzoek naar de naleving van bekostigingsregels door scholen moet wel actief openbaar gemaakt worden. 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 j 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 j, 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 j, 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.

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, betreft de actief openbaar te maken beschikkingen. Onder dit begrip wordt verstaan hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1:3, tweede lid, Awb, te weten “een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan”. Ook de beslissing op bezwaar is een beschikking, waarop de in dit onderdeel genoemde uitzonderingen eveneens van toepassing zijn. Andere typen beschikkingen, zoals een beschikking van een rechter, vallen niet onder de verplichting tot openbaarmaking. De verplichting tot openbaarmaking ziet enkel op de beschikking, niet op de aanvraag of andere onderdelen van het onderliggende dossier. Onderdeel van de beschikking kan onder omstandigheden een bijlage zijn als daarin de reikwijdte van de beschikking nader wordt geduïd (bijvoorbeeld met een kaart of met aan de vergunning verbonden voorwaarden). De openbaarmaking van andere onderdelen uit het dossier kan wel voortvloeien uit andere wettelijke verplichtingen, zoals de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Van de verplichting tot actieve openbaarmaking is een aantal typen beschikkingen uitgezonderd, omdat op voorhand vaststaat dat deze in verband met de uitzonderingen van artikel 5.1 Woo niet openbaar kunnen worden gemaakt of in een enkel geval omdat de kosten niet opwegen tegen het belang van de openbaarheid. In de meeste gevallen zullen de overgebleven beschikkingen geanonimiseerd openbaar gemaakt worden. Afhankelijk van het type beschikking zal moeten worden afgewogen welk persoonsgegeven niet openbaar gemaakt wordt. Deze afweging, gebaseerd op artikel 5.1, tweede lid, onderdeel e, Woo, kan ten algemene worden gemaakt en worden ingebouwd in het werkproces van de betreffende beschikking, zodat die afweging niet bij iedere beschikking apart hoeft te worden gemaakt, hetgeen tijdrovend kan zijn. Zo zal bij een bouwvergunning het adres waarop de vergunning betrekking heeft, openbaar gemaakt moeten worden, ook als de aanvrager toevallig op dat adres woont. Overigens wordt bij bouwvergunningen het adres reeds openbaar gemaakt om omwonenden de gelegenheid tot inspraak en rechtsbescherming te bieden. De opmerkingen uit de impactanalyse en het overleg in het kader van de uitvoeringstoetsen zijn verwerkt door de opsomming van deze uitzonderingen te verduidelijken en hieraan enige onderdelen toe te voegen, waarmee het risico van een niet-uitputtende opsomming is weggenomen. Overigens betekent een uitzondering van de verplichting tot openbaarmaking niet automatisch dat bij een verzoek om informatie een in artikel 3.3 uitgezonderd document automatisch wordt geweigerd. Hiervoor is nodig een toets van het document waarom wordt verzocht aan de uitzonderingsgronden van artikel 5.1 en 5.2 Woo.

Beschikkingen inzake de uitvoering van regels inzake belastingen, heffingen, leges en vergelijkbare betalingsverplichtingen

Beschikkingen inzake belastingen, heffingen, leges en vergelijkbare betalingsverplichtingen worden uitgezonderd van de verplichting tot actieve openbaarmaking. De meeste beschikkingen van de Belastingdienst zijn al uitgezonderd, omdat artikel 67 van de Awr op de bijlage van artikel 8.8 Woo staat. Maar ook beschikkingen inzake andere belastingen of van de douane vallen onder deze uitzondering. In het algemeen zullen dergelijke beschikkingen de persoonlijke levenssfeer raken of betrekking hebben op concurrentiegevoelige gegevens. Hetzelfde geldt voor heffingen. Bij leges moet onderscheid worden gemaakt tussen beschikkingen die alleen betrekking hebben op de heffing van leges en beschikkingen die primair zien op iets anders, maar waarvoor tevens leges in rekening worden gebracht. De eerste categorie valt onder de uitzondering, omdat het belang van de openbaarheid niet

opweegt tegen de kosten voor actieve openbaarmaking. De tweede categorie volgt de regels die gelden voor het primaire onderdeel en moet in beginsel worden openbaar gemaakt, tenzij ook dat primaire deel is uitgezonderd in artikel 3.3, eerste of tweede lid, Woo. De aard van het opleggen van leges is niet zodanig dat het opleggen van leges uit de openbaar te maken beschikking moet worden geschrapt.

Beschikkingen inzake sociale verzekeringen, sociale voorzieningen en zorg

Het subonderdeel “sociale verzekeringen” wordt aangevuld met “sociale voorzieningen en zorg”. Hiermee wordt buiten twijfel gesteld dat ook beschikkingen betreffende niet-financiële voorzieningen of voorzieningen die niet uit een verzekering worden vergoed, niet actief openbaar worden gemaakt. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer staat hieraan in de meeste gevallen in de weg. Bij sociale verzekeringen valt te denken aan de Ziektewet, en dan niet alleen de beschikkingen waarbij een uitkering wordt toegekend, maar bijvoorbeeld ook een reiskostenvergoeding als bedoeld in 37, tweede lid, Ziektewet. Bij sociale voorzieningen valt daarbij te denken aan een persoonsgebonden budget (inclusief de betalingsbeschikkingen van de Sociale verzekeringsbank) of een andere voorziening op grond van de Wet langdurige zorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 of de Jeugdwet. Overigens zijn beschikkingen waarop artikel 74 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen van toepassing is, reeds uitgezonderd, omdat dat artikel is toegevoegd aan de bijlage bij artikel 8.8 Woo.

Beschikkingen inzake financiële bijstand, rechtsbijstand, schuldhulpverlening, toeslagen of studiefinanciering

Deze uitzondering betreft beschikkingen die te maken hebben met ondersteuning bij een ontoereikende inkomenspositie. Hierbij zal de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de meeste gevallen in de weg staan aan (actieve) openbaarmaking. Onder beschikkingen inzake rechtsbijstand worden ook beschikkingen inzake mediation als bedoeld in de Wet op de rechtsbijstand begrepen. Overigens zijn beschikkingen waarop artikel 65 van de Participatiewet van toepassing is, reeds uitgezonderd, omdat dat artikel is toegevoegd aan de bijlage bij artikel 8.8 Woo.

Beschikkingen van een officier van justitie

Deze beschikkingen worden, voor zover niet al een van de Woo afwijkend regime van toepassing is, uitgezonderd.

Beschikkingen houdende de oplegging van een bestuurlijke bestraffende sanctie

De term “bestuurlijke strafsancie” is aangepast aan de omschrijving in artikel 5:2, eerste lid, onderdeel c, Awb. Het gaat dan om boetes en andere sancties die beogen te straffen (leed toe te voegen) en niet primair tot doel hebben het beëindigen van een overtreding (zoals een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom, of een schorsing of intrekking van een vergunning). Ook de verkeersboetes van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften vallen onder deze uitzondering. Het element straf maakt dat een algemene verplichting tot openbaarmaking in veel gevallen onevenredig bezwarend is. Er zijn ook complicaties bij eventueel bezwaar en beroep tegen het opleggen van dergelijke sancties. Het verdient daarom de voorkeur dat de bijzondere wetgever bepaalt in welke gevallen actieve openbaarmaking is aangewezen. De uitzondering in de Woo laat dan ook onverlet dat in andere wetten de actieve openbaarmaking van bestraffende sancties kan zijn voorgeschreven. Zo is met de Wet aanpak schijnconstructies voor een aantal wetten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (de Wet minimumloon en

minimumvakantiebijslag, de Wet arbeid vreemdelingen, de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidstijdenwet en de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs) een regime in het leven roepen, op grond waarvan de Inspectie SZW een lijst publiceert van bedrijven die door de inspecteurs bezocht zijn. Op deze lijst wordt van alle bezochte bedrijven aangegeven of ze wel of geen boete hebben gekregen (en indien wel: welke wettelijke bepalingen ze hebben overtreden). Daarmee wordt beoogd de naleving van deze wetten te bevorderen: het aantal overtredingen zal verminderen omdat bedrijven meer zullen doen om openbaarmaking van overtredingen te voorkomen. Het eigen openbaarmakingsregime voor deze wetten maakt dat meer maatwerk mogelijk is om tot een effectieve handhavingsstrategie te komen.

Beschikkingen houdende de oplegging van een bestuurlijke herstelsanctie die geen betrekking heeft op het omgevingsrecht, het milieurecht of anderszins betrekking heeft op emissies in het milieu

In de Woo zoals deze thans bij de Eerste Kamer aanhangig is, zijn herstelsancties (in tegenstelling tot de bestraffende sancties) niet uitgezonderd van de actieve openbaarmaking. Dat betekent dat dergelijke sancties in beginsel openbaar zijn. Bij het overleg in het kader van de uitvoeringstoetsen van de departementen die in de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 2 januari 2019 zijn aangekondigd, is naar voren gekomen dat de openbaarmaking van herstelsancties reeds onderdeel uitmaakt van sommige handhavingsstrategieën, waarbij het standaard openbaar maken van herstelsancties niet altijd effectief wordt geacht. In de bovengenoemde wetten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is wel de mogelijkheid gecreëerd om herstelsancties openbaar te maken, maar deze mogelijkheid is met het oog op de effectiviteit van de handhavingsstrategie nog niet gebruikt. Ook het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft met het Besluit openbaarmaking toezicht- en uitvoeringsgegevens Gezondheidswet en Jeugdwet, dat 1 februari 2019 in werking is getreden en dat nog zal worden uitgebreid, een eigen regime van openbaarmaking van toezichtgegevens, waaronder beschikkingen tot het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. Op termijn zullen op grond van dit besluit ook boetebeschikkingen openbaar worden gemaakt.

Voor de indieners is dit reden om de actieve openbaarmaking van herstelsancties te heroverwegen. Dergelijke sancties zouden met name openbaar moeten zijn als milieu-informatie of de leefomgeving in het geding zijn. In andere gevallen kan de afweging tussen het belang van openbaarheid en de belangen van degenen tot wie de herstelsanctie is gericht of van het bestuursorgaan bij het inrichten van een handhavingsstrategie worden overgelaten aan de bijzondere wetgever.

Beschikkingen betreffende de rechtspositie van een ambtenaar, een buitengewoon opsporingsambtenaar, een politieke ambtsdrager of een dienstplichtige

De term “ambtenaar” wordt vervangen door “ambtenaar, buitengewoon opsporingsambtenaar, politieke ambtsdrager en dienstplichtige”. Sinds de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren zullen politieke ambtsdragers niet meer kunnen worden aangemerkt als ambtenaren in de zin van artikel 1 van de Ambtenarenwet. Daarom wordt deze categorie hier apart vermeld. Overigens zal het aantal beschikkingen dat de rechtspositie van ambtenaren betreft, na inwerkingtreding van die wet aanzienlijk afnemen. Buitengewoon opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering worden toegevoegd, nu deze niet altijd in dienst zijn van een bestuursorgaan, maar werkzaam zijn in het openbaar vervoer of als boswachter. Te denken valt aan beschikkingen als de akte van opsporingsbevoegdheid, bedoeld in artikel 10 van het Besluit

buitengewoon opsporingsambtenaar. Ook de dienstplichtige is uitgezonderd van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. Hoewel geen dienstplichtigen meer worden opgeroepen, bestaat de mogelijkheid daartoe wel. Op 2 oktober 2018 heeft de Eerste Kamer nog een wetsvoorstel aangenomen, waarbij de dienstplicht van toepassing wordt op vrouwen. Met deze toevoeging worden beschikkingen op grond van de Kaderwet dienstplicht en de Wet gewetensbezwaren militaire dienst uitgezonderd van verplichte actieve openbaarmaking.

Beschikkingen inzake de uitvoering van de Rijkswet op het Nederlanderschap, de Paspoortwet, de Vreemdelingenwet 2000 en het toezicht op de naleving en de uitvoering van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PbEU, L77) en Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) (PbEU L243)

Het subonderdeel betreffende de Vreemdelingenwet 2000 wordt uitgebreid met beschikkingen inzake de Rijkswet Nederlanderschap, de Paspoortwet en beschikkingen ter uitvoering van de Schengengrenscore en de Visumcode. Het betreft beschikkingen waarbij in de meeste gevallen de persoonlijke levenssfeer een groter gewicht heeft dan het belang van de openbaarmaking en dat laatste belang bovendien niet opweegt tegen de kosten van actieve openbaarmaking gelet op de grote aantallen beschikkingen.

Beschikkingen inzake “slots” als bedoeld in artikel 2, onderdeel a, van Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van „slots” op communautaire luchthavens (Pb EG L14)

Uit het overleg in het kader van de uitvoeringstoetsen bleek dat het bestuursorgaan Airport Coordination Netherlands (ACNL) jaarlijks 600.000 zogenoemde “slots” afgeeft aan luchtvaartmaatschappijen om op bepaalde in de “slots” vastgelegde tijdstippen te landen of op te stijgen van de luchthavens Schiphol, Rotterdam-The Hague en Eindhoven. Deze “slots” zijn aangemerkt als beschikking, maar zijn gecodeerd en zijn zonder bijbehorende software onbegrijpelijk. Daarnaast is de vraag of openbaarmaking van deze beschikkingen, indien leesbaar, een hoger doel dient, terwijl door de grote aantallen de kosten van deze openbaarmaking aanzienlijk zijn. Om deze reden worden de “slots” uitgezonderd van de verplichting tot actieve openbaarmaking. Met de term “inzake” wordt bedoeld dat ook gerelateerde beschikkingen zijn uitgezonderd. Te denken valt aan beslissingen over intrekking of ruil.

Beschikkingen die betrekking hebben op persoonsgegevens als bedoeld in artikel 22, eerste lid, artikel 31 of artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming

Tevens worden uitgezonderd: beschikkingen die betrekking hebben op bijzondere persoonsgegevens. Veel van dergelijke beschikkingen vallen al onder een van de andere uitzonderingen in dit onderdeel k. Omdat niet vast staat dat de overige categorieën op dit punt uitputtend zijn, is een aparte categorie voor bijzondere persoonsgegevens opgenomen. Voor deze categorie is niet voldoende dat een beschikking bijzondere persoonsgegevens bevat. Het moet gaan om beschikkingen waarvan de persoonsgegevens de kern van de beschikking raken. Een voorbeeld van een beschikking waarin bijzondere persoonsgegevens kunnen voorkomen, maar daar niet de kern van vormen, is een bouwvergunning voor onder meer gehandicaptenvoorzieningen, waarbij de eventuele aanduiding van de persoon voor wie de

voorzieningen bestemd zijn, kan worden geanonimiseerd. Dergelijke beschikkingen vallen dan ook niet onder deze uitzonderingscategorie.

De hier uitgezonderde beschikkingen zouden op grond van de uitzonderingsgrond betreffende bijzondere persoonsgegevens (artikel 5.1, eerste lid, onderdelen c en d, 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. Uit doelmatigheidsoverwegingen is niet verwezen naar artikel 5.1, eerste lid, onderdelen c en d, Woo, maar naar de artikelen uit de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (hierna UAVG) die betrekking hebben op de betreffende persoonsgegevens. Artikel 22, eerste lid, ziet op persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, gegevens over gezondheid of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid. Artikel 31 UAVG ziet op strafrechtelijke gegevens. Artikel 46 UAVG ziet op persoonlijke identificatienummers zoals het burgerservicenummer. Daarmee hoeft niet te worden onderzocht of de uitzonderingen van de paragrafen 3.1 en 3.2 UAVG (een toestemming om de in artikel 22, eerste lid, of artikel 31 UAVG genoemde persoonsgegevens toch te verwerken) aanleiding vormen om alsnog actief openbaar te maken. Deze uitzonderingen zullen in het algemeen geen grondslag kunnen vormen voor het actief openbaar maken van bijzondere persoonsgegevens. Dan is het niet doelmatig een toets aan die uitzonderingen voor te schrijven.

Beschikkingen inzake de geslachtsnaam, familierechtelijke betrekkingen of het ouderlijk gezag

Eveneens uitgezonderd worden beschikkingen in de familierechtelijke sfeer, zoals de wijziging van de geslachtsnaam van artikel 7 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, beschikkingen op grond van de Jeugdwet (zoals de verklaring van geen bezwaar die de raad voor de kinderbescherming op grond van artikel 5.1 van de Jeugdwet afgeeft ten behoeve van een pleegouder of het besluit van het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 6.1.2, vijfde lid, van de Jeugdwet) of beschikkingen op grond van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie.

Beschikkingen inzake een wettelijk voorgeschreven onderzoek naar aan een natuurlijke persoon of een rechtspersoon klevende bezwaren

Bij dergelijke beschikkingen speelt bij natuurlijke personen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ook bij rechtspersonen vergt het belang van de openbaarheid niet dat dergelijke verklaringen altijd actief openbaar worden gemaakt. In sommige gevallen, zoals bij de verklaring omtrent het gedrag (VOG) van de Wet justitiële en strafrechtelijke gegevens geldt reeds een bijzonder regime, zodat op grond van artikel 8.8 Woo de plicht tot actieve openbaarmaking niet van toepassing is. Vaak zullen geen belangen van derden zijn betrokken, zodat ook om die reden geen actieve openbaarmaking is vereist. Maar bij bijvoorbeeld de verklaring van geen bezwaar voor potentiële pleeggezinnen (artikel 5.1, eerste lid, onderdeel d, van de Jeugdwet), de screening van personeelsleden van particuliere beveiligingsorganisaties of recherchebureaus of van bedrijven die meedoen aan een aanbesteding (artikel 4.5 van de Aanbestedingswet 2012) kan het onduidelijk zijn of er belangen van derden zijn. Om deze reden wordt dit type beschikkingen uitgezonderd van de verplichting tot actieve openbaarmaking.

Beschikkingen inzake de registratie in een openbaar register

De opname in een register is een beschikking als die opname een rechtsgevolg heeft. Zo mag geen medisch beroep worden uitgeoefend door iemand die niet in het BIG-register (Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg) is opgenomen. Andere voorbeelden betreft de (her)registratie in het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen, het Register beëdigde tolken en vertalers of het register voor bewindvoerders. Ook de registratie van rechtspersonen en bestuurders van deze rechtspersonen in het Handelsregister of de bijwerking van een registratie van onroerende zaken in het Kadaster gaat gepaard met een beschikking. In de gevallen waarin de betreffende registers openbaar toegankelijk zijn, heeft de actieve openbaarmaking van een beschikking over die registratie geen toegevoegde waarde, maar brengt wel kosten met zich. Daarom worden deze beschikkingen expliciet uitgezonderd. Deze uitzondering ziet op alle beschikkingen inzake de registratie, dus ook op verlengingen, aanpassingen, bijwerkingen en uitschrijvingen.

Beschikkingen inzake een individuele leerling, deelnemer of student in het onderwijs en de educatie

Eveneens worden uitgezonderd beschikkingen betreffende leerlingen, studenten en deelnemers aan educatie. Dergelijke beschikkingen raken vrijwel altijd aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen, hetgeen vaak aan de openbaarheid in de weg staat. Ook in de overige gevallen moet een actieve openbaarmakingsplicht te zwaar worden geacht om het belang van de openbaarheid te dienen. Het gaat onder andere – voor zover het besluiten in de zin van de Awb betreft – om de toelating, schorsing en verwijdering in het openbaar onderwijs, maar ook examenuitslagen, (deel)certificaten, diploma's en vrijstellingen op grond van de Leerplichtwet 1969. Er kan sprake zijn van beslissingen van organen en instellingen die gericht zijn tot deelnemers of hun wettelijk vertegenwoordigers, maar ook van beslissingen die gericht zijn aan andere instellingen en organen die gaan over de leerlingen, waarbij de deelnemers of hun wettelijk vertegenwoordigers belanghebbende zijn. In het laatste geval kan gedacht worden aan de toelaatbaarheidsverklaringen van samenwerkingsverbanden en het bepalen van de ondersteuningsbehoefte, onder meer voor het speciaal onderwijs en het leerwegondersteunend onderwijs. Voor organen in het openbaar onderwijs geldt dat zij vaker als bestuursorgaan aan te merken zijn dan organen in het bijzonder onderwijs. Het effect van deze uitzondering is dat voor alle instellingen en organen in onderwijs en educatie ten aanzien van de verplichting tot actieve openbaarmaking van beschikkingen toch vrijwel dezelfde regels gelden.

Beschikkingen inzake het aangaan of beëindigen van een arbeidsovereenkomst

Deze uitzondering ziet op werkzaamheden van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: UWV) inzake de werkgelegenheid. Een voorbeeld van een beschikking inzake de beëindiging van een arbeidsovereenkomst is de toestemming van artikel 671a, eerste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Artikel 5 van de Wet arbeid en vreemdelingen is een voorbeeld van een regeling voor het verlenen van toestemming een arbeidsovereenkomst te sluiten met een vreemdeling als de arbeidsmarkt niet in de vacature kan voorzien.

Beschikkingen ter verlening of vaststelling van subsidie aan natuurlijke personen

Voorts worden uitgezonderd: 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 in het bijzonder bij deze categorie 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. Beschikkingen inzake subsidies aan anderen dan natuurlijke personen worden actief openbaar gemaakt.

Beschikkingen inzake tegemoetkoming in schade en nadeelcompensatie

Ook dit type beschikkingen bevat vaak persoonsgegevens of concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens, waardoor de verplichte actieve openbaarmaking van dit type beschikkingen bewerkelijk is. Het gaat hierbij om beschikkingen over nadeelcompensatie als bedoeld in titel 4.5 Awb, maar ook om beschikkingen over planschade uit de Omgevingswet, vergoedingen van het Schadefonds geweldsmisdrijven, de tegemoetkoming in de schade bij het voorkomen en bestrijding van besmettelijke dierziekten op grond van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en andere beschikkingen waarmee schade wordt gecompenseerd.

Beschikkingen inzake getroffen of te treffen beveiligingsmaatregelen

Met de toevoeging van deze categorie worden beschikkingen uitgezonderd inzake getroffen of te treffen beveiligingsmaatregelen. Beschikkingen over dit onderwerp bevatten hoofdzakelijk informatie waarvan de openbaarmaking op grond van artikel 5.1 niet openbaar wordt gemaakt. Het gaat daarbij met name om de informatie die specifiek ziet op beveiliging van personen en bedrijven en die is uitgezonderd van openbaarmaking ingevolge artikel 5.1, tweede lid, onderdeel h, Woo. Gelet op het beperkte belang dat gediend is bij de openbaarmaking van de resterende informatie in dit soort beschikkingen, vormt een verplichting tot het actief openbaar maken ervan naar het oordeel van de initiatiefnemers een onevenredige belasting voor bestuursorganen. Voorbeelden van beschikkingen die onder deze categorie geschaard kunnen worden betreffen subsidieverstrekingen inzake preventieve maatregelen ter voorkoming van overvallen van woon- of bedrijfsruimten en subsidieverstrekingen ter beveiliging van religieuze of maatschappelijke instellingen.

Beschikkingen inzake het bezit en gebruik van vuurwapens

Onder deze uitzondering valt onder meer de door de korpschef van politie te verlenen beschikkingen op grond van de Wet wapens en munitie en de jachtakte van artikel 3.28 van de Wet natuurbescherming. Deze beschikkingen worden van de verplichte actieve openbaarheid uitgezonderd, omdat de voor de openbaarmaking van dergelijke beschikkingen niet alleen de persoonlijke levenssfeer moet worden meegewogen, maar ook aspecten van veiligheid. Dat vereist maatwerk hetgeen dit type beschikkingen minder geschikt maakt voor actieve openbaarmaking.

Beschikkingen waarbij geen belangen van derden kunnen zijn betrokken en die niet de verlening of vaststelling van subsidies betreffen

Als vangnet is een algemene uitzondering opgenomen voor beschikkingen waarbij geen belangen van derden zijn betrokken. Daarmee wordt niet bedoeld dat bij een individuele beschikking geen derde-belanghebbenden zijn aan te wijzen, maar worden slechts die beschikkingen uitgezonderd waarbij dergelijke belangen niet aan de orde kunnen zijn. Een aantal beschikkingen dat in onderdeel k expliciet wordt uitgezonderd, voldoet aan dit criterium, maar is toch apart opgenomen, omdat discussie kan bestaan over de vraag of geen derden betrokken zijn. Als belangen van derden geen rol spelen, zal de belangenafweging in veel gevallen in het voordeel van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer uitvallen. Voorbeelden zijn de beschikkingen inzake de registratie in de basisregistratie personen, de toestemming van een beheerder van een archiefbewaarplaats tot raadpleging of gebruik van

archiefbescheiden, de vaststelling van een dwangsom bij niet tijdig beslissen, een APK-keuring, een rijbewijs, een vaarbewijs. Deze vangnetbepaling 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. Zo maakt de Rijksdienst voor ondernemend Nederland de subsidies aan agrarische ondernemers openbaar.³⁶ Ook zijn datasets over subsidies beschikbaar gesteld.³⁷

Beschikkingen houdende de afwijzing van een gevraagde beschikking

Tot slot worden beschikkingen houdende de afwijzing van een aanvraag uitgezonderd. De beslissing tot het afwijzen van een aanvraag is in de Awb gedefinieerd als een beschikking. Dat is daar nodig, om tegen een dergelijke afwijzing bezwaar en beroep mogelijk te maken. Maar met dergelijke beschikkingen wordt geen rechtgevolg in het leven geroepen, waarmee de voornaamste reden vervalst om tot actieve openbaarmaking over te gaan.³⁸

Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel 1

Dit onderdeel verplicht tot de openbaarmaking van de schriftelijke oordelen van bestuursorganen over klachten of klaagschriften die bij die bestuursorganen zijn ingediend op basis van titel 9.1 van de Awb.

In de MKBA wordt geadviseerd de actieve openbaarmaking van oordelen over klachten (artikel 3.3, tweede lid, onderdeel 1, 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. 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, de functiebenaming van de ambtenaar over wie is geklaagd 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, waarbij namen van klagers en ambtenaren worden geanonimiseerd, zodat voor de openbaarmaking geen nadere bewerking nodig is. Anonimiseren kan op de wijze waarop dat in de rechtspraak geschiedt, waarbij het niveau van gevoeligheid vergelijkbaar is als bij oordelen inzake klachten.³⁹ Wel hebben zij op verzoek van de departementen in artikel 3.3a een alternatieve wijze van openbaarmaking mogelijk

³⁶ Zie: <https://mijn.rvo.nl/openbaarmaking-europese-subsidiegegevens>.

³⁷ <https://data.overheid.nl/data/dataset/subsidieoverzichten-rijk> en http://opendata.rijksbegroting.nl/#dataset_2.

³⁸ Ook schriftelijke weigeringen om een besluit te nemen, zoals het buiten behandeling laten van een aanvraag op grond van artikel 4:5 Awb hoeven niet actief openbaar gemaakt te worden. Dergelijke beslissingen zijn geen beschikking in de zin van de Awb, maar worden op grond van artikel 6:2 Awb slechts voor bezwaar en beroep gelijkgesteld aan een beschikking.

³⁹ Zie: <https://www.rechtspraak.nl/Uitspraken/Paginas/Anonimiseringsrichtlijnen.aspx>.

gemaakt die bij grote aantallen wellicht doelmatiger is en voor het publiek gemakkelijker te ontsluiten.

Artikel 3.3, derde lid

Op grond van onderdeel a kan bij amvb worden bepaald dat aan de lijst van actief openbaar te maken documenten uit artikel 3.3, eerste of tweede lid, andere categorieën worden toegevoegd. Op grond van onderdeel b kan van subcategorieën van in onderdeel k uitgezonderde beschikkingen worden bepaald dat deze alsnog actief openbaar worden gemaakt. Dit artikel is redactioneel verduidelijkt.

Artikel 3.3, vierde lid

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 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.

Artikel 3.3, vijfde lid

Onderdeel a

Dit onderdeel voorziet in een uitzondering op de hoofdregel dat adviesaanvragen en adviezen over ontwerpen van wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking, binnen twee weken na vaststelling van de adviesaanvraag dan wel het advies openbaar worden gemaakt. De uitzondering ziet op de situatie waarin openbaarmaking conform deze termijn afbreuk zou doen aan een met de wet, het voorschrift of het besluit beoogd doel. Verduidelijkt is dat het toepassen van deze uitzonderingsbepaling een beslissing van het adviesvragend bestuursorgaan betreft. Ook is verduidelijkt dat indien de uitzonderingsbepaling van toepassing is, zowel de ontwerpregeling, de adviesaanvraag, als

het advies openbaar worden gemaakt door het adviesvragend bestuursorgaan. In dergelijke omstandigheden zal het vragen om advies tot een minimum worden beperkt, maar bij wetten of algemene maatregelen van bestuur zal in ieder geval de Afdeling advisering van de Raad van State om advies moeten worden gevraagd. Indien de minister die het advies vraagt gemotiveerd aangeeft dat aanleiding bestaat voor toepassing van artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a, Woo, ziet de Afdeling af van de in artikel 3.3, tweede lid, onderdeel e, voorgeschreven openbaarmaking van haar advies en kan zij haar advies pas op haar website zetten als het wetsvoorstel aan de Staten-Generaal is gezonden. In het advies kan de Afdeling wel aangeven dat zij geen aanleiding ziet om artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a, Woo, toe te passen, maar de uiteindelijke beslissing is aan het kabinet.

Onderdeel b

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.

Onderdeel d

In dit onderdeel, betreffende de agenda's van vergaderingen van de ministerraad, gedeputeerde staten, gemeenteraden en algemene besturen van waterschappen, is de termijn waarbinnen actief openbaar moet worden gemaakt in de Woo zoals die thans bij de Eerste Kamer aanhangig is, ten opzichte van het bepaalde in het vierde lid, verkort tot uiterlijk op de dag van de betreffende vergadering. Teneinde misverstanden te voorkomen wordt thans gespecificeerd dat hiermee is bedoeld uiterlijk bij aanvang van de betreffende vergadering, omdat bij actieve openbaarmaking op een tijdstip na de vergadering een verkorting van de termijn geen aanvullende betekenis meer heeft.

Onderdeel e

In artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel e, wordt bepaald dat de actieve openbaarmaking van een verzoek om informatie als bedoeld in artikel 4.1 Woo gelijktijdig plaatsvindt met de openbaarmaking van de beslissing op dat verzoek. Zonder deze bepaling zou het verzoek openbaar moeten worden gemaakt binnen twee weken na ontvangst, hetgeen ondoelmatig is.

Onderdeel f

In artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel f, wordt 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 j, Woo.

Onderdeel g

In het tweede lid, onderdeel k, onder 6, Woo worden sommige beschikkingen houdende een herstelsanctie uitgezonderd van de verplichting beschikkingen actief openbaar te maken. Van de herstelsancties die wel openbaar gemaakt moeten worden, is niet altijd gewenst dat deze binnen twee weken na vaststelling en bekendmaking aan de belanghebbende actief openbaar worden gemaakt. Het betreft immers een belastende beschikking waartegen nog bezwaar en beroep open staat. Indien de herstelsanctie in bezwaar wordt ingetrokken of in beroep wordt vernietigd, is een eerdere openbaarmaking niet meer ongedaan te maken. Daarom wordt voor deze categorie beschikkingen bepaald dat de verplichting tot openbaarmaking wordt uitgesteld tot uiterlijk twee weken nadat de beschikking onherroepelijk is geworden. Het bestuursorgaan wacht voor de openbaarmaking in ieder geval de bezwaartermijn af en in voorkomende gevallen eveneens de behandeling van eventueel bezwaar of beroep.

In het vijfde en zevende lid worden in verband met de nieuwe onderdelen van het vijfde lid enige verwijzingen aangepast.

Artikel 3.3, zesde lid

In het nieuwe zesde lid is geregeld op welk bestuursorgaan de verplichting rust tot openbaarmaking van de adviesaanvragen en adviezen, bedoeld in artikel 3.3, tweede lid, onderdeel e.

Adviesaanvragen aan adviescolleges en –commissies worden ingevolge onderdeel a openbaar gemaakt door het adviesvragend bestuursorgaan. Bij adviescommissies die incidenteel worden ingesteld zal de adviesaanvraag in veel gevallen deel uitmaken van het instellingsbesluit. De adviezen die adviescolleges en –commissies uitbrengen maken zij zelf openbaar (behoudens in de gevallen waarin een uitzondering als bedoeld in het vijfde lid, onderdeel a of onderdeel b, wordt toegepast). Dit wordt geregeld in onderdeel b van het nieuwe zesde lid. Deze bepalingen zijn nodig omdat het adviserend orgaan net als het adviesvragend orgaan bestuursorgaan is en zonder deze bepaling onduidelijk is op wie de verplichting rust.

Ten aanzien van de adviezen van andere partijen dan adviescolleges of –commissies over ontwerpen van wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking, geldt dat de openbaarmaking van het advies geschiedt door het adviesvragend bestuursorgaan. Dit wordt geregeld in onderdeel c van het nieuwe zesde lid. Dit is noodzakelijk omdat het hierbij gaat om externe partijen die geen bestuursorgaan zijn en daarom niet onder de reikwijdte van de Woo vallen. De verplichting tot openbaarmaking van de adviesaanvraag volgt in dat geval reeds uit artikel 3.3, eerste lid, onderdeel c, en behoeft hier geen aparte regeling.

Artikel 3.3, negende lid

Met het nieuwe artikel 3.3, negende 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 3.3a Woo)

Bij het overleg in het kader van de departementale uitvoeringstoetsen is de vraag aan de orde gesteld of het actief openbaar maken van grote aantallen min of meer gelijklopende documenten in alle gevallen de meest doelmatige vorm van actieve openbaarmaking is. Denkbaar is dat bij een andere presentatie sneller gezochte informatie kan worden gevonden dan bij het toegankelijk maken van individuele documenten. De initiatiefnemers willen dat niet uitsluiten en stellen met artikel 3.3a een alternatieve manier van openbaar maken voor die vooral een functie kan hebben bij de openbaarmaking van grote aantallen documenten. Het doel van de bepaling is derhalve de vermindering van de uitvoeringslasten onder handhaving van het gewenste niveau van openbaarheid. Het betreft de openbaarmaking van informatie over subsidies, over andere beschikkingen dan subsidies en over schriftelijke oordelen in klachtprocedures als bedoeld in de Awb. De gedachte is dat in plaats van de openbaarmaking van integrale documenten, de wezenlijke elementen uit de genoemde documenten dan in een overzicht worden gepresenteerd. Voor Europese landbouwsubsidies werkt RVO al op soortgelijke wijze.

De voorgestelde bepaling is een kan-bepaling. Dat wil zeggen dat het bestuursorgaan bij de openbaarmaking van subsidiebeschikkingen, andere beschikkingen of van schriftelijke oordelen over klachten kan kiezen voor de toepassing van artikel 3.3a in plaats van artikel 3.3, tweede lid, Woo. Deze mogelijkheid is vooral in beeld bij grote aantallen. Als gekozen wordt voor toepassing van artikel 3.3a voor een of meer van de in het eerste, tweede en derde lid

genoemde categorieën, is het met het oog op de toegankelijkheid van belang dat het bestuur deze keuze consistent blijft volgen. Het bestuursorgaan kan er wel voor kiezen om beschikkingen van de ene categorie openbaar te maken op de in artikel 3.3 voorgeschreven wijze en een andere categorie volgens artikel 3.3a. In bepaalde gevallen zal het niet mogelijk zijn om te kiezen voor openbaarmaking volgens artikel 3.3a. Als in een ander wettelijk voorschrift dan de Woo is bepaald dat een beschikking moet worden gepubliceerd in de Staatscourant of het gemeenteblad, kan voor dat type beschikking niet worden volstaan met toepassing van artikel 3.3a Woo. Met de voorgeschreven publicatie in de Staatscourant of het gemeenteblad is al wel voldaan aan artikel 3.3, tweede lid, Woo. Een verschil tussen de toepassing van artikel 3.3 en artikel 3.3a is dat bij openbaarmaking overeenkomstig artikel 3.3 geen verzoek om openbaarmaking op grond van artikel 4.1 kan worden gedaan (behoudens het geval dat op grond van artikel 5.1 of artikel 5.2 een deel niet openbaar is gemaakt). Het betreffende document is immers reeds openbaar. Als de actieve openbaarmaking geschiedt door toepassing van artikel 3.3a, blijft de mogelijkheid bestaan te verzoeken om het volledige document, nu dat nog niet (volledig) openbaar is.

Aan het overzicht worden enige eisen gesteld. Zo moet het door personen leesbaar zijn. Hiermee wordt het overzicht onderscheiden van “open data” die juist voor machinale verwerking ter beschikking worden gesteld, maar die door de daarbij gebruikte documenttypen vaak niet leesbaar zijn voor personen achter een computer. Het overzicht moet met het oog op raadpleegbaarheid elektronisch beschikbaar zijn, zodat kan worden gezocht in de volledige tekst en op kenmerken. Ten minste de genoemde onderdelen moeten, voor zover ook opgenomen in de beschikking zelf, in het overzicht worden opgenomen. Voor deze onderdelen geldt, nu het hier een alternatief betreft voor onderdelen van artikel 3.3, tweede lid, dat de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo eveneens van toepassing zijn. Alleen bij openbaarmaking van de naam van de geadresseerden van een beschikking kan de persoonlijke levenssfeer in het geding zijn, als die geadresseerde een natuurlijke persoon is. In dat geval kan de naam worden weggelaten. Bij de categorie klachten wordt om deze reden volstaan met het vermelden van de functiebenaming van de ambtenaar over wie wordt geklaagd. Ook als een functie slechts door één persoon wordt bekleed, is geanonimiseerde vermelding van de functiebenaming proportioneel, waarbij van belang is dat de functiebenaming een indicatie geeft van de plaats van de functionaris in de organisatie en daarmee van het gewicht van de klacht.

In het eerste lid, onderdeel c, is aangesloten bij de term activiteit uit artikel 4:21 Awb. In de beschikking opgenomen doelvoorschriften worden eveneens in het overzicht opgenomen. Dat zijn aan de subsidie verbonden verplichtingen als bedoeld in artikel 4:37, eerste lid, onderdeel a, artikel 4:38 of artikel 4:39 Awb. De administratieve verplichtingen die eventueel worden opgelegd op grond van artikel 4:37, eerste lid, onderdelen b tot en met h, Awb kunnen in het overzicht achterwege blijven. Ook verplichtingen die niet uit de beschikking blijken, maar bijvoorbeeld uit het algemeen verbindend voorschrift dat voor de beschikking de grondslag vormt, hoeven niet te worden opgenomen.

In het tweede lid, onderdeel b, is voorgeschreven dat het rechtsgevolg van de beschikking wordt vermeld. Hiermee wordt bedoeld op het juridische gevolg van de beschikking, bijvoorbeeld dat vergunning is verleend om op locatie x activiteit y te verrichten, of dat aan persoon z een bepaalde hoedanigheid is toegekend. Hierbij worden tevens eventuele aanvullende in de beschikking opgenomen voorschriften vermeld, met name als overtreding van deze voorschriften kan leiden tot intrekking van de beschikking.

In het derde lid zijn de onderdelen opgenomen die hierboven in de toelichting bij artikel 3.3, tweede lid, onderdeel I, Woo zijn genoemd als essentiële onderdelen van een oordeel. Waar het gaat om klachten die niet tegen een bepaalde ambtenaar zijn gericht, bijvoorbeeld omdat de ICT-voorzieningen van een bestuursorgaan voor een bepaalde periode niet bereikbaar waren, kan bij functiebenaming worden volstaan met “niet van toepassing”. Overigens zal een dergelijke klacht meestal informeel worden afgedaan en niet leiden tot een oordeel als bedoeld in de Awb.

Voor klachten is in het vierde lid de mogelijkheid toegevoegd om vergelijkbare klachten gegroepeerd weer te geven. Daarbij moet dan duidelijk zijn om hoeveel oordelen het bij dat type klachten per maand gaat. Uit het overzicht kan dan worden afgeleid hoeveel klachten er in een bepaalde maand bij een organisatieonderdeel tot een oordeel hebben geleid.

In het vijfde lid is bepaald dat de informatie in de overzichten binnen dezelfde termijn beschikbaar moet zijn als dat bij toepassing van artikel 3.3 Woo het geval zou zijn. Hieruit volgt dat in geval van toepassing van het vierde lid in het overzicht het aantal oordelen in de lopende maand aan verandering onderhevig kan zijn. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld voor uniforme terbeschikkingstelling van de overzichten, met het oog op doorzoekbaarheid en ontsluiting via een portal als overheid.nl.

Onderdeel K (artikel 3.5 Woo)

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

Onderdeel L (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 M (artikel 4.1a Woo)

In haar uitspraak van 14 december 2005⁴⁰ heeft de Afdeling bestuursrechtspraak bepaald dat “ná de indiening van een verzoek om informatie op grond van de Wob het bestuursorgaan niet de vrijheid heeft om over te gaan tot vernietiging van stukken en bestanden waarop dat verzoek betrekking heeft.” Vanaf dat moment dient volgens de Afdeling “het behoud daarvan volledig te worden gewaarborgd, opdat ook over de vraag of sprake is van voor openbaarmaking mogelijk in aanmerking komende documenten effectief besloten en geprocedeerd kan worden”.⁴¹ De initiatiefnemers achten het gewenst deze jurisprudentie te codificeren. Uit deze bepaling volgt geen bewaarplicht voor alle bij een bestuursorgaan berustende documenten, zoals ook de Wob of de Archiefwet 1995 een dergelijke verplichting niet kennen. Zoals de Afdeling in de hier gecodificeerde uitspraak al aangaf, moet “met in de dagelijkse bestuurspraktijk opkomende stukken en bestanden op een zodanige wijze (...) worden omgegaan, dat geen afbreuk wordt gedaan aan de aanspraken op openbaarheid van documenten die aan de Wob kunnen worden ontleend”. Volgens de Afdeling neemt dat “niet

⁴⁰ ECLI:NL:RVS:2005:AU7942.

⁴¹ Zie onlangs nog AbRvS, 22 mei 2019, r.o. 5.3, ECLI:NL:RVS:2019:1633.

weg dat het in die dagelijkse praktijk niet wel mogelijk is dat altijd alle elektronische berichten, kladjes en notities bewaard blijven. Deze gaan soms (na verloop van tijd) verloren of worden niet bewaard omdat er - uit het oogpunt van deugdelijke en overzichtelijke dossiervorming - een zekere schifting plaatsvindt.” Het resultaat van die schifting dient uiteraard overeenkomstig artikel 3 van de Archiefwet 1995 en artikel 2.4, eerste lid, Woo in goede, geordende en toegankelijke staat te worden gebracht en bewaard. Uit artikel 4.1a volgt tevens dat tijdens de behandeling van een verzoek ten aanzien van gevraagde documenten de vernietiging op basis van een selectielijst wordt aangehouden totdat op het verzoek onherroepelijk is beslist.

Onderdeel N (artikel 4.2 Woo)

Deze wijziging betreft een redactionele wijziging.

Onderdeel O (artikel 4.3 Woo)

De redactie van dit artikel wordt aangepast aan de thans geldende Aanwijzingen voor de regelgeving. Voorts wordt in het tweede lid de eis van een schriftelijk besluit bij een verzoek op grond van artikel 5.5, artikel 5.6 of artikel 5.7 beperkt tot die gevallen waarin aan de verstrekking van of de toegang tot de gevraagde informatie voorwaarden worden verbonden.

Onderdeel P (artikel 4.4 Woo)

In artikel 4.4, zesde lid, wordt een redactionele verbetering aangebracht. In dat artikel is bepaald dat een afschrift van het besluit gelijktijdig met de bekendmaking aan de verzoeker aan de derdebelanghebbende moet worden gezonden ter waarborging van diens procesbelangen. Voor deze verzending was de term “bekendmaken” gebruikt. Aangezien de derdebelanghebbende niet de geadresseerde is van de beschikking, is gelet op artikel 3:41 Awb niet de term “bekendmaken” maar de term “mededelen” de juiste term.

De derdebelanghebbende heeft op grond van het vijfde lid twee weken om (pro forma) bezwaar te maken en een voorlopige voorziening tegen de verstrekking te vragen bij de bestuursrechter. Uit de redactie van dit lid volgt dat die mededeling ook wordt gedaan als de derdebelanghebbende niet onder toepassing van artikel 4:8 Awb om een zienswijze is gevraagd (bijvoorbeeld omdat uit jurisprudentie duidelijk is dat de gevraagde informatie niet kan worden geweigerd). Dan kan het toch prettig zijn voor de derde dat hij weet dat de betreffende informatie wordt verstrekt. Als de mededeling aan de derde achterwege blijft, kan dit een grond zijn om de termijnoverschrijding bij een eventueel later bezwaar verschoonbaar te achten zodat het bezwaar toch ontvankelijk is.

Onderdeel Q (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.

Onderdeel R (artikel 5.1 Woo)

Artikel 5.1, eerste lid, Woo

Ingevolge artikel 5.1, eerste lid, onderdelen c en d, 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). Deze artikelen zijn uitgewerkt in de paragrafen 3.1 en 3.2 en artikel 46 van de UAVG. De wijziging van artikel 5.1, eerste lid, onderdeel c, regelt de verwijzing naar de paragrafen 3.1 en 3.2. Daarbij wordt de zinsnede “tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt” uit artikel 10, eerste lid, onderdeel d, Wob vervangen door de uitwerking van dat criterium die de AVG daaraan geeft: tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor opname in het rapport van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt.⁴² 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. Voor de absolute weigeringsgrond betreffende nationale identificatienummers is met onderdeel d een aparte uitzonderingsgrond opgenomen. Daarin is de zinsnede “tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt” gehandhaafd. Sommige identificatienummers zijn reeds openbaar, zoals die in het Handelsregister of het register uit de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (BIG-register). Deze kunnen bij een verzoek om informatie slechts worden geweigerd als op grond van het tweede lid, onderdeel e, er aanleiding bestaat om de identiteit van de betrokkene niet openbaar te maken. Daar staat tegenover dat de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer geen ruimte biedt voor een buitenwettelijke verwerking van burgerservicenummers,⁴³ ook niet met toestemming van de betrokkene. Die kunnen dus bij een verzoek om informatie niet worden verstrekt. De onderdelen c en d betreffen absolute weigeringsgronden.

⁴² Dit volgt uit een advies van de Autoriteit Persoonsgegevens op een nota van wijziging bij het voorstel van Rijkswet tot wijziging van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid in verband met enkele aanpassingen (Kamerstukken II 2019/20, 35106 (R2115), nr. 11). Het advies betrof onder meer een wijziging van artikel 57 van die Rijkswet, dat is afgeleid van artikel 10 Wob. De hier voorgestelde tekst van artikel 5.1, eerste lid, onderdelen c en d, Woo komt overeen met een voorstel tot wijziging van artikel 10 Wob dat onderdeel uitmaakt van een Verzamelwet gegevensbescherming die voor internetconsultatie is vrijgegeven op www.internetconsultatie.nl/verzamelwetgegevensbescherming.

⁴³ <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/identificatie/burgerservicenummer-bsn>.

Artikel 5.1, tweede lid, onderdeel e, Woo

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 verwerking die noodzakelijk is om te voldoen aan de Woo en de verplichtingen voor het bestuursorgaan die daaruit voortvloeien. In artikel 86 AVG is een uitdrukkelijke grondslag opgenomen voor nationale wetgevers om het verstrekken van persoonsgegevens in officiële documenten mogelijk te maken, teneinde het recht van toegang van het publiek tot officiële documenten in overeenstemming te brengen met het recht op bescherming van persoonsgegevens uit hoofde van de AVG.

In de Wob was in artikel 10, derde lid, nog bepaald dat de uitzonderingsgrond betreffende de persoonlijke levenssfeer niet van toepassing is voor zover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking. Deze bepaling is toegevoegd bij de implementatie van het Verdrag van Aarhus. De toevoeging kan thans vervallen, nu dat reeds volgt uit artikel 6, eerste lid, AVG. Uit de AVG volgt overigens niet dat bestuursorganen verplicht zijn om in alle gevallen bij betrokkenen om die toestemming te vragen, omdat de nationale wetgever op grond van artikel 86 AVG hier ruimte is gelaten op dit punt. Voor zover het bestuursorgaan van oordeel is dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer prevaleert, kan het de gevraagde informatie weigeren zonder contact op te nemen met betrokkenen. Indien echter het belang van de openbaarheid van de informatie naar het oordeel van het bestuursorgaan zwaarder weegt dan het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, is het bestuursorgaan wel gehouden contact op te nemen met de betrokken persoon of personen, alvorens de informatie openbaar te maken. Het bestuursorgaan geeft dan toepassing aan artikel 4:8 Awb. Overigens heeft een belanghebbende geen vetorecht als het gaat om de bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer. Het is uiteindelijk het bestuursorgaan dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer moet afwegen tegen het belang van de openbaarheid. Met het niet overnemen van artikel 10, derde lid, Wob wordt tevens tegemoet gekomen aan hetgeen door de AP in paragraaf 3.1 van deze toelichting genoemde brief over de toestemming door betrokkene wordt opgemerkt.

Artikel 5.1, tweede lid, onderdeel i, 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.⁴⁴

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 artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob weigeren.⁴⁵

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 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 artikel 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

⁴⁴ 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).

⁴⁵ Deze lijn is onlangs in vergelijkbare casus nog bevestigd in ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2337.

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.⁴⁶ Daarmee kan de belangenafweging richting de aanvrager en richting de

⁴⁶ 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.

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.⁴⁷

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.⁴⁸ 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

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Kamerstukken II, 33328, nr. 12, p. 11.

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 S (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 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, bijvoorbeeld de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of de bescherming van concurrentiegevoelige bedrijfsgeheimen 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 T (artikel 5.4 Woo)

In artikel 5.4 is bepaald dat gedurende de formatie de artikelen 5.1 en 5.2 Woo niet van toepassing zijn. Uit het opschrift blijkt dat hierbij in eerste instantie gedacht was aan de kabinetsformatie. Maar ook bij gemeenten, provincies en waterschappen vinden na verkiezingen formaties plaats, waarbij de bescherming van vertrouwelijke onderhandelingen

van hetzelfde belang is. Door het woord “kabinetsformatie” in het opschrift te vervangen door “formatie” wordt tot uitdrukking gebracht dat dit artikel eveneens van toepassing is op de formaties bij gemeenten, provincies en waterschappen. Daarbij wordt aangetekend dat, in geval een formateur of informateur is aangewezen door een van de partijen die aan de verkiezingen hebben deelgenomen in plaats van door de raad of de burgemeester, hetgeen bij gemeenten en provincies vaak het geval is, deze geen orgaan is van de gemeente, de provincie of het waterschap, zodat ook om die reden aan de formateur of de informateur niet om informatie kan worden verzocht.

Onderdeel U (artikel 5.5, eerste lid, Woo)

Artikel 5.5 regelt de verstrekking aan natuurlijke personen en rechtspersonen van op henzelf betrekking hebbende gegevens. Indien een verzoek wordt ingediend tot verstrekking van op de verzoeker betrekking hebbende in documenten neergelegde informatie die niet op grond van artikel 5.1 of 5.2 Woo openbaar kan worden gemaakt, zal het verzoek overeenkomstig artikel 5.5 worden behandeld. De gevraagde informatie wordt verstrekt, tenzij een van de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 niet alleen aan openbaarmaking, maar ook aan verstrekking aan de verzoeker in de weg staat. De in de artikelen 5.1 en 5.2 genoemde belangen worden bij toepassing van artikel 5.5 op een andere manier afgewogen dan bij toepassing van de artikelen 5.1 en 5.2. Immers bij de belangenafweging op grond van de artikelen 5.1 en 5.2 wordt het belang van de openbaarheid afgewogen tegen de belangen, genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2. Bij de belangenafweging op grond van artikel 5.5 wordt het recht van de verzoeker op de op hem betrekking hebbende informatie afgewogen tegen de in de artikelen 5.1 en 5.2 opgenomen belangen. Vanzelfsprekend kan een bestuursorgaan zich daarbij niet beroepen op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de verzoeker zelf. Onder omstandigheden is wel een beroep op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van derden mogelijk. Het artikel ziet uitsluitend op informatie die de verzoeker betreft. Het is niet bedoeld voor toegang tot informatie waarbij de verzoeker een zeker belang heeft. Hiervoor zijn andere bepalingen, zoals artikel 7:4 Awb, dat recht op inzage biedt in de op een zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan een hoorzitting.

Artikel 5.5 is bedoeld als een vangnetbepaling. Met de term “onverminderd het elders bij wet bepaalde” wordt duidelijk gemaakt dat een andere regeling betreffende op een verzoeker betrekking hebbende gegevens voorrang heeft. Artikel 5.5 Woo is niet opgenomen in de in artikel 8.8 opgenomen opsomming van artikelen van de Woo die niet van toepassing zijn in geval van de op de bijlage bij artikel 8.8 opgenomen uitputtende regimes, omdat niet alleen uitputtende openbaarheidsregimes in de weg staan aan de toewijzing van een verzoek om informatie over de verzoeker, maar ook uitputtend bedoelde verstrekkingssystemen. Anderzijds bestaat bij een uitputtend bedoeld openbaarheidsregime, zoals artikel 67 Awr of artikel 74 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, geen grond ook artikel 5.5 Woo uit te sluiten. De regimes van bijvoorbeeld de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens staan aan de toepassing van artikel 5.5 Woo in de weg, omdat die wetten niet alleen de openbaarheid uitputtend beperken, maar ook de individuele verstrekkingen. Ook het specifieke regime van de Archiefwet 1995 staat aan de toepassing van onder andere artikel 5.5 Woo in de weg. De Archiefwet 1995 kent een eigen openbaarheidsregime op basis van een documentenstelsel, op grond waarvan een verzoeker kan verzoeken om toegang (voor raadpleging of gebruik) tot openbare of beperkt openbare archiefbescheiden. Een verzoeker dient in zijn verzoek te specificeren tot welke archiefbescheiden hij toegang wenst te krijgen. Daaruit vloeit voort dat een verzoeker niet een

ongericht verzoek kan doen om alle op hem betrekking hebbende informatie. De memorie van toelichting bij de Woo gaf als voorbeeld het inmiddels vervallen artikel 50 van de Wet op de jeugdzorg.

De meest in het oog springende andere regeling is natuurlijk het recht van inzage van de betrokkene uit artikel 15 AVG. Met betrekking tot de verwerking van de eigen persoonsgegevens zal een verzoeker dus nooit toekomen aan een verzoek op grond van artikel 5.5 Woo. Onder omstandigheden wel als nabestaande op basis van artikel 5.5, tweede lid, Woo.

Aan het eerste lid wordt wel een bepaling toegevoegd, om te verduidelijken dat niet kan worden verzocht om alle op de verzoeker betrekking hebbende informatie, zoals dat onder de AVG voor persoonsgegevens van de verzoeker wel kan. Een bedrijf kan dus niet een bestuursorgaan verzoeken om alle informatie over hem te verstrekken, maar dient de aangelegenheid of het document te vermelden. Het gaat bij artikel 5.5 Woo niet om een nieuw recht, maar om een vangnet in het geval het beginsel dat eenieder recht heeft om op hem betrekking hebbende informatie te kennen niet optimaal is geregeld. Dit recht is niet onbeperkt, de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo kunnen in de weg staan aan inwilliging van het verzoek.

Een beslissing op grond van artikel 5.5 is een besluit. Het bestuursorgaan legt het besluit schriftelijk vast, omdat daarmee vaststaat dat de verstrekking geen openbaarmaking voor eenieder betreft. Tegen een weigering of het opleggen van een voorwaarde staat bezwaar en beroep open. Aan de verstrekking kunnen voorwaarden worden verbonden. Overtreding van die voorwaarden is in artikel 8.1 Woo strafbaar gesteld. Vervolging geschiedt door het Openbaar Ministerie, dat van de overtreding in kennis wordt gesteld door het bestuursorgaan of door degene die door de overtreding wordt benadeeld.

Onderdeel V (artikel 5.7)

Deze wijziging is van redactionele aard.

Onderdeel W (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. In het derde 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 op 2 januari 2019 aan de Tweede en Eerste Kamer heeft gezonden, afgesproken dat bij de totstandkoming en uitvoering van het meerjarenplan het ministerie en de koepels zullen samenwerken en van elkaars ervaring gebruik maken.⁴⁹ 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 te rapporteren over de stand van de informatiehuishouding in het bestuur, de uitvoering van het meerjarenplan en de toegang tot de publieke informatie alsmede 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, in overeenstemming met 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 WW). 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.

Onderdelen X, Y en Z (artikelen 8.1, 8.3 en 8.4)

Deze wijzigingen zijn van redactionele aard.

Onderdeel AA (artikel 8.9 Woo)

De wijziging van de evaluatietermijn van drie jaar naar vijf jaar is toegelicht in paragraaf 7.

⁴⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35112, nr. 4.

Onderdeel BB (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 gelijkluidend 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 CC (artikel 9.4 Woo)

De gedachte achter de Woo is dat deze als algemeen openbaarmakingsregime wijkt voor bijzondere wettelijke geheimhoudingsbepalingen. Dit heeft zijn weerslag gevonden in artikel 8.8 en de bijbehorende bijlage. Daarin zijn ook de voor de Nederlandsche Bank N.V. (DNB) relevante specifieke geheimhoudingsbepalingen opgenomen die onder de Wob waren uitgezonderd op grond van het Besluit bestuursorganen WNo en Wob. Met dat doel wordt in artikel 9.4 Woo tevens artikel 20 van de Bankwet 1998 aangepast. Er is echter een lacune geconstateerd ten aanzien van een aantal taken en werkzaamheden die DNB uitoefent op basis van de artikelen 4 en 9 van de Bankwet 1998. Dit kan gerepareerd worden met een uitbreiding van de geheimhoudingsbepaling van artikel 20 van de Bankwet 1998.

Artikel 4, eerste lid, onderdelen b en c, en tweede lid, Bankwet 1998

In de bijlage bij artikel 8.8 is de geheimhoudingsbepaling van artikel 20 van de Bankwet 1998 opgenomen. De Woo verduidelijkt in artikel 9.4 dat de geheimhoudingsbepaling van toepassing is op de Verdragstaken die DNB in het kader van het Europees Stelsel van Centrale Banken verricht, zoals genoemd in artikel 3 van Bankwet 1998 (de zogeheten stelseltaken). Naast deze stelseltaken verricht DNB ook 'nationale taken' die opgesomd zijn in artikel 4, eerste en tweede lid, van de Bankwet 1998.

Naar deze taken wordt in het in artikel 9.4 Woo gewijzigde artikel 20 van de Bankwet 1998 niet verwezen, omdat ervan was uitgegaan dat de geheimhouding van de nationale taken is geregeld in bijzondere wetgeving. Dit is echter niet het geval voor de taken, genoemd in artikel 4, eerste lid, onderdelen b en c, van de Bankwet 1998. Ter illustratie:

- Er ontbreekt een bijzondere geheimhoudingsregeling voor het nationaal betalingsverkeer (artikel 4, eerste lid, onderdeel b, van de Bankwet 1998) voor zover de bevordering van de goede werking van het betalingsverkeer niet valt onder het toezicht op de instellingen genoemd onder 3:17 Wft. Op die toezichtwerkzaamheden is het bijzondere openbaarmakingsregime van afdeling 1.5.1 Wft van toepassing. Bij niet-toezichtgerelateerde zaken kan het gaan om onderwerpen als de geldsomloop voor zover die uit munten bestaat, omwisselverzoeken van munten, zaken met betrekking tot geldtransport of de ontwikkeling van de digimunt. De munttaken zijn gevoelig: bij DNB zijn de nationale analysecentra belegd met kennis van de specificaties en veiligheidskenmerken van munten; kennis over nieuwe valse munten die in omloop zijn en acties die erop gericht zijn valsmunterij te bestrijden. Ook houdt DNB zich bezig met de controles van ingeleverde munten; de wijze waarop het

geldvervoer is geregeld en pinautomaten worden beveiligd. Het in omloop brengen van bankbiljetten is een taak van het Europees Stelsel van Centrale Banken. Deze taak vloeit dan ook niet voort uit artikel 4, eerste lid, onderdeel b, van de Bankwet 1998, maar uit artikel 3, eerste lid, onderdeel d, van de Bankwet 1998. Voor zover DNB operationele taken verricht (onder meer het vervoer van bankbiljetten), vallen deze echter ook deels onder artikel 4 van de Bankwet 1998. De manier waarop deze taken worden uitgevoerd kan in verband met de veiligheid niet openbaar worden gemaakt.

- Taken op het gebied van de stabiliteit van het financieel stelsel zijn deels vervat in de Wft, en daarmee onderworpen aan het speciale geheimhoudingsregime van de Wft. Dat geldt voor zover deze taak wordt verricht in het kader van het prudentieel toezicht (artikel 1:24 Wft). Daarnaast zijn er echter taken in verband met de financiële stabiliteit die niet in bijzondere wetgeving vervat zijn. De belangrijkste hiervan is de ELA-verstreking (Emergency Liquidity Assistance), oftewel de liquiditeitssteun die DNB kan geven aan instellingen in haar hoedanigheid van 'lender of last resort'. Dit betreft een nationale centrale banktaak die DNB uitoefent op grond van artikel 4, eerste lid, onderdeel c jo. artikel 8, eerste lid, Bankwet 1998. Het betreft hier naar zijn aard zeer gevoelige informatie. Het spreekt voor zich dat deze noodvoorziening aan banken met tijdelijke liquiditeitsproblemen niet openbaar mag worden (dat zou bijv. een bankrun kunnen veroorzaken). Maar ook de door DNB verrichte risicoanalyses met oog op de financiële stabiliteit dienen vertrouwelijk te blijven. Voorkomen moet worden dat analyses en gegevens opgevraagd kunnen worden die bij voortijdig bekend worden tot marktverstoring kunnen leiden. Dit zou contrair zijn aan het door de wetgever beoogde doel van stabiliteit. Voor zover zaken niet gevoelig zijn, publiceert DNB daarover (bijv. bubble in aandelenmarkt; problemen huizenmarkt).

Op de overige onderdelen van artikel 4, eerste lid, van de Bankwet 1998 zijn reeds in de bijlage bij artikel 8.8 Woo opgenomen bijzondere bepalingen van toepassing, te weten: afdeling 1.5.1. Wft (artikel 4, eerste lid, onderdelen a en e, van de Bankwet 1998) en artikel 8 van de Wet financiële betrekkingen buitenland 1994 (artikel 4, eerste lid, onderdeel d, van de Bankwet 1998).

Op grond van artikel 4, tweede lid, kan DNB de in het eerste lid genoemde taken mede uitvoeren in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, op de voet van de daarvoor geldende wettelijke regelingen. Hier is sprake van dezelfde lacune: de Wet financiële markten BES bevat geen bepaling over de geheimhouding van de taken genoemd in artikel 4, eerste lid, onderdelen b en c.

Artikelen 4, derde lid, en artikel 9, onderdeel c, Bankwet 1998

Daarnaast verricht DNB werkzaamheden waarvoor DNB op grond van een koninklijk besluit ex artikel 4, derde lid, en 9, onderdeel c, van de Bankwet 1998 toestemming heeft verkregen. Het kan daarbij gaan om politiek gevoelige zaken, zoals destijds de uitvoering van het IJslandse depositogarantiestelsel. Ook deze werkzaamheden vallen niet onder een bijzondere geheimhoudingsregeling.

Om deze lacunes te dichten wordt in artikel 20 van de Bankwet 1998 de geheimhouding van die wet van toepassing verklaard op de taken, bedoeld in de artikelen 4, eerste lid, onderdelen b en c, tweede en derde lid, en 9, onderdeel c, van de Bankwet 1998.

Onderdeel DD (artikel 9.5 Woo)

In de wijziging van artikel 1:89, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht (hierna: Wft) wordt de verwijzing naar de Wet bekostiging financieel toezicht vervangen door een verwijzing naar de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 die voor eerstgenoemde wet in de plaats is gekomen. Door de toevoeging van deze wet (en de Wet giraal effectenverkeer) aan artikel 1:89 Wft geldt voor de vertrouwelijke gegevens die op grond van die wetten aan de Nederlandsche Bank of de Autoriteit Financiële Markten zijn verstrekt of door die instanties zijn verkregen een uitputtend regime, waarop de Woo niet van toepassing is. Zoals in de memorie van toelichting bij de Woo al is aangegeven, is voor wijziging van artikel 1:89 Wft gekozen, omdat de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 en de Wet giraal effectenverkeer geen eigen geheimhoudingsbepalingen hebben.⁵⁰ De betreffende informatie is onder de Wob uitgezonderd met het Besluit bestuursorganen WNo en Wob.⁵¹ Het betreft hier vertrouwelijke gegevens betreffende instellingen waarop een Europese richtlijn van toepassing is. De geheimhouding van vertrouwelijke gegevens die op basis van de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 of de Wet giraal effectenverkeer zijn verstrekt, wordt geborgd met de toepasselijkheid van artikel 1:89 Wft.

Het primaire belang van de vertrouwelijkheid van artikel 1:89 Wft is dat zij het financieel toezicht ondersteunt, doordat zij de drempel verlaagt om de toezichthouder te voorzien van informatie.⁵² Zowel instellingen die onder toezicht staan als andere toezichthouders en overheidsinstanties zullen immers makkelijker en sneller informatie delen als zij erop kunnen vertrouwen dat die informatie geheim blijft. De hoofdregel van artikel 1:89 Wft is dat het eenieder die uit hoofde van de toepassing van de Wft of van krachtens de Wft genomen besluiten enige taak vervult of heeft vervuld, verboden is verder of anders gebruik te maken van vertrouwelijke gegevens of inlichtingen of daaraan verder of anders bekendheid te geven dan voor de uitvoering van zijn taak of door de Wft wordt geëist.⁵³ Het betreft dan vertrouwelijke informatie die ingevolge de Wft of titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht is verstrekt of verkregen. De precieze herkomst van de informatie is niet van belang; ook informatie verstrekt door een instantie of persoon als bedoeld in de artikelen 1:90 en 1:91 Wft valt onder de geheimhouding van artikel 1:89 Wft. De Wft zelf bevat geen definitie van het begrip “vertrouwelijk”. In de memorie van toelichting is wel een nadere concretisering gegeven. Het betreft onder meer gegevens uit de persoonlijke levenssfeer en bedrijfsgegevens die aan de toezichthouder zijn meegedeeld.⁵⁴ De geheimhouding wordt begrensd door de term “vertrouwelijk”: informatie betreffende een instelling die door de instelling of personen zelf kenbaar is gemaakt aan derden die niet aan geheimhouding zijn gebonden, valt buiten de geheimhoudingsplicht van artikel 1:89 Wft en kan op grond van de Woo openbaar gemaakt worden als artikel 5.1 Woo daaraan niet in de weg staat.⁵⁵

Uit de memorie van toelichting bij de Wft komt naar voren dat de wetgever bij de invulling van wat onder vertrouwelijke gegevens moet worden verstaan, belang heeft willen toekennen aan de specificering van het begrip vertrouwelijke gegevens door het Hof van Justitie van de

⁵⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33328, nr. 9, p. 95.

⁵¹ Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet bekostiging financieel toezicht is dat bevestigd in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 30 maart 2011, ECLI:RVS:2011:BP9590, ten tijde van de Wet bekostiging financieel toezicht volgt dit uit de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 1 juni 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:3798, door de Afdeling bevestigd op 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1236.

⁵² Kamerstukken II 2016/17, 34769, nr. 3, p. 4.

⁵³ Informatie die niet tot afzonderlijke natuurlijke of rechtspersonen herleidbaar is, is op grond van het tweede lid uitgezonderd van de geheimhoudingsplicht van vertrouwelijke informatie.

⁵⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29708, nr. 3, p. 47.

⁵⁵ Idem.

Europese Unie.⁵⁶ Van belang in dit verband is het recente arrest “Baumeister”⁵⁷. In overweging 46 van dat arrest worden als vertrouwelijke gegevens aangemerkt “bij de bevoegde autoriteiten berustende gegevens (...) wanneer ten eerste deze gegevens niet openbaar zijn en ten tweede de openbaarmaking ervan afbreuk dreigt te doen aan de belangen van de natuurlijke of rechtspersoon die de gegevens heeft verstrekt, aan de belangen van derden, of aan de goede werking van het door de Uniewetgever met de vaststelling van richtlijn 2004/39 ingevoerde systeem van controle op de activiteiten van beleggingsondernemingen”. Uit overweging 54 volgt dat de geheimhoudingsplicht uit artikel 54 van richtlijn 2004/39/EG (MiFID I) niet zonder meer (of onvoorwaardelijk) van toepassing is op alle informatie over of afkomstig van onder toezicht staande instellingen. Voor de uitleg van het begrip “vertrouwelijke gegevens” moet worden uitgegaan van het moment dat om openbaarmaking van informatie wordt verzocht, los van de kwalificatie van de betreffende gegevens op het moment waarop zij aan de toezichthouder zijn verstrekt. Gegevens die ten tijde van de verstrekking mogelijkwerijs commerciële geheimen bevatten maar inmiddels hun actualiteitswaarde hebben verloren, zijn volgens het Hof in beginsel niet langer geheim. Het Hof hanteert daarbij een termijn van vijf jaar, maar laat de mogelijkheid open dat een belanghebbende aantoont dat de betreffende gegevens ondanks hun ouderdom nog steeds een wezenlijk onderdeel zijn van zijn commerciële positie of van de commerciële positie van een betrokken derde. Op gegevens waarvan om andere redenen geheimhouding gerechtvaardigd is, is het arrest “Baumeister” – en hiermee de omdraaiing van de bewijslast bij informatie ouder dan vijf jaar – nadrukkelijk niet van toepassing.⁵⁸ Het Hof noemt in dit verband door de bevoegde autoriteiten gehanteerde methoden en toezichtsstrategieën als voorbeeld.

Onderdeel EE (artikel 9.7 Woo)

Artikel 9.7 Woo bevat een aanpassing van de Comptabiliteitswet 2001. In artikel 9.7a Woo is een samenloopbepaling opgenomen in verband met de inmiddels in werking getreden Comptabiliteitswet 2016. Nu laatstgenoemde wet inmiddels in werking is getreden, kunnen de artikelen 9.7 en 9.7a Woo worden samengevoegd tot een nieuw artikel 9.7 Woo dat de Comptabiliteitswet 2016 wijzigt. Inhoudelijk vinden geen wijzigingen plaats ten opzichte van de tussen de initiatiefnemers en de Algemene Rekenkamer gemaakte afspraken.⁵⁹

Onderdeel FF (artikel 9.8 Woo)

Toegevoegd wordt in onderdeel Aa een wijziging van artikel 9.7.4.14 van de 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

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Hof van Justitie (Grote Kamer) 19 Juni 2018, zaak C-15/16.

⁵⁸ Zie overweging 56 van dat arrest.

⁵⁹ Zie Kamerstukken II 2014/15, 33328, nr. 17 (bijlage) en Kamerstukken II 2015/16, 33328, nr. 20.

als onderdeel van de voorbereiding van een besluit de terinzagelegging achterwege moet blijven.⁶⁰ 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 GG (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. In de overige aanpassingen van de Gemeentewet was bepaald dat de verwijzing naar artikel 10 Wob werd vervangen door een verwijzing naar artikel 5.1, eerste en tweede lid, Woo. Bij nader inzien is een verwijzing naar de andere onderdelen van artikel 5.1 eveneens gewenst, zodat de motiveringsplicht, de uitzonderingsgrond betreffende onevenredige benadeling en die nieuwe bepaling over emissies in het milieu eveneens van toepassing zijn.

Onderdelen HH en II (artikelen 9.15 en 9.16 Woo)

In de aanpassingen van de Provinciewet in artikel 9.15 was bepaald dat de verwijzing naar artikel 10 Wob werd vervangen door een verwijzing naar artikel 5.1, eerste en tweede lid, Woo. Bij nader inzien is een verwijzing naar de andere onderdelen van artikel 5.1 eveneens gewenst, zodat de motiveringsplicht, de uitzonderingsgrond betreffende onevenredige benadeling en die nieuwe bepaling over emissies in het milieu eveneens van toepassing zijn. 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 plaatst 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 KK (de artikelen 9.19 en 9.20 Woo)

⁶⁰ Kamerstukken II 1991/92, 22601, nr. 3, pp. 11-12.

In de aanpassingen van de Waterschapswet en de Wet gemeenschappelijke regelingen was bepaald dat de verwijzingen naar artikel 10 Wob werden vervangen door een verwijzing naar artikel 5.1, eerste en tweede lid, Woo. Bij nader inzien is een verwijzing naar de andere onderdelen van artikel 5.1 eveneens gewenst, zodat de motiveringsplicht, de uitzonderingsgrond betreffende onevenredige benadeling en die nieuwe bepaling over emissies in het milieu eveneens van toepassing zijn.

Onderdeel LL (artikel 9.26 Woo)

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

Onderdeel MM (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 NN (artikel 9.37 Woo)

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

Onderdeel OO (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 PP (artikel 9.50 Woo)

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

Onderdeel QQ (artikel 9.51 Woo)

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

Onderdeel RR (artikel 9.59 Woo)

Dit artikel regelt de toevoeging van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg aan de bijlage bij artikel 8.8 Woo, na inwerkingtreding van die wet. In de aan de bijlage toe te voegen tekst is een redactionele verbetering nodig. Omdat de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg inmiddels in werking is getreden, wordt de samenloopbepaling van artikel 9.59 geschrapt en wordt de juiste tekst toegevoegd aan de wijzigingen van de bijlage. Daarbij worden ook de zinsneden betreffende de Kwaliteitswet zorginstellingen en de Wet klachtrecht

cliënten zorgsector van de bijlage geschrapt, nu deze wetten met de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg zijn komen te vervallen.

Onderdeel SS (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 TT (artikel 6.62)

De verwijzing naar artikel 5.1, eerste lid, Woo in de wetten die zijn of worden gewijzigd met de Wet aanpak schijnconstructies wordt aangepast in verband met het nieuwe onderdeel e in artikel 5.1, eerste lid, Woo.

Onderdeel UU (artikelen 9.63 tot en met 9.74 Woo)

Artikel 9.63 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 FF 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 9.64 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 9.65 Woo

Artikel 24 van de 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 9.66 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 9.67 Woo

Met artikel 9.67 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 9.67 bewerkstelligd.

Artikelen 9.68 en 9.69 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 die louter met een wetenschappelijk oogmerk tot stand zijn gekomen en geen betrekking hebben op de bestuursvoering van de universiteit of het bestuur van het NWO, geen bestuurlijke aangelegenheid betreffen als bedoeld in de Wob.⁶¹ Vergelijkbare problematiek zou zich kunnen voordoen bij andere instellingen onder de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW), zoals de hogescholen, de academische ziekenhuizen en de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (hierna: KNAW). Hoewel de juridische merites van deze uitspraak in de literatuur wel is bekritiseerd,⁶² 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 in de WHW voor de universiteiten, de hogescholen, de academische ziekenhuizen en de KNAW en de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (voor de NWO), waarop de Woo niet van toepassing is door opname van dat regime op de bijlage bij artikel 8.8 Woo. Daartoe wordt voor onderzoeksgegevens als omschreven door de Afdeling bestuursrechtspraak bepaald dat zij ter beschikking kunnen worden gesteld voor wetenschappelijk onderzoek. Dat is thans reeds het geval op grond van de Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit.⁶³ Voor onderzoekers geldt op grond van die code dat onderzoeksgegevens en onderzoeksdata na afloop van het onderzoek zoveel mogelijk publiek beschikbaar worden gesteld of dat, indien publieke beschikbaarstelling niet mogelijk is, de redenen hiervoor worden vastgelegd.⁶⁴ Voor de instellingen geldt een zorgplicht om de data zoveel als mogelijk openbaar en toegankelijk te maken en voor zover noodzakelijk vertrouwelijk te houden.⁶⁵ De voorgestelde bepaling sluit

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

⁶² Mohammad, A.H.A. en Schuurmans, Y.E., De openbaarmaking van wetenschappelijke onderzoeksgegevens, in *Ars Aequi*, mei 2018, pp 393 – 401.

⁶³ <http://www.vsnul.nl/files/documenten/Nederlandse%20gedragscode%20wetenschappelijke%20integriteit%202018.pdf>.

⁶⁴ Norm 45 van hoofdstuk 3 van de Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit.

⁶⁵ Norm 14 van hoofdstuk 4 van de Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit.

bij deze code aan en is zo opgesteld dat deze voor zowel openbare als bijzondere universiteiten geldt. Wel wordt in aansluiting op een aanbeveling van Mohammad en Schuurmans⁶⁶ voorgesteld niet als eis te stellen dat dit wetenschappelijk onderzoek uitsluitend kan worden verricht door wetenschappers die aan een universiteit zijn verbonden. Het blijft aan de universiteiten, de hogescholen, de academische ziekenhuizen, de KNAW 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 publiekrechtelijke rechtspersonen uit de WHW 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. Hoewel het om deze reden niet nodig is om in de WHW een regime te scheppen voor onderzoeksgegevens van bijzondere universiteiten en hogescholen, is hier voor gekozen zodat voor alle instellingen hetzelfde regime geldt. Met deze specifieke regelingen blijft de jurisprudentie betreffende de onderzoeksgegevens materieel behouden. De Woo is evenals de Wob bij de openbare universiteiten, hogescholen en academische ziekenhuizen, alsmede bij de KNAW en de NWO wel van toepassing op de bestuurlijke aspecten van het onderzoek, zoals de verlening van opdrachten, de verdeling van beschikbare middelen en het faciliteren van onderzoek. De jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak behoudt op dit punt zijn betekenis.⁶⁷

Artikel 9.70 Woo

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in haar uitspraak van 30 augustus 2017⁶⁸ bepaald dat de Wob onverkort van toepassing is op onderzoeken die TNO verricht in opdracht van anderen dan de overheid. Dergelijke onderzoeken zijn immers ingevolge van artikel 5 van de TNO-wet en onderdeel van de wettelijke taak van TNO en daarmee een bestuurlijke aangelegenheid. De Afdeling gaf aan dat de uitzonderingsgronden van de Wob voldoende mogelijkheden boden om gegevens over de opdrachtgever of het onderzoek niet openbaar te maken. Dat vergt een nadere motivering per document en dat had TNO nagelaten. Deze jurisprudentie is nadelig voor TNO, omdat TNO opereert in een internationale markt van gespecialiseerde onderzoeksinstituten. Waar opdrachtgevers in die markt vertrouwelijkheid eisen, kan TNO die alleen garanderen voor zover de rechter in een Wob-verzoek niet anders beslist. Hoewel dit niet betekent dat de betreffende gegevens daarmee openbaar worden (gelet op de uitzonderingsgronden van de Wob of de Woo), kunnen opdrachtgevers door dit voorbehoud op de vertrouwelijkheid toch voor een onderzoeksinstituut kiezen dat in een ander land is gevestigd. Om dat te voorkomen wordt voorgesteld om een specifieke uitzondering in de TNO-wet op te nemen, op grond waarvan een door de opdrachtgever bedongen vertrouwelijkheid voorgaat op de openbaarheidsverplichting van de Woo. Deze uitzondering geldt voor opdrachten van andere in artikel 5, eerste lid, van de TNO-wet genoemde opdrachtgevers dan de rijksoverheid en decentrale overheden. Op deze laatste opdrachtgevers zijn de Woo of bijzondere openbaarmakingsregels rechtstreeks van toepassing. Het gaat niet aan dat deze bij overeenkomst buiten toepassing kunnen worden verklaard. Voor de andere opdrachtgevers geldt dat zij hun eigen afweging daarin moeten kunnen maken. Een maatschappelijke organisatie kan aan een opdracht aan TNO juist bekendheid willen geven in verband met haar maatschappelijke doelstelling en zal daarom wellicht geen vertrouwelijkheid bedingen. Ook dat is met de voorgestelde bepaling mogelijk.

⁶⁶ A.w., p. 398.

⁶⁷ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 8 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:20.

⁶⁸ ECLI:NL:RVS:2017:2334.

De in de artikelen 9.68 en 9.69 Woo opgenomen uitzonderingen voor bij de universiteiten en het NWO berustende onderzoeksgegevens is niet overgenomen in de TNO-wet. De onderzoeksgegevens waarop de Woo na de invoering van artikel 36 van de TNO-wet nog van toepassing is, betreffen gegevens in het kader van onderzoek in opdracht van de rijksoverheid of decentrale overheden. Daarmee hebben die gegevens in termen van de Wob betrekking op een bestuurlijke aangelegenheid en bestaat geen grond om die gegevens uit te zonderen zoals dat voor bij de universiteiten en het NWO berustende onderzoeksgegevens is gedaan. Uiteraard kan aan openbaarmaking van die gegevens wel een van de uitzonderingsgronden van artikel 5.1 Woo in de weg staan. Dat zal bij een eventueel verzoek moeten worden afgewogen.

Artikel 9.71 Woo

In haar uitspraak van 1 februari 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:224) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak bepaald dat voor de persoonsgegevens die zijn opgenomen de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: Wot) een bijzondere regeling is getroffen. Deze uitspraak is verwerkt in de wijziging van de bijlage bij artikel 8.8 Woo. De registers in de Wot worden in de Wet register onderwijsdeelnemers (hierna: Wro) vervangen door het register gebaseerd op die wet. Aangenomen moet worden dat de nieuwe bepalingen eveneens een uitputtende regeling van de verstrekking en daarmee de openbaarheid van de betreffende gegevens bevat.⁶⁹ De wet is op 20 maart 2019 in het Staatsblad bekend gemaakt, maar nog niet in werking getreden. Met artikel 9.71 wordt in de bijlage bij de Woo de artikelen betreffende de registers uit het onderdeel betreffende de Wot geschrapt en wordt voor de Wro een onderdeel ingevoegd.

De artikelen 9.72 en 9.73 Woo

In artikel 7.2.10, zesde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: Web) en artikel 10b4, zevende lid, van de Wet op het voorgezet onderwijs (hierna: Wvo) is geregeld dat de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven (hierna: SBB) zorgt voor openbaarmaking van een overzicht van alle organisaties die zijn erkend als leerbedrijf voor de beroepspraktijkvorming als bedoeld in de Web en voor het buitenschoolse praktijkgedeelte als bedoeld in de Wvo. Hiermee is de actieve openbaarmaking van deze gegevens uitputtend geregeld. Deze uitputtende regeling laat onverlet dat SBB op verzoek nadere informatie kan verstrekken over (ingetrokken) erkenningen.

Dit openbare overzicht van erkende leerbedrijven is een betrouwbare bron die elke student gemakkelijk kan raadplegen om te zien bij welke organisaties hij op dat moment terecht kan voor het praktijkdeel van de opleiding. SBB zorgt ervoor dat dit overzicht actueel blijft door organisaties die erkend zijn als leerbedrijf vrijwel direct toe te voegen aan het overzicht en organisaties waarvan de erkenning is ingetrokken of vervallen, er vrijwel direct af te halen. Door de huidige formulering kan echter de indruk worden gewekt dat het niet verplicht is om de organisaties die niet langer erkend zijn als leerbedrijf, uit het overzicht te verwijderen. Door het laten vervallen van 'eerste volzin' in deze bepalingen, wordt duidelijk dat ook dit laatste moet gebeuren. Daarmee wordt de bestaande praktijk van SBB wettelijk geborgd. Eenzelfde wettelijke borging van iets dat SBB in de praktijk al doet, wordt bereikt door op te nemen dat het overzicht actueel moet zijn en dat daarbij - voor zover het erkenningen op grond van de Web betreft - moet worden vermeld voor welke kwalificaties erkend is. Door dit

⁶⁹ Zie kamerstukken II 2017/18, 34878, nr. 3, p. 14.

wettelijk te verankeren, kan adequaat worden ingegrepen, mocht deze openbaarmaking in de toekomst ooit minder goed verlopen.

Artikel 9.74

Met deze wijzigingen wordt in het Besluit bestuursorganen WNo en Wob de intrekking van de Wob verwerkt. Na deze wijziging zal dit besluit alleen nog van toepassing zijn op de Wet Nationale ombudsman.

Onderdelen VV, WW en XX (hoofdstuk 10 Woo)

In hoofdstuk 10 komen de bepalingen die betrekking hebben op het register te vervallen.

Artikel 10.2

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 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 inwerkingtredeingsbepaling 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.

Artikel 10.2a

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 van toepassing is geworden. Hiermee wordt voorkomen dat bestuursorganen bij de inwerkingtreding van artikel 3.3 meteen al met een enorme achterstand te kampen hebben.

Artikelen 10.2b en 10.2d

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 het voorstel van rijkswet houdende voorzieningen voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen (Rijkswet Koninkrijksgeschillen) wordt de regeling van artikel 26 Wet RvS van toepassing verklaard op de openbaarmaking van de oordelen van de Afdeling advisering inzake geschillen waarop bedoelde rijkswet van toepassing is. Bij nota van wijziging is in dat wetsvoorstel reeds een samenloopbepaling toegevoegd wegens het vervallen van artikel 26 Wet RvS.⁷⁰ Indien de Rijkswet Koninkrijksgeschillen in werking is getreden voordat artikel 3.3, tweede lid, onderdeel e, in werking treedt, dient de openbaarmaking van de oordelen door de Afdeling advisering te worden toegevoegd aan artikel 10.2b. Dit regelt het voorgestelde artikel 10.2d.

Artikel 10.2c

Met het vervallen van de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur bestuursorganen uit te zonderen van de Wob, wijzigt het openbaarheidsregime voor DNB en AFM. In het Besluit bestuursorganen WNo en Wob zijn als bestuursorgaan in de zin van de Wob uitgezonderd:

- de Nederlandsche Bank N.V., voor zover belast met de werkzaamheden die voortvloeien uit dan wel verband houden met haar taken op grond van de artikelen 2, eerste, tweede en derde lid, en 3 van de Bankwet 1998, en haar taken en bevoegdheden ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Bankwet 1998, de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling, de Wet op het notarisambt en de Wet op het financieel toezicht, alsmede, voor zover nog van toepassing op grond van de artikelen 2a, 5, 8, 17, 18, 19, 20a, 22, 25a, 46 en 49 van de Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet, de Pensioen- en spaarfondsenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling zoals deze luiden op 31 december 2006;
- de Stichting Autoriteit Financiële Markten, voor zover belast met werkzaamheden die voortvloeien uit dan wel verband houden met haar taken en bevoegdheden ingevolge de Wet toezicht financiële verslaggeving, de Wet op het financieel toezicht, de Wet toezicht accountantsorganisaties, de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Wet op het notarisambt.

De werking van deze bepaling is breder dan de in het Besluit bestuursorganen WNo en Wob genoemde wetten. Zo vallen blijkens jurisprudentie ook gegevens uit de Wet bekostiging financieel toezicht onder de werkzaamheden die voortvloeien uit dan wel verband houden met haar taken.⁷¹ De werking is wel begrensd; reguliere taken van een bestuursorgaan (zoals het afhandelen van Wob-verzoeken) vallen buiten de uitzondering op de Wob.⁷² De uitzondering ziet volgens deze uitspraak op documenten over de uitoefening van de toezichttaken of om documenten met informatie die voortvloeit uit of samenhangt met de toezichttaken die in het Besluit bestuursorganen WNo en Wob worden genoemd.

⁷⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35 099 (R2114), 2018/19, nr. 13.

⁷¹ Zie de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 30 maart 2011, ECLI:RVS:2011:BP9590 en 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1236.

⁷² Rechtbank Amsterdam 8 oktober 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:7505.

Buiten kijf staat dat een groot deel van de bij DNB en AFM berustende informatie naar zijn aard niet openbaar gemaakt kan worden. De relevante geheimhoudingsbepalingen uit de respectieve toezichtswetten zijn daartoe opgenomen op de bijlage bij artikel 8.8 Woo. Het betreft:

- Bankwet 1998: artikel 20
- Invoerings- en aanpassingswet Wet op het financieel toezicht: artikel 13
- Pensioenwet: de artikelen 164, 185, 191 en 203 tot en met 208
- Pensioenwet BES: artikel 28
- Pensioen- en spaarfondsenwet, zoals deze luidde op 31 december 2006: artikel 20a
- Sanctiewet 1977: de artikelen 10g en 10h
- Wet betreffende verplichte deelneming in een beroepspensioenregeling, zoals deze luidde op 31 december 2005: artikel 18b
- Wet financiële betrekkingen buitenland 1994: artikel 8
- Wet financiële markten BES: de artikelen 1:20 en 1:21
- Wet melding ongebruikelijke transacties, zoals deze luidde op 31 juli 2008: artikel 18
- Wet op het financieel toezicht: artikel 1:42 en afdeling 1.5.1
- Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme: de artikelen 22 en 23
- Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES: artikel 1.5
- Wet toezicht accountantsorganisaties: artikel 43 en de hoofdstukken 5a, 5b en 5c
- Wet toezicht effectenverkeer 1995: de artikelen 31, 40 en 48a
- Wet toezicht financiële verslaggeving: de artikelen 2, 3 en 20
- Wet toezicht trustkantoren 2018: hoofdstuk 7
- Wet tuchtrechtspraak accountants: de artikelen 21e en 29a
- Wet verplichte beroepspensioenregeling: de artikelen 159, 180 en 197 tot en met 202
- Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000: artikel 17, tweede lid, juncto artikel 204 van de Pensioenwet

Voorts zijn aan artikel 1:89 Wft nog toegevoegd de Wet giraal effectenverkeer en de Wet bekostiging financieel toezicht 2019, zodat de uitzondering van artikel 1:89 Wft ook op deze wetten van toepassing is. Ook is artikel 20 van de Bankwet uitgebreid. De Europese Centrale Bank (ECB) heeft in zijn advies uitgesproken dat hij is ingenomen met het feit dat bepaalde door DNB bewaarde gegevens zijn vrijgesteld van openbaarmaking.⁷³

De initiatiefnemers hechten er sterk aan dat de Woo niet in de weg staat aan een goede taakuitoefening van DNB en AFM. Zij zijn van oordeel dat met het opnemen van bovengenoemde bepalingen op de bijlage bij de Woo hetzelfde effect wordt bereikt als onder de Wob met het Besluit bestuursorganen WNo en Wob. In het uitzonderlijke geval dat informatie niet onder de uitgezonderde wetten zou vallen, kunnen de in de Woo opgenomen uitzonderingsgronden betreffende bescherming van toezichtsinformatie, de bescherming van concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens en de bescherming van het goed functioneren van DNB en AFM, uitkomst bieden. De initiatiefnemers zijn van mening dat de Woo hiermee een gelijkwaardig niveau van bescherming biedt als de Wob.

De ECB heeft geadviseerd om te voorzien in overgangsrecht, nu voor informatie die aan DNB is verstrekt een ander regime gaat gelden dan gold op het tijdstip dat deze informatie werd verstrekt. De ECB adviseert om ter wille van de rechtszekerheid te verduidelijken dat het wetsvoorstel alleen betrekking heeft op informatie die DNB na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel verkrijgt. De initiatiefnemers zien aanleiding om het advies van de ECB te volgen, zij het niet onverkort. Ten eerste wordt naar het oordeel van de initiatiefnemers op die

⁷³ Zie Kamerstukken II 2018/19, 35112, nr. 6.

manier de rechtsontwikkeling geblokkeerd. Daarnaast komt het de initiatiefnemers voor dat de uitvoeringspraktijk er niet mee is gebaat als voor onbepaalde tijd twee openbaarheidsregimes van toepassing zijn, een voor oude informatie en een voor nieuwe informatie. Wel zijn de initiatiefnemers bereid om te bepalen dat de uitzondering van het Besluit bestuursorganen WNo en Wob drie jaar na inwerkingtreding van de Woo van toepassing blijft op informatie die reeds bij inwerkingtreding van de Woo bij DNB en AFM berust. Op die manier bestaat er in de eerste periode een vangnet als de in de bijlage opgenomen bepalingen niet toereikend blijken te zijn. Tegelijkertijd blijft met deze voorziening de mogelijkheid gewaarborgd om de praktijk aan te passen aan de rechtsontwikkeling (in dit verband kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de uitleg van de term “vertrouwelijk” in artikel 1.89 Wft als gevolg van het bij de toelichting bij artikel 9.5 besproken Baumeister-arrest).⁷⁴

Artikel 10.2f

In artikel 10.2f 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.

Artikel 10.3

Uit artikel 10.3 volgt dat de Woo, met uitzondering van artikel 3.3, eerste en tweede lid, in werking treedt zes maanden na publicatie in het Staatsblad. Artikel 3.3, eerste en tweede lid, treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor onderdelen hiervan verschillend kan worden vastgesteld. Hiermee wordt de inwerkingtreding van de actieve openbaarheid gefaseerd. Voor zover onderdelen van artikel 3.3, eerste en tweede lid, nog niet in werking zijn getreden of op grond van een ministeriele regeling krachtens artikel 10.2 Woo voor een bestuursorgaan nog niet van toepassing zijn, vloeien uit de wel in werking getreden overige leden van artikel 3.3 en artikel 3.3a geen verplichtingen voor het bestuursorgaan voort.

Onderdeel YY (Bijlage Woo)

Naast de reeds opgenomen Aanbestedingswet wordt toegevoegd: de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied die eerder over het hoofd is gezien.

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 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. Uit de uitspraak van de afdeling van 27 februari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:605) volgt dat artikel 11a van de Advocatenwet niet als een uitputtende regeling kan worden aangemerkt. De initiatiefnemers volgen deze oordelen en

⁷⁴ Hof van Justitie (Grote Kamer) 19 Juni 2018, zaak C-15/16.

stellen daarom voor de artikelen 8a, 8b en 45a van de Advocatenwet 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.

Artikel 2.156 van de Douane- en Accijnswet BES en artikel 10 van de Registratiewet 1970 bevatten een geheimhoudingsbepaling die is afgeleid van artikel 67 Awr, die daarom evenals die bepaling op de bijlage worden opgenomen.

Aan de bijlage worden tevens toegevoegd: de artikelen 7 en 78 van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 1h van de Gaswet. Deze artikelen betreffen uitputtende bepalingen voor het gebruik van bedrijfsinformatie die is verkregen door de minister van Economische Zaken en Klimaat in het kader van het toezicht op netbeheerders. Deze gegevens mogen niet worden gebruikt buiten de in die artikelen genoemde gevallen. Daarmee bestaat geen ruimte voor een verzoek om informatie op grond van de Woo. Op ander informatie in het kader van de Elektriciteitswet 1998 of de Gaswet die bij de minister van Economische Zaken en Klimaat of het Staatstoezicht op de Mijnen berust, is de Woo onverkort van toepassing.

Artikel 9.2, derde lid, van de Jeugdwet bevat een bepaling die aan toezichthoudende ambtenaren een geheimhouding oplegt ten aanzien van persoonsgegevens die een beroepsbeoefenaar met doorbreking van zijn beroepsgeheim aan de toezichthouder verstrekt. Eensluidende bepalingen in de Gezondheidswet, de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 zijn al op de bijlage bij artikel 8.8 opgenomen. Hetzelfde dient voor artikel 9.2, derde lid, van de Jeugdwet te geschieden. De bepaling betreffende de Wet op de jeugdzorg komt te vervallen. Het artikel 9.57, dat een samenloopbepaling ter zake bevat, is daarmee niet meer nodig en vervalt eveneens. Tevens wordt een vergelijkbare bepaling uit de Wet langdurige zorg toegevoegd, betreffende aan de toezichthouder verstrekt dossiers aan de bijlage toegevoegd. Met ingang van 2 april 2019 is tevens een soortgelijke bepaling opgenomen in artikel 100 van de Geneesmiddelenwet en artikel 10 van de Wet donorgegevens kunstmatige bevruchting. Ook deze bepalingen worden aan de bijlage toegevoegd. De zinsnede betreffende de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg die waren opgenomen in de samenloopbepalingen van de artikelen 9.58 en 9.59 Woo zijn daar geschrapt en met een uniforme redactie hier opnieuw opgenomen.

Artikel 65 van de Participatiewet en artikel 74 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (hierna: Wet Suwi) bevatten een regeling over de geheimhouding van gegevens over personen waarop die wetten van toepassing zijn en de uitzonderingen daarop. Uit de memorie van toelichting bij deze bepalingen volgt dat deze uitputtend bedoeld zijn.⁷⁵ Deze artikelen moeten dan ook worden aangemerkt als uitputtende regelingen, waarbij voor verzoeken om informatie op grond van de Woo geen plaats is. Artikel 75 Wet Suwi bevat een beperking van de openbaarheid van de registratie van werkzoekenden ten behoeve van arbeidsbemiddeling door het UWV. Deze openbaarheid, een verwerking van

⁷⁵ Zie voor de Wet SUWI: Kamerstukken II 2003/04, 29 531, nr. 3, p. 18 en voor de Participatiewet (voorheen de Wet werk en bijstand) Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 81.

persoonsgegevens, is daar beperkt tot het doel van die registratie. Ook deze regeling gaat voor op de Woo.

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. Daarnaast wordt artikel 6, vierde, zesde en zevende lid, Wot aan de bijlage toegevoegd. Artikel 6, vierde lid, Wot bevat een bijzondere geheimhoudingsbepaling die zich richt tot bij de onderwijsinspectie voor elke onderwijssector aangestelde vertrouwensinspecteur. Het eerste tot en met het vierde lid van dit artikel zijn in de Wot opgenomen ter vervanging van vergelijkbare bepalingen in diverse sectorwetten.⁷⁶ De regeling van het vierde lid is destijds toegevoegd op advies van de Raad van State.⁷⁷ De geheimhoudingsbepaling is beperkt tot hetgeen aan de vertrouwensinspecteur is toevertrouwd door een onderwijsdeelnemer, een ouder of een personeelslid van de school over seksueel misbruik of seksuele intimidatie waarvan die onderwijsdeelnemer of dat personeelslid slachtoffer is. Het zesde en zevende lid van artikel 6 zijn in de Wot opgenomen op advies van het toenmalige College bescherming persoonsgegevens (thans Autoriteit Persoonsgegevens) toen de taak van de vertrouwensinspecteur werd uitgebreid naar slachtoffers van geweld, discriminatie of radicalisering en beperkt de verstrekking van persoonsgegevens waarover de vertrouwensinspecteur beschikt, ook de gegevens die geen betrekking hebben op seksueel misbruik of seksuele intimidatie.⁷⁸ Ook deze bepaling biedt geen ruimte om te voldoen aan een verzoek om informatie over deze gegevens en dient daarom te worden opgenomen op de bijlage bij artikel 8.8 Woo.

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 wet bevat een openbaarheidsregel, vergelijkbaar met de reeds op de bijlage opgenomen Wet basisregistratie adressen en gebouwen en Wet basisregistratie grootschalige topografie.

Eveneens worden toegevoegd de in de artikelen 9.68 en 9.69 voorgestelde bepalingen uit de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, alsmede de in artikel 9.70 toegevoegde bepaling aan de TNO-wet. Zie hiervoor de toelichting bij genoemde artikelen.

Voorts worden toegevoegd de in de artikelen 9.72 en 9.73 genoemde bepalingen uit de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs. Deze bepalingen regelen uitputtend het openbaarmakingsregime van de erkenningen op grond van die wetten van leerbedrijven door de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven (SBB) op grond van deze wetten. Zie hiervoor de toelichting bij de genoemde artikelen.

⁷⁶ Kamerstukken II 2000/01, 27783, nr. 3, p. 31.

⁷⁷ Kamerstukken II 1997/98, 25979, nr. A , p. 3-4.

⁷⁸ Kamerstukken II, 2005/06, 30460, nr. 3, p. 4.

Tot slot worden de artikelen 13.1, derde lid, van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en 60, derde lid, van de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten toegevoegd aan de bijlage bij artikel 8.8 Woo. Genoemde wetten zijn in werking getreden met ingang van 1 januari 2020. Deze artikelen bevatten een bepaling die aan toezichthoudende ambtenaren een geheimhouding oplegt ten aanzien het dossier dat een beroepsbeoefenaar met doorbreking van zijn beroepsgeheim aan de toezichthouder verstrekt. Vergelijkbare bepalingen in de Gezondheidswet en de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg zijn al op de bijlage bij artikel 8.8 opgenomen.

Aan het onderdeel betreffende de Arbeidsomstandighedenwet wordt toegevoegd artikel 26. In dat artikel is een absolute geheimhouding opgenomen voor de identiteit van een melder bij de SZW-inspectie over een mogelijke strijd met die wet. De Rechtbank Rotterdam heeft dit artikel aangemerkt als een uitputtende bepaling waarop de Wob niet van toepassing is.⁷⁹ Met opname van artikel 26 op de bijlage bij de Woo wordt deze jurisprudentie gecontinueerd. Aan de bijlage worden eveneens toegevoegd vergelijkbare bepalingen in de Arbeidstijdenwet (artikel 8:4), de Wet kinderopvang (artikel 1.57d) en de Wet melding collectief ontslag (artikel 8).

Het onderdeel betreffende de Algemene wet bestuursrecht wordt opnieuw vastgesteld wegens enige misstellingen. Toegevoegd wordt artikel 3:44, waarin de terinzagelegging van het reeds op de bijlage opgenomen artikel 3:11 Awb van toepassing is verklaard, met dien verstande dat daarvan wordt uitgezonderd de beschikkingen die na toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure ter inzage worden gelegd. Op deze beschikkingen dient artikel 3.3 Woo onverkort van toepassing te zijn. Tevens wordt toegevoegd 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. De Afdeling overwoog immers in genoemde uitspraak: "Dit laat onverlet dat zich onder de stukken in het procesdossier documenten kunnen bevinden die betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid en als zodanig op grond van de Wob, onder vermelding van de desbetreffende bestuurlijke aangelegenheid, bij een bestuursorgaan kunnen worden opgevraagd. Het enkele feit dat een stuk ook deel uitmaakt van een procesdossier, doet dan aan de toepasselijkheid van de Wob niet af." Onder de Woo geldt hetzelfde regime.

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.

⁷⁹ Uitspraak van 21 maart 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:BZ5150.

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 stemmen⁸⁰ 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 onderdelen betreffende de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling worden aangevuld met enige bepalingen tot verplichte openbaarmaking van sanctiebesluiten en de aanstelling van een bewindvoerder. Deze bepalingen ontbraken nog.

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 justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Wjsg) wordt opnieuw vastgesteld. De Wjsg bevat een uitputtende regeling van openbaarmaking en verstrekkingen, die allen voorgaan op de Woo. De opsomming in de bijlage was niet volledig; dit is aangepast.

Het onderdeel betreffende de Wet luchtvaart was abusievelijk twee keer opgenomen. Hiervan wordt de tweede geschrapt. Met ingang van 10 juli 2019 is de van de Wob afwijkende bijzondere openbaarmakingsregeling uit artikel 7.2 van de Wet luchtvaart vervangen door een andere die is opgenomen in artikel 7.1 van de Wet luchtvaart.⁸¹ De bijlage bij artikel 8.8 Woo wordt hieraan aangepast.

⁸⁰ Kamerstukken II, 35011, nr. 3, p. 8.

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.

De bepaling betreffende het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is aangepast aan de vernummering van het oude artikel 28 naar het nieuwe artikel 29 per 1 september 2017. De toevoeging is redactioneel in overeenstemming gebracht met de voor artikel 8:79 Awb voorgestelde toevoeging.

Aan het onderdeel betreffende het Wetboek van Strafvordering is toegevoegd artikel 30 van die wet, dat bij uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 10 oktober 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:3284) is aangemerkt als een van de Wob afwijkende, uitputtende regeling.

Daarnaast worden in de bijlage enige redactionele correcties aangebracht.

Artikel II

In artikel II is, mede gelet op het advies van de Afdeling advisering, de opdracht opgenomen om de integrale tekst van de Woo in het Staatsblad te plaatsen. In die tekstplaatsing worden alle wijzigingen van de Woo verwerkt die op dat moment in werking zijn getreden. Dat betreft niet alleen deze wijzigingswet, maar ook bijvoorbeeld de wijzigingen van de Woo die zijn opgenomen in artikel 18g van de Wet Huis voor klokkenluiders en artikel 33 van de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen.

Artikel III

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

⁸¹ Wet van 10 april 2019 tot wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van Verordening (EU) nr. 376/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 996/2010 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn nr. 2003/42/EG van het Europees Parlement en de Raad en de Verordeningen (EG) nr. 1321/2007 en (EG) nr. 1330/2007 van de Commissie (PbEU 2014, L 122), Stb. 2019, 243.