

Vergaderjaar 1986–1987

19859

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
A. ALGEMEEN GEDEELTE	3
I. Inleiding	3
II. Evaluatie van wetgeving	4
III. De opzet van de vernieuwde WOB en dereguleringsstoets	5
IV. Het opschuiven van lagere regelingen naar hogere	6
1. Algemeen	6
2. Ministeriële uitvoeringsregelingen	7
V. Uitgangspunten	8
1. De werkingssfeer van de WOB	8
2. Informatiestelsel	9
3. Document in de zin van de WOB	10
4. Het belang van de geadresseerde bij eerste kennisneming van de informatie	10
5. Bestuurlijk karakter van de WOB	11
a. Bestuurlijk of historisch belang	11
b. Afstemming van de Archiefwet 1962 op de WOB	11
6. Intern beraad	13
7. Persoonlijke beleidsopvattingen	14
8. Documenten betrekking hebbend op overleg met niet-ambtelijke adviescommissies	15
9. Uitzonderingen en beperkingen	16
a. Algemeen	16
b. Handhaving van het bestaande onderscheid tussen absolute en relatieve uitzonderingsgronden	17
b.1. Algemeen	17
b.2. Absolute uitzonderingsgronden	17
b.3. Relatieve uitzonderingsgronden	17
b.4. Het belang van de verzoeker bij de gevraagde informatie	17
10. Bijzondere wetgeving en verdragen	18
11. Geheimhoudingsbepalingen — Motie-Van der Sanden	19

¹ De meegezonden adviezen zijn ter inzage gelegd op de bibliotheek.

B.	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	21			
	Hoofdstuk I. Definities	21			
	Artikel 1	21			
	a. Overheidsorgaan	21			
	b. Document	21			
	c. Bestuurlijke aangelegenheid	21			
	d. Intern beraad	22			
	e. Niet-ambtelijke adviescommissie	22			
	f. Ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie	22			
	g. Persoonlijke beleidsopvatting	23			
	Hoofdstuk II. Openbaarheid	23			
	Artikel 2	23			
	Hoofdstuk III. Informatie op verzoek	23			
	Artikel 3, eerste lid	23			
	Artikel 3, tweede lid	24			
	Artikel 3, derde lid	25			
	Artikel 4	25			
	Artikel 5, eerste lid	25			
	Artikel 5, tweede lid	26			
	Artikel 5, derde lid	26			
	Artikel 6	27			
	Artikel 7, eerste lid	28			
	Artikel 7, tweede lid	28			
	Hoofdstuk IV. Informatie uit eigen beweging	28			
	Artikel 8, eerste lid	28			
	Artikel 8, tweede lid	30			
	Artikel 9	31			
	Hoofdstuk V. Uitzonderingsgronden en beperkingen	32			
	Artikel 10, eerste lid,	32			
	1. Algemeen	32			
	2. De absolute uitzonderingsgronden	33			
	a. Gevaar voor de eenheid van de Kroon	33			
	b. Schade voor de veiligheid van de Staat	33			
	c. Bedrijfs- en fabricagegegevens voor zover deze door natuurlijke of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld	33			
	Artikel 10, tweede lid	34			
	1. Algemeen	34			
	2. De relatieve uitzonderingsgronden	34			
	a. De betrekkingen van Nederland met andere staten	34			
	b. De economische en financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen en de ingevolge artikel 1, onder a aangewezen organen	35			
	c. De opsporing en vervolging van strafbare feiten	35			
	d. De inspectie, controle en toezicht door of vanwege overheidsorganen	35			
	e. De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van medische en psychologische onderzoekresultaten, die individuele gevallen betreffen	35			
	f. Het vooraf door de geadresseerde kunnen kennismaken van de te verschaffen informatie	36			
	g. Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke of rechtspersonen dan wel derden	36			
	Artikel 11	38			
	Algemeen	38			
	Artikel 11, eerste lid	38			
	Artikel 11, tweede lid	39			
	Hoofdstuk VI. Overige bepalingen	39			
	Artikel 12	39			
	Artikel 13	40			
	Artikel 14	40			
	Artikel 15	40			
	Artikel 16	41			
	Artikel 17	41			
	Hoofdstuk VII. Wijziging van enige wetten	41			
	Artikel 18	41			
	1. Wijziging Wet op de Raad van State	41			
	2. Artikel 18	42			
	Artikel 19	43			
	Artikel 20, wijziging Archiefwet 1962	43			
	Artikel 22, wijziging Wet Nationale ombudsman	44			
	Artikel 23, wijziging Wet op de Ruimtelijke Ordening	44			
	Artikel 24, wijziging Wet Algemene bepalingen milieuhygiëne	44			
	Hoofdstuk VIII. Slotbepalingen	44			
	Artikel 25,	44			
	C. BIJLAGEN	45			
	1. Standpunten en aanbevelingen van de Evaluatiecommissie Wet Openbaarheid (met verwijzing naar plaats van behandeling in de tekst van de memorie van toelichting)	45			
	2. Ontwerp-Aanwijzingen inzake openbaarheid van van bestuur met toelichting	50			
	3. Ontwerp van een model-Uitvoeringsregeling Wet openbaarheid van bestuur	52			

A. Algemeen gedeelte

I. INLEIDING

Op 29 april 1983 hebben de ondergetekenden ter uitvoering van het bepaalde in artikel 5 van de Wet openbaarheid van bestuur, hierna aan te duiden met WOB, aan de Staten-Generaal verslag gedaan over de wijze waarop deze wet is toegepast. Als basis voor dat verslag² heeft gediend het op 15 april 1983 aan ons aangeboden eindrapport «Openbaarheid tussen gunst en recht» van de op 10 juni 1980 door ons ingestelde Evaluatiecommissie Wet Openbaarheid. Aangezien de commissie met het uitbrengen van haar eindrapport de haar opgedragen taak heeft vervuld en de opzet van een volgende evaluatie nog moet worden ontwikkeld, is de commissie bij besluit van ondergetekenden van 20 januari 1984 nr. 340518 opgeheven. In ons verslag hebben wij onze erkentelijkheid voor het werk van de Evaluatiecommissie uitgesproken.

De commissie heeft niet volstaan met een beschrijving van de wijze waarop de WOB is toegepast en de daarbij gebleken problemen. Zij is verder gegaan en heeft in 39 *aanbevelingen* en *standpunten* (zie bijlage 1) aangegeven op welke punten verbeteringen mogelijk zijn. De suggesties van de commissie bevatten echter geen uitwerkingen. Aan ons werd de vertaling in concrete voorstellen of de mogelijkheid daartoe overgelaten. De tijd gelegen tussen de datum van het uitbrengen van het evaluatierapport en die waarop ons verslag uiterlijk zou moeten zijn uitgebracht, liet op een aantal punten een definitieve standpuntbepaling onzerzijds niet toe. Daarvoor was de problematiek te omvangrijk.

In ons verslag hebben wij de strekking van een groot aantal aanbevelingen en standpunten in beginsel onderschreven. Wij hebben daarnaast uitgesproken de uitvoerbaarheid van negen aanbevelingen en een standpunt te zullen onderzoeken, alvorens ons definitief uit te spreken over de realisering. Acht aanbevelingen en standpunten hebben wij niet overgenomen.

Over ons verslag is op 8 september 1983 mondeling overleg gevoerd met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer³.

Het verloop van de discussie heeft ons in algemene zin aanleiding gegeven bij de nadere uitwerking van de evaluatie uit te gaan van de standpuntbepaling in ons verslag. Daarbij merken wij op dat de in het overleg met de vaste commissie van de zijde van de leden naar voren gebrachte opvattingen mede zijn betrokken bij de uitwerking.

Gevraagd is bij de nadere uitwerking ten aanzien van de aanbevelingen en standpunten aan te geven, wat er concreet mee gedaan is. Dat zal in deze toelichting gebeuren. *Standpunt 36* en *aanbeveling 37* zijn in het wetsvoorstel nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten (Gemeentewet⁴) opgenomen. Op deze plaats kunnen wij reeds meedelen dat alle overige in beginsel onderschreven en in nader onderzoek genomen aanbevelingen door ons definitief zijn overgenomen en in enigerlei zin zijn uitgewerkt. Een nadere overweging van de niet onderschreven aanbevelingen en standpunten heeft ons aanvankelijk oordeel daarover niet gewijzigd.

Tegelijk met de verwerking van de resultaten van de evaluatie hebben wij ook enige verbeteringen in de WOB aangebracht die geen verband houden met de evaluatie. Genoemd kan worden de verbetering van de regeling van de openbaarheid van adviezen van de Raad van State.

² Kamerstukken II 1982/1983, 17 600, hoofdstuk III, nr. 7.

Over ons verslag is op 8 september 1983 mondeling overleg gevoerd met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer.

³ Kamerstukken II 1984/1985, 17 600, hoofdstuk III, nr. 11.

⁴ Kamerstukken II 1985/1986, 19 403, nrs. 2-3.

De evaluatie van de WOB heeft laten zien dat de bestaande wet inhoudelijk en tezamen met de overige openbaarheidsregelgeving systematische verbeteringen behoeft. Het is ons gebleken dat de overgenomen aanbevelingen en standpunten van de Evaluatiecommissie uit een oogpunt van wetstechniek noodzaakten tot een vernieuwing van de WOB. In het overleg met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer is dat al medegedeeld. Met nadruk wijzen wij erop dat onze keuze voor een vernieuwde tekst van de wet niet betekent dat de aan de bestaande wet ten grondslag liggende beginselen verandering hebben ondergaan. Het tegendeel is het geval. Uitgegaan is van het uitgangspunt van de bestaande wet dat zowel bij informatieverstrekking op verzoek als uit eigen beweging openbaarheid voorop staat. De WOB is dan ook geen geheimhoudingswet. Dat wil zeggen dat de stelling dat alles wat op grond van de WOB niet geopenbaard wordt geheim is, niet juist is. De beperkte openbaarheid kan tijd en plaats gebonden zijn. Zo kan informatie in een WOB-document door tijdsverloop van karakter veranderen. In bewerking zijnde gegevens zullen eens het stadium van bewerkt zijn bereiken. Dan vervalt de beperking van de openbaarheid die artikel 1, tweede lid WOB, aan de openbaarheid van in bewerking zijnde gegevens stelt. Wij delen dan ook *standpunt* 16 van de Evaluatiecommissie.

Tot slot van deze paragraaf wijzen wij op het volgende. In oktober 1982 bracht de zogeheten Startwerkgroep wettelijke regeling algemene regels van bestuursrecht rapport uit. Deze startwerkgroep, voorgezeten door de toenmalige staatssecretaris van Justitie, mr. M. Scheltema, had tot taak een plan op te stellen voor het tot stand brengen van wetgeving inzake algemene regels van het bestuursrecht. Artikel 107, tweede lid, van de Grondwet verplicht tot deze wetgeving.

In haar rapport (blz. 12) vestigt de startwerkgroep de aandacht op de verhouding van een te ontwerpen Wet algemene regels van bestuursrecht tot bestaande wetten die reeds uitwerking geven aan algemene regels van bestuursrecht. Als zodanige wet beschouwt de startwerkgroep onder meer de WOB. In de visie van de werkgroep past de materie die deze wet regelt in het schema dat zij voor een Wet algemene regels van bestuursrecht voor ogen heeft. Zij zegt zich dan ook te kunnen voorstellen, dat te gelegener tijd wordt gezien of de WOB in de Wet algemene regels van bestuursrecht zou moeten worden ingepast.

Inmiddels is de voorbereiding van een wettelijke regeling van algemene regels van bestuursrecht – waaraan wordt gewerkt door de Commissie algemene regels van bestuursrecht – aanzienlijk gevorderd. Dat neemt niet weg dat naar onze mening het de voorkeur verdient de vernieuwde WOB op korte termijn tot stand te brengen en daarmee niet te wachten tot de besluitvorming over de Wet algemene regels van bestuursrecht is afgerond. In een latere fase zal dan aandacht geschonken kunnen worden aan de mogelijke inpassing van de WOB in die wet.

II. EVALUATIE VAN WETGEVING

Tijdens het eerder genoemde overleg met de vaste commissie van de Tweede Kamer voor Binnenlandse Zaken is van de zijde van de commissie gewezen op het belang van de evaluatie van wetgeving in het algemeen. Ook wij zijn van oordeel dat evaluatie van wetgeving wenselijk is. Het is echter van belang goed het doel van de evaluatie voor ogen te houden. Naar onze mening zal een evaluatie in het bijzonder gericht dienen te zijn op de vraag of een wettelijke regeling beantwoordt aan de doelstelling ervan. Voorkomen moet immers worden dat onnodige of ondoelmatige regelgeving in stand blijft. In de toelichting op artikel 17 is ons standpunt met betrekking tot de toekomstige evaluatie van de WOB weergegeven.

III. DE OPZET VAN DE VERNIEUWDE WOB EN DEREGULERINGS-TOETS

In de inleiding hebben wij erop gewezen dat de Evaluatiecommissie Wet openbaarheid in haar eindrapport heeft gewezen op mogelijke inhoudelijke en systematische verbeteringen. Bij de uitwerking van de aanbevelingen en standpunten zagen wij ons, in het bijzonder gelet op het tweede gedeelte van *standpunt* 1, voor de vraag gesteld op welke wijze de noodzakelijk geoordeelde verbeteringen in de wet tot stand kunnen worden gebracht.

Vooraf de aanbevolen opschuiving van lagere regelingen naar hogere, heeft ons aanleiding gegeven op dit punt af te zien van een voorstel tot wijziging van de bestaande wet. Een dergelijk voorstel zou een zo ingewikkelde presentatie betekenen dat daardoor de discussie over het wezen van de wijzigingen een nadelige invloed zou ondergaan. Het verschuiven van lagere regelgeving naar hogere bleek namelijk slechts in vergaande mate mogelijk, indien de systematische opzet van de wet daarop zou worden afgestemd. Het voorliggende ontwerp voor een vernieuwde WOB heeft dan ook een andere structuur dan de bestaande WOB.

Nieuw is de hoofdstuksgewijze indeling. In elk hoofdstuk wordt een afgerond onderwerp behandeld. Om te beginnen hoofdstuk I dat een aantal definities bevat. Het gebruik van de definities verheldert niet alleen de inhoud van de in de wet gehanteerde begrippen, maar bevordert bovendien de bondigheid van de wettekst. Hoofdstuk II geeft uitdrukking aan de in artikel 110 van de Grondwet neergelegde opdracht aan de overheid om bij de uitvoering van haar taak openbaarheid te betrachten volgens bij de wet te stellen regels. In de hoofdstukken III en IV worden achtereenvolgens de passieve en actieve openbaarheid geregeld. Er is overigens van afgezien deze in de praktijk gebruikte terminologie te bezigen. Als bezwaar daartegen is aan te voeren dat in het bijzonder de term passieve informatieverstrekking (op verzoek van de burger) de indruk wekt alsof de overheid zich niet bedrijvig zou behoeven op te stellen. Het komt ons beter voor om te spreken van «Informatie op verzoek» (hoofdstuk III) en «Informatie uit eigen beweging» (hoofdstuk IV). In hoofdstuk V zijn de beperkingen van de openbaarheid (artikel 1, tweede lid, van de WOB) en de uitzonderingsgronden (artikel 4 van de WOB) samengebracht. Hoofdstuk VI bevat een aantal bijzondere bepalingen betreffende de uitvoering van de wet en de Hoofdstukken VII en VIII betreffen onderscheidenlijk de aanpassing van enige wetten aan de vernieuwde WOB en de slotbepalingen.

Deregulering

De Evaluatiecommissie heeft geconcludeerd dat de bestaande WOB verbeterd dient te worden ten einde de nuttige functie die de wet in ons staatsbestel vervult te versterken. Wel kan het samenstelsel van regelingen ineengeschoven worden en de voorschriften verduidelijkt. In onderdeel III van deze memorie wordt aangegeven op welke wijze dat is geschied. De vernieuwde WOB zal op een enkel punt centralistischer zijn dan de bestaande. Dit geldt in het bijzonder voor de tarieven die zullen gelden voor het verstrekken van kopieën, uittreksels en samenvattingen van documenten. De lagere overheden en andere op grond van de WOB aangewezen organen zullen niet meer volledig vrij zijn in het bepalen van het tarief. In een Tarievenbesluit WOB zullen marges worden aangegeven waarbinnen zij tarieven kunnen vaststellen. Daarmee wordt enige uniformiteit bevorderd en het vaststellen van prohibitief hoge tarieven voorkomen.

Onder V.1. van deze toelichting worden de doelstelling en werkingssfeer van de vernieuwde WOB aangegeven. Deze verschillen niet principieel van die van de bestaande. De WOB is een algemene openbaarheidswet.

Zij heeft een aanvullend karakter en wijkt voor bijzondere openbaar-makingsregelingen. In nieuwe wetgeving zullen alleen bijzondere openbaarheidsregelingen mogen worden opgenomen indien overtuigend kan worden aangetoond dat de WOB niet toereikend is.

De vernieuwde WOB kent aan de Kroon de (gedelegeerde) bevoegdheid toe om organen onder de WOB te brengen en tarieven vast te stellen. Aan de minister-president, de besturen van de lagere overheden en aangewezen organen wordt de bevoegdheid gegeven nadere regels omtrent de uitvoering van het bij of krachtens de wet bepaalde te stellen. Op rijksniveau zullen de nadere regels zo uniform mogelijk zijn. Een voor iedere toegankelijke wijze van publicatie in bijvoorbeeld de Staatscourant ligt in het voornemen. Bij de vertegenwoordigende organisaties van de lagere overheden zal op een vergelijkbare aanpak worden aangedrongen.

Alle onder de definitie «overheidsorganen» vallende organen zijn met de uitvoering van de WOB belast. Vooral nog gaat het alleen om openbare lichamen. Het is niet uitgesloten dat in de toekomst zelfstandige bestuursorganen met een privaatrechtelijke status onder de WOB gaan vallen. Deze laatste organen hanteren bij de uitvoering van de wet naar het zich laat aanzien slechts een uitvoeringsregeling en een tariefregeling.

De vernieuwde WOB zal in vergelijking met de bestaande geen nieuwe directe of indirecte bestuurslasten met zich mee brengen.

Verwacht mag worden dat de verbeterde regeling een gemakkelijker en daardoor minder belastende uitvoering mogelijk maakt. Een eenmalige evaluatie van de vernieuwde regelgeving achten wij noodzakelijk. Van toezicht door het rijk op de uitvoering van de WOB door de lagere overheden is geen sprake. De invoering van de vernieuwde WOB zal geen extra personele gevolgen hebben. De handhaving van de WOB geschiedt in het bijzonder waar het de informatieverstrekking uit eigen beweging betreft door de vertegenwoordigende lichamen of algemene besturen van de overheidsorganen. De ten opzichte van individuele burgers genomen beslissingen kunnen aan het oordeel van de arob-rechter worden voorgelegd. De verbeterde regelgeving kan mogelijk leiden tot minder beroepen op de rechter.

De WOB heeft geen aantoonbare gevolgen voor de sociaal-economische ontwikkeling. De tarieven en het instellen van beroepen kunnen kosten voor de burger en het bedrijfsleven betekenen. Deze zijn slechts van incidentele aard en treden alleen op indien een bepaalde wijze van openbaarmaking door een verzoeker om informatie wordt gevraagd danwel de arob-rechter om een oordeel over de toepassing van de WOB wordt gevraagd. Gelet op het karakter van het wetsvoorstel was het overwegen van varianten niet aan de orde.

IV. HET OPSCHUIVEN VAN LAGERE REGELINGEN NAAR HOGERE

1. Algemeen

De Evaluatiecommissie beveelt in *aanbeveling 2* het zoveel mogelijk opnemen van openbaarheidsbepalingen in de WOB en het Besluit Openbaarheid van bestuur⁵ (hierna te noemen het BOB) aan. Zij motiveert de *aanbeveling* met de overweging: hoe preciezer de formulering van de WOB en het BOB, des te minder gevaar voor (ongewenste) verschillen in de toepassing van de openbaarheidswetgeving door de verschillende overheidsorganen. Wij zijn het geheel met deze overweging eens. Daarnaast zal naar onze verwachting een preciezere en duidelijkere openbaarheidsregelgeving de noodzaak tot procederen verminderen. Bovendien betekent een heldere openbaarheidswetgeving op zichzelf al een stimulans voor grotere openbaarheid van het bestuur. Het zoveel mogelijk in de wet opnemen van materiële regelgeving heeft tot gevolg dat de openbaarheidsregelingen van de lagere publiekrechtelijke lichamen

⁵ Besluit van 12 oktober 1979, Stb. 590, houdende regelen ter uitvoering van de artikelen 1, 7 en 10 van de Wet openbaarheid van bestuur.

komen te vervallen voor zover zij hetzelfde regelen als de WOB, dan wel daarmee niet in overeenstemming zijn. Deze lichamen behouden overigens wel de bevoegdheid aanvullende regels of regels ter uitvoering vast te stellen. Het ontwerp voorziet uitdrukkelijk in laatstbedoelde bevoegdheid (artikel 14, onder b).

Bij de uitwerking van *aanbeveling* 2 hebben wij de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. De inhoudelijke regelgeving dient zoveel mogelijk in de wet te worden neergelegd.
2. Gestreefd dient te worden naar een wettelijke regeling, die nauwelijks uitvoeringsregelingen behoeft.
3. Herhaling van hogere regelgeving in lagere moet worden vermeden.
4. Eventuele ministeriële uitvoeringsregelingen dienen zoveel mogelijk geharmoniseerd tot stand te komen.

Deze uitgangspunten hebben wij kunnen realiseren door de systematiek van de vernieuwde WOB.

Het ontwerp maakt een BOB als het huidige overbodig. Het voorziet wel in delegatie aan de Kroon van de bevoegdheid om «andere overheidsorganen» onder de WOB te brengen (artikel 1, onder a, definitie van overheidsorgaan) en om regels te stellen ten aanzien van de vergoedingen voor het verstrekken van kopieën van documenten (artikel 12). Artikel 14 geeft de overheidsorganen de bevoegdheid om regels te stellen omtrent de uitvoering van de wet. Ook de Aanwijzingen inzake Openbaarheid van bestuur⁶ komen in de door ons uitgewerkte opzet niet meer in hun huidige vorm terug. Veel bestaande aanwijzingen zijn herhalingen van de tekst van de wet. Andere hebben een meer materiële strekking en zijn in de wet opgenomen, danwel in de hierna te noemen modeluitvoeringsregeling verwerkt. De aanwijzingen 38, 39 en 40 hebben betrekking op de openbaarheid met betrekking tot de externe adviesorganen. Wij zijn voornemens deze aanwijzingen te betrekken bij de komende algehele herziening van de Aanwijzingen inzake Adviesorganen⁷.

2. Ministeriële uitvoeringsregelingen

De toepassing van de WOB heeft op rijksniveau bij verschillende ministeries de behoefte doen ontstaan aan eigen uitvoeringsregelingen die deels op ministerieel niveau en deels op ambtelijk niveau zijn vastgesteld.

Bij de uitwerking van *aanbeveling* 2 hebben wij ons afgevraagd of uitvoeringsregelingen voor de ministeries noodzakelijk zijn. Dit blijkt inderdaad het geval, omdat daarmee optimaal de uitvoering van de wet kan worden bevorderd. Vervolgens hebben wij de vraag onder ogen gezien op welke wijze daaraan vorm gegeven zou moeten worden met het oog op het uitgangspunt dat de regelgeving zo doorzichtig mogelijk dient te zijn en dat de openbaarheid het meest gediend is met geharmoniseerde uitvoeringsregelingen. De verschillen in organisatie van de ministeries sloten een uniforme regeling voor alle ministeries echter uit. Om toch ons doel te bereiken, hebben wij gekozen voor de volgende methode.

In de nieuwe «Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur» worden de ministers verplicht tot het vaststellen van een regeling ter uitvoering van de WOB aan de hand van een bij de aanwijzingen behorende model-uitvoeringsregeling. De bepalingen van het model sluiten aan op de bestaande uitvoeringspraktijk van de WOB. De uitvoeringsregeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft als basis voor de modelregeling gediend. De nieuwe aanwijzingen kennen aan de minister-president, Minister van Algemene Zaken, een coördinerende rol toe met betrekking tot de totstandkoming van de uitvoeringsregelingen. Aanwijzing 5 legt de overige ministers de plicht op over inhoudelijke afwijkingen van

⁶ Vastgesteld bij besluit van de Minister-President, in overeenstemming met het gevoelen van de Raad van Ministers van 21 december 1979, nr. 292 146, Kabinet Minister-President, Staatscourant 1980 nr. 6, zoals gerectificeerd in Staatscourant 1980, nr. 11.
⁷ Vastgesteld bij besluit van de Minister-President, in overeenstemming met het gevoelen van de Raad van Ministers, van 31 oktober 1978, nr. 276 081.

het model vooraf met hem te overleggen. Bijlage 2 bevat het ontwerp van de nieuwe «Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur» met toelichting. De daarbij behorende model-uitvoeringsregeling met toelichting is opgenomen in bijlage 3.

V. UITGANGSPUNTEN

1. De werkingssfeer van de WOB

Ingevolge artikel 1 van de WOB geldt de wet voor de rijksoverheid, de provincies, de gemeenten en andere organen, aan te wijzen bij algemene maatregel van bestuur. Als zodanig zijn aangewezen de bestuursorganen van de waterschappen⁸.

Voorts is de wet ingevolge de «Wet gemeenschappelijke regelingen» ook van toepassing op de gemeenschappelijke organen die op grond van die wet tot stand komen. De Evaluatiecommissie beveelt in *aanbeveling 3* aan alle zelfstandige administratieve (bestuurs) organen onder de werking van de WOB te brengen. Wij onderschrijven de gedachte die aan deze *aanbeveling* ten grondslag ligt. In ons gedecentraliseerd systeem van overheidszorg vindt de bestuursvoering niet alleen plaats door de «klassieke» bestuurslagen. Veel zorg wordt overgelaten of opgedragen aan organen die zich richten op een specifiek aspect van de overheidszorg. Zij zijn toegerust met regelgevende bevoegdheid ten opzichte van de bij de zorg betrokkenen, of dragen de verantwoordelijkheid voor de beleidsvoering volgens bepaalde regels. Het betreft in deze gevallen een bestuursvoering die, gelet op de oorsprong, het karakter heeft van overheidsbestuur. Er is dan ook alles voor te zeggen, op enigerlei wijze de algemene voor het overheidsbestuur geldende openbaarheidsregeling op deze vormen van bestuursvoering van toepassing te doen zijn.

In mei 1983 heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een inventarisatie gemaakt van organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid. De inventarisatie heeft een aantal van 613 organen en 253 rechtspersonen opgeleverd. Bij nader onderzoek is ons gebleken dat de inventarisatie niet volledig is. Wat de lagere overheden betreft is de situatie nog niet in kaart gebracht.

De oriëntatie omtrent de mogelijkheden die er zijn om aan *aanbeveling 3* uitvoering te geven, heeft tot de conclusie geleid dat het onder de WOB brengen van de zelfstandige bestuursorganen om verschillende redenen op bezwaren stuit. Allereerst is het niet zonder nadere regelgeving mogelijk op privaatrechtelijke rechtspersonen de WOB van toepassing te doen zijn. De WOB sluit niet aan op de organisatiestructuur van deze rechtspersonen. Bovendien verschilt de organisatievorm naar soort van rechtspersoon. Voorts doet zich het probleem voor dat zelfstandige bestuursorganen naast taken die als overheidstaken zijn aan te merken ook andere taken kunnen vervullen. Voor de toepassing van de WOB zou ter zake een onderscheid moeten worden gemaakt dat onvoldoende scherp in een algemeen voorschrift kan worden geregeld. Een globale aanduiding zou leiden tot een voortdurend onzekere toestand met betrekking tot de mate waarin de WOB van toepassing is. Verwacht mag worden dat daardoor veelvuldig beroep op de arob-rechter zou worden gedaan.

Wij menen dat wetgeving die in belangrijke mate een onzekere rechts-situatie laat bestaan en daardoor een groot beroep op rechtsbescherming zal uitlokken uit een oogpunt van deregulering niet wenselijk is. Aan *aanbeveling 3* zal in onze ogen dan ook geen inhoud moeten worden gegeven door de zelfstandige bestuursorganen onder de WOB te brengen. Wel zullen wij bevorderen dat bij organen die een uitgesproken overheidstaak vervullen, zoals de openbare nutsbedrijven, een aan de WOB analoge openbaarheidsregeling tot stand wordt gebracht.

⁸ Besluit van 10 maart 1982, Stb. 172.

De weg van het bevorderen van de totstandkoming van op de WOB aansluitende openbaarheidsregelingen zal het nodige overleg met de betrokkenen noodzakelijk maken. Gelet op het heterogene karakter van de categorie van organen zal het niet eenvoudig zijn de regelingen te harmoniseren. Aangezien wij nog geen definitief *standpunt* hebben bepaald met betrekking tot de wijze waarop *aanbeveling 3* wordt ingevuld, hebben wij in de definitie van overheidsorgaan (artikel 1, onder a) de constructie van artikel 1, eerste lid, tweede volzin, van de WOB gehandhaafd. Wij zijn voornemens de Staten-Generaal in een nota nader over onze besluitvorming te informeren.

Aanbeveling 4 zal worden betrokken bij het uitvoering geven aan *aanbeveling 3*. Wat *aanbeveling 5* betreft zijn wij met de Evaluatiecommissie van mening dat een wettelijke regeling inzake de democratisering van gesubsidieerde instellingen moet worden afgewacht. De stuurgroep die een wettelijke regeling heeft ontworpen, heeft daarbij de openbaarheidsproblematiek in relatie tot de WOB betrokken.

In het kader van de algehele herziening van de WOB hebben wij ons afgevraagd of het begrip «overheidsorgaan» zou kunnen worden vervangen door: administratief orgaan. In de Wet arob en de Wet Nationale ombudsman wordt dit begrip gehanteerd. Bij nadere beschouwing blijkt, dat in deze wetten het begrip een verschillende reikwijdte heeft. Ook ten opzichte van het begrip overheidsorgaan in het BOB bestaan verschillen. Wij zijn dan ook van mening dat er geen aanleiding bestaat de in het BOB gehanteerde terminologie te verlaten.

2. Informatiestelsel

De WOB heeft als grondslag het informatiestelsel. Dit komt erop neer dat de verzoeker om informatie in beginsel informatie vraagt over een bepaald onderwerp. De WOB stelt in drie opzichten een grens. De gevraagde informatie moet zijn neergelegd in documenten, het onderwerp moet van bestuurlijke aard zijn en het verzoek mag niet een onbegrensde verscheidenheid van onderwerpen betreffen. Deze grenzen hebben in de praktijk van de toepassing van de WOB tot vragen aanleiding gegeven. Van principiële betekenis is de vraag of en in hoeverre het in de WOB neergelegde informatiestelsel een verzoek om informatie in de vorm van een vraag naar een document toelaat. De jurisprudentie heeft een lijn uitgezet die wij in het algemeen onderschrijven. Het vragen naar een document is voldoende indien het aangeven van de bestuurlijke aangelegenheid geacht kan worden daarin begrepen te zijn. Zo is een beroep inzake een verzoek van een sociaal-economisch redacteur van een landelijk dagblad om een advies van de Centrale Economische Commissie ontvankelijk verklaard omdat in de vraag het verband met de toen actuele sociaal-economische problematiek besloten lag.

Ligt een verband tussen het document en een bestuurlijke aangelegenheid niet duidelijk, dan mag van de verzoeker worden verlangd dat hij aangeeft in welk kader hij de informatie verlangt.

Wij menen dat deze lijn geheel aansluit op de strekking van *aanbeveling 6* van de Evaluatiecommissie. Wij hebben de suggestie van de commissie in de tweede zin van deze *aanbeveling* verwerkt in artikel 3, tweede lid, van het onderhavige wetsvoorstel. Anders dan de commissie, hebben wij niet de term «bestuurlijk document» gebruikt. Naar onze mening suggereert een dergelijke aanduiding het bestaan van verschillende soorten documenten en wordt daarmee het document te centraal gesteld. In het informatiestelsel van de WOB is het mogelijk dat een bepaald document in het kader van het ene verzoek om informatie bestuurlijk relevant is, maar in het kader van een ander niet. Wij geven er de voorkeur aan het begrip «bestuurlijke aangelegenheid» centraal te stellen. Artikel 3, tweede lid, spreekt daarom van «de bestuurlijke aangelegenheid of het daarop betrekking hebbend document». *Standpunt 8* van de Evaluatie-

commissie, dat de WOB niet geschreven is voor ongespecificeerde verzoeken om alle gegevens over al evenmin gespecificeerde onderwerpen, is in overeenstemming met de jurisprudentie van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Wij onderschrijven dit *standpunt* aangezien het een van de wezenlijke kenmerken van het informatiestelsel onderstreept.

De informatieplicht ten behoeve van de burger ingevolge de WOB onderscheidt zich van die ten behoeve van de beide kamers der Staten-Generaal op grond van artikel 68 van de Grondwet. De WOB verplicht niet tot het verschaffen van informatie die het overheidsorgaan niet tot zijn beschikking heeft. Het overheidsorgaan is dan ook niet gehouden tot het instellen van onderzoeken of het verrichten van studies.

Artikel 68 van de Grondwet verplicht de ministers en de staatssecretarissen tot het verschaffen van de door de Staten-Generaal verlangde inlichtingen, waarvan het verlenen niet strijdig kan worden geoordeeld met het belang van de staat. De ministers en staatssecretarissen zijn gehouden zo nodig de gevraagde informatie te creëren.

3. Document in de zin van de WOB

Op grond van artikel 1, derde lid, van het BOB, zijn schriftelijke stukken of ander materiaal dat gegevens bevat, niet als document te beschouwen indien zij bestemd zijn om te worden verzonden of reeds zijn verzonden, totdat mag worden aangenomen dat zij de geadresseerde(n) hebben bereikt. Zolang dat niet het geval is, worden ook de concepten voor en kopieën van zulke stukken en ander materiaal niet als documenten beschouwd. Deze bepaling in het BOB heeft als gevolg dat daardoor ten aanzien van een grote hoeveelheid stukken en ander materiaal de openbaarheid in de zin van de WOB wordt opgeschort.

De Evaluatiecommissie acht deze situatie onwenselijk en beveelt in *aanbeveling* 10 aan te bepalen dat documenten of een intern of een extern karakter hebben. In het onderhavige voorstel van wet is met behoud van de gedachte achter artikel 1, derde lid, van het BOB, de *aanbeveling* van de Evaluatiecommissie naar haar strekking verwerkt. Uitgangspunt is dat alle bij de overheidsorganen berustende en voor die organen bestemde schriftelijke stukken en ander materiaal volkomen document in de zin van de WOB zijn (artikel 1, onder b). De openbaarheid van de documenten kan beperkt zijn in verband met de in artikel 10 genoemde uitzonderingsgronden of de in artikel 11 genoemde beperkingen.

4. Het belang van de geadresseerde bij eerste kennisneming van de informatie

In het tweede onderdeel van artikel 10 is onder f als relatieve uitzonderingsgrond opgenomen: de mogelijkheid voor de geadresseerde om vooraf kennis te nemen van de informatie. Met het opnemen van deze uitzonderingsgrond wordt het belang dat artikel 1, derde lid, van het BOB beoogt te beschermen, ook in het kader van de vernieuwde WOB beschermd, zij het op een wijze die beter aansluit op de WOB-systematiek. Bij de beoordeling van een verzoek om informatie zal onder ogen moeten worden gezien of de informatie de geadresseerde reeds heeft bereikt. Is dit niet het geval, dan zal het belang van de informatieverstrekking moeten worden afgewogen tegen het belang dat de geadresseerde heeft bij de mogelijkheid van voorafgaande kennisneming. Wordt dat belang zwaarder geoordeeld, dan zal met de informatieverstrekking moeten worden gewacht tot mag worden aangenomen dat de informatie de geadresseerde heeft bereikt.

Deze uitzonderingsgrond beoogt recht te doen aan de ongeschreven regel dat in het algemeen degene aan wie men schrijft of voor wie de informatie in eerste instantie is bedoeld, ook het recht heeft daar als

eerste kennis van te nemen. Deze regel zal in een belangenafweging vooral zwaar wegen indien er sprake is van een individuele geadresseerde. Zij laat wel toe dat de betrokken documenten of informatie daaruit onder omstandigheden vooraf onder embargo bijv. aan de pers worden verstrekt. De regel verhindert alleen dat de burger zonder meer een wettelijk recht kan doen gelden op het verkrijgen van informatie over aangelegenheden die behandeld worden in stukken die nog te bestemder plaatse moeten aankomen.

Het laten vervallen van artikel 1, derde lid, van het BOB en de vervanging daarvan door een relatieve uitzonderingsgrond betekent in beginsel een verruiming van de werking van de WOB. De prijs voor deze verruiming is een zekere mate van onzekerheid. De min of meer absolute bescherming van artikel 1, derde lid, van het BOB, die kan worden bepaald aan de hand van een vrij objectief criterium, komt te vervallen. Zo is het op grond van de vernieuwde WOB niet meer vanzelfsprekend, dat geen informatie op verzoek wordt gegeven uit antwoorden op Kamervragen, beleidsnota's, die nog niet de Staten-Generaal hebben bereikt. Het verstrekken en weigeren van informatie zal resultaat moeten zijn van een belangenafweging. Wij menen dat de terzake bestaande praktijk gehandhaafd zal kunnen blijven.

5. Bestuurlijk karakter van de WOB

a. Bestuurlijk of historisch belang

De WOB heeft ten doel de burger in de gelegenheid te stellen de bestuurlijke besluitvormingsprocessen in het heden en verleden te doorzien. De daarop betrekking hebbende stukken en ander materiaal vallen onder de werkingssfeer van de WOB, in principe ongeacht de ouderdom ervan. Er komt echter een moment dat het bestuurlijk belang van documenten ophoudt te bestaan omdat de besluitvorming is achterhaald of door de tijd overleefd. Exacte grenzen zijn echter niet aan te geven omdat de situatie van aangelegenheid tot aangelegenheid verschilt. Om toch de bestuurlijke oriëntatie van de WOB te markeren is besloten de grens van de werking van de WOB te leggen bij het moment van overdracht van de documenten naar de archieven ingevolge de Archiefwet 1962. Van dat moment af geldt het openbaarheidsregime van die wet. Alle archiefbescheiden zijn dan in beginsel openbaar onafhankelijk van de aard ervan, d.w.z. onafhankelijk van de vraag of zij al dan niet op een bestuurlijke aangelegenheid betrekking hebben. Dit lijdt slechts uitzondering indien bij de overbrenging van de stukken naar een archiefbewaarplaats beperkingen aan de openbaarheid zijn gesteld. Deze beperkingen zijn thans niet in de Archiefwet gespecificeerd. Teneinde te verzekeren dat de openbaarheid vóór de overbrenging (ingevolge de WOB) en de openbaarheid ná de overbrenging (ingevolge de Archiefwet) op een verantwoorde wijze op elkaar aansluiten, bevat het onderhavige wetsvoorstel een wijziging van de Archiefwet 1962.

b. Afstemming van de Archiefwet 1962 op de WOB

De op grond van de Archiefwet naar een archiefbewaarplaats overgebrachte bescheiden zijn in het algemeen stukken ouder dan 50 jaar, dan wel eerder krachtens art. 19 van het Archiefbesluit overgebrachte stukken. De doelstelling van de openbaarheid in het kader van de archiefwetgeving is gelegen in de beschikbaarheid ten behoeve van historisch onderzoek. Dit noopt tot een mate van openbaarheid die zeker niet minder mag zijn dan die van de WOB. Integendeel, de Archiefwet dient een nog grotere mate van openbaarheid van overheidsdocumenten te verzekeren dan aanwezig is in de fase waarin de stukken nog betrekking hebben op het actuele doen en laten van de overheid.

Zowel wat het openbaarheidsbeginsel zelf als de systematiek van de beperking van de openbaarheid betreft verschillen de WOB en de Archiefwet fundamenteel van elkaar. Dit heeft verschillen in de regeling van de openbaarheid tot gevolg.

De Archiefwet 1962 kent in tegenstelling tot de WOB het documentenstelsel. Dat wil zeggen dat de wet recht geeft op raadpleging van de bescheiden zelf. Bij de overbrenging van archiefbescheiden naar een archiefbewaarplaats wordt door de overbrengende instanties (rijks-, provinciaal, gemeentelijk of ander overheidsorgaan) na advies van de beheerder van de archiefbescheiden in algemene zin beslist of beperkingen aan de openbaarheid van de stukken zullen worden gesteld. Opgemerkt zij dat het een beslissing van een overheidsorgaan betreft los van een concreet verzoek om inzage. Wordt nadien zo'n verzoek gedaan, dan wordt door de archiefbeheerder met inachtneming van de eventuele gestelde beperkingen een concrete beslissing genomen. Deze beslissing is vatbaar voor arob-beroep.

Voor wat betreft de afstemming van de Archiefwet 1962 en de WOB op het punt van de aan de openbaarheid te stellen beperkingen werd in het kader van de uitvoering van de motie-Van der Sanden in mei 1981 advies gevraagd aan de Archiefraad over een concept-wetsvoorstel, dat was gebaseerd op de voorstellen van de Commissie Nota Archiefbeleid. Kernpunt van dit concept was het voorstel de gronden voor beperking van de openbaarheid in beide wetten geheel gelijk te maken.

De Raad acht blijkens zijn advies van 18 december 1981, nr. 235, de aanpassing van de Archiefwet 1962 aan de algemene regeling van de WOB slechts verantwoord, indien deze leidt tot een grotere openbaarheid dan de Archiefwet 1962 thans reeds mogelijk maakt.

De Archiefwet 1962 voorziet in artikel 7 in de mogelijkheid tot het stellen van beperkingen aan de openbaarheid van archiefbescheiden.

De beperking is bij de overbrenging ongeclausuleerd mogelijk. Na de overbrenging kan zij alleen worden ontleend aan het niet nader gedefinieerde criterium «wanneer het algemeen belang dit dringend vereist», hierna te noemen «algemeen belang».

De motie-Van der Sanden is aanleiding geweest om de uitzonderingsgronden van de WOB te toetsen aan de inhoud die wordt gegeven aan het criterium van de Archiefwet. Daarbij is nagegaan of, gelet op het karakter van de Archiefwet, alle uitzonderingsgronden van de WOB wel zouden moeten worden overgenomen. Gezien de overbrengingstermijn van 50 jaar is er weinig aanleiding de openbaarheid van de Archiefwet 1962 uitdrukkelijk te beperken met het oog op de volgende in artikel 4 van de WOB genoemde relatieve uitzonderingsgronden: de economische en financiële belangen van de staat, de opsporing en vervolging van strafbare feiten (de verjaringstermijn in het commune strafrecht is maximaal 18 jaren), de inspectie, controle of toezicht door of vanwege overheidsorganen. Voor handhaving van de in artikel 1 van de WOB geregelde beperkte openbaarheid van documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad zijn na 50 jaar onvoldoende argumenten te vinden. Het interne bestuursproces heeft een historisch karakter gekregen en van bescherming van de rechtspositie van betrokken ambtenaren is dan geen sprake meer. Over blijven de uitzonderingsgronden: de eenheid van de Kroon, de veiligheid van de staat, bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, de betrekkingen van Nederland met andere landen, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de algemene uitzonderingsgrond van artikel 4i. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt bij de toepassing van de Archiefwet regelmatig gehanteerd als invulling van het criterium «algemeen belang». Daarom wordt voorgesteld de bescherming van de persoonlijke levenssfeer uitdrukkelijk als uitzonderingsgrond in de Archiefwet op te nemen. De praktijk van de Archiefwet wijst uit, dat de overige gronden in het kader van het stellen van beperkingen

aan de openbaarheid bij of na de overbrenging van archiefbescheiden zó zelden worden toegepast, dat het niet zinvol is een of meer van deze gronden uitdrukkelijk in de Archiefwet 1962 op te nemen. Zij zouden daardoor een te zwaar accent krijgen. Voor het enkele geval, dat de dringende noodzaak aanwezig is om de openbaarheid toch op een van die gronden te beperken, dient de in artikel 7a, eerste lid, opgenomen algemene uitzonderingsgrond die overeenkomt met artikel 10, tweede lid, onder g van het onderhavige wetsvoorstel (artikel 4i WOB). De woorden «de bij de aangelegenheid» zijn uit die bepaling niet overgenomen omdat zij slaan op het begrip «bestuurlijke aangelegenheid» dat in de Archiefwet geen rol speelt. Bij de toepassing van deze uitzonderingsgrond moet worden bedacht dat het historisch karakter van het materiaal bij het afwegen van de belangen een extra gewicht legt op het belang van de openbaarheid. Slechts bij uiterste noodzaak zal aan het bijzondere belang dat tot geheimhouding strekt de doorslag kunnen worden gegeven. Voor de volledigheid zij opgemerkt dat een te stellen beperking het resultaat dient te zijn van een toetsing van het te beschermen belang aan het publieke belang van de openbaarheid van de archiefbescheiden. Het individuele belang van eventuele raadplegers speelt geen rol.

Met de voorgestelde regeling wordt voldaan aan de verlangens van de Archiefraad naar grotere openbaarheid van archiefbestanden en naar minder vergaande *beperkingen* daarvan vóór de overbrenging van bescheiden.

6. Intern beraad

Artikel 1, tweede lid, van de WOB beperkt de openbaarheid van stukken, opgesteld ten behoeve van intern beraad. Deze beperking van de openbaarheid is in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen in artikel 11. In artikel 1, onder d, van het ontwerp wordt intern beraad gedefinieerd als beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een overheidsorgaan, dan wel binnen een kring van overheidsorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid. Met deze definiëring van het begrip intern beraad hebben wij beoogd gevolg te geven aan de strekking van *aanbeveling* 9 van de Evaluatiecommissie. Deze heeft betrekking op de problematiek van het betrekken van externe deskundigen en (advies)organen bij de oordeelsvorming over stukken ten aanzien waarvan door het overheidsorgaan wordt gesteld dat zij desondanks nog intern in overweging zijn.

Het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oogmerk waarmee het stuk is opgesteld. Van intern beraad kan dan ook sprake zijn wanneer externe personen of organen bij het verzamelen van gegevens, het ontwikkelen van beleidsalternatieven en/of de afronding van het beraad binnen het overheidsorgaan worden betrokken. Een dergelijke betrokkenheid doet het interne karakter van het beraad evenwel vervallen wanneer daaraan het karakter van advisering of gestructureerd overleg in plaats van beraad moet worden toegekend. Ook de grootte van de kring die bij het beraad is betrokken kan ertoe leiden dat er geen sprake is van intern beraad. Een haarscherpe, aan objectieve maatstaven af te meten afbakening voor alle gevallen is naar onze mening niet mogelijk. De term «beraad» impliceert niet dat over deze documenten steeds overleg in collegiaal verband moet worden gepleegd. Ook documenten waarvan de inhoud bestemd is voor één functionaris vallen eronder. Zij die ze hebben opgesteld of de inhoud ervan voor hun verantwoording hebben genomen, moeten de bedoeling hebben gehad dat ze zouden dienen voor zichzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid. Documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, zijn onder meer: nota's van ambtenaren aan hun politieke en ambtelijke chefs, correspondentie tussen de onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne

besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies. Interne documenten kunnen ook zijn: stukken, gewisseld tussen de centrale overheid en andere publiekrechtelijke lichamen. Ten aanzien van deze stukken moet van de bedoeling om ze als stukken voor intern beraad beschouwd te zien, uitdrukkelijk blijken of men moet deze bedoeling redelijkerwijs kunnen vermoeden.

7. Persoonlijke beleidsopvattingen

Uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt op grond van artikel 1, tweede lid, onder b, van de WOB geen informatie verstrekt die betrekking heeft op persoonlijke beleidsopvattingen van bewindslieden, bestuurders of ambtenaren. De WOB, noch het BOB, geven aan wat onder persoonlijke beleidsopvattingen moet worden verstaan. In de memorie van antwoord betreffende het ontwerp-WOB zijn persoonlijke beleidsopvattingen omschreven als meningen, opinies, commentaren, voorstellen, aanbevelingen en conclusies over het beleid waar bepaalde personen of groepen van personen zich achter hebben gesteld, met de daartoe door hen aangevoerde argumenten. Het is derhalve niet noodzakelijk dat de opvattingen herleidbaar zijn tot een individuele persoon. Ook opvattingen en meningen die worden gedragen door meer personen of een groep personen kunnen vallen onder het begrip persoonlijke beleidsopvattingen. Opvattingen van rechtspersonen kunnen eveneens onder het begrip vallen. In artikel 1 van het onderhavige voorstel is onder g het begrip persoonlijke beleidsopvattingen gedefinieerd.

De in artikel 1, tweede lid, onder b, van de WOB voorkomende beperking tot «bewindslieden, bestuurders of ambtenaren» hebben wij in het eerste lid van artikel 11 van het onderhavige voorstel achterwege gelaten aangezien naar ons oordeel alle in de betrokken documenten opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen eenzelfde bescherming verdienen. De bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen van anderen dan bewindslieden, bestuurders en ambtenaren, kan thans alleen worden gevonden door toepassing van een relatieve uitzonderingsgrond, ontleend aan artikel 4 van de WOB. Wij menen dat voor het maken van een verschil tussen categorieën van persoonlijke beleidsopvattingen geen redelijk motief is aan te voeren. Het vervallen van het bestaande onderscheid betekent dat ook de opvattingen van hen die van buiten in de sfeer van het interne beraad zijn betrokken een bescherming hebben die onafhankelijk is van het oordeel van het betrokken overheidsorgaan. Wij menen dat hierdoor het belang om in de vertrouwelijke sfeer te kunnen «brain-stormen» zonder vrees voor gezichtsverlies als bedoeld in *aanbeveling* 14 wordt beschermd.

Wat is de situatie met betrekking tot de persoonlijke beleidsopvattingen wanneer een document geen onderwerp van intern beraad meer uitmaakt? Ook dan zullen de persoonlijke beleidsopvattingen op grond van artikel 11, eerste lid, beschermd blijven. De noodzaak tot het voortduren van de bescherming volgt uit de hiervoor omschreven grondslag van de bescherming. De vrije meningsvorming zou worden belemmerd, indien de deelnemers aan het beraad weten dat na afloop daarvan de geuite opvattingen zonder overleg met hen openbaar zouden kunnen worden gemaakt. Ons standpunt betekent overigens niet dat een overheidsorgaan nimmer informatie over persoonlijke beleidsopvattingen zal mogen of kunnen geven. Informatieverschaffing kan namelijk uit eigen beweging geschieden. Wat de persoonlijke beleidsopvattingen van de ambtelijke deelnemers aan het interne beraad betreft moet het overheidsorgaan daarbij het verschil tussen de ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid in het oog houden. De ambtenaar is uitsluitend verantwoordelijk schuldig aan het overheidsorgaan. Dat betekent dat het overheidsorgaan bij het verschaffen van informatie uit eigen beweging in het oog moet houden dat de ambtenaar niet rechtstreeks wordt betrokken in de

bestuurlijke verantwoordingsplicht. Over persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren zal in beginsel dan ook alleen in niet tot de persoon van de ambtenaar te herleiden vorm informatie gegeven kunnen worden. Dat kan door de opvattingen als objectieve alternatieven te presenteren danwel deze tot die van het overheidsorgaan zelf te maken. Het uit eigen bewegingen onverkort openbaar maken van ambtelijke persoonlijke beleidsopvattingen is alleen mogelijk indien dit niet op gespannen voet staat met de hiervoor aangegeven verantwoordelijkheden en de betrokken ambtenaar ermee heeft ingestemd.

Ook met betrekking tot het uit eigen beweging geven van informatie over persoonlijke beleidsopvattingen van andere deelnemers aan intern beraad dient een overheidsorgaan de nodige zorgvuldigheid te betrachten. Tenzij betrokkenen hebben ingestemd met onverkorte informatieverschaffing zal deze in geobjectiveerde vorm dienen plaats te vinden zoals hiervoor ten aanzien van de «ambtelijke» persoonlijke beleidsopvattingen is aangegeven.

8. Documenten, betrekking hebbend op overleg met of het horen van niet-adviescommissies

De vorming van het overheidsbeleid komt in belangrijke mate tot stand in overleg met of na het horen van niet-ambtelijke adviescommissies. De stukkenwisseling tussen het overheidsorgaan en de adviesinstantie bestaat om te beginnen uit de adviesaanvraag, het documentatiemateriaal en toelichtingen afkomstig van het overheidsorgaan. Op deze stukken is de WOB van toepassing. Dat geldt ook voor de brieven van het adviesorgaan waarin om documentatie en/of toelichting wordt gevraagd. In geval van een verzoek om informatie of bij de overweging om tot openbaarmaking uit eigen beweging over te gaan zal ten aanzien van deze stukken moeten worden nagegaan of eventueel een van de uitzonderingsgronden van toepassing is. Voorts kunnen vergaderstukken zoals agenda's, notulen en notities aan het overheidsorgaan worden toegezonden in verband met het adviserend lidmaatschap van een ambtenaar of het door een ambtenaar gevoerde secretariaat ten behoeve van het advieswerk. Deze stukken zijn niet bestemd voor het overheidsorgaan als zodanig. In verband daarmee berusten zij niet onder een minister in de zin van de WOB. Uit de stukken zal dan ook geen informatie op grond van de WOB mogen worden verstrekt, tenzij de adviesinstantie daarmee uitdrukkelijk heeft ingestemd. Neemt de ambtenaar als vertegenwoordiger van het overheidsorgaan deel aan de werkzaamheden van een niet-ambtelijke adviescommissie, dan zijn de aan hem toegezonden stukken tevens bestemd voor het overheidsorgaan. De stukken kunnen daardoor documenten in de zin van de WOB zijn. Dit betekent overigens niet dat uit die documenten altijd informatie moet worden verschaft. De uitzonderingsgronden en beperkingen van de openbaarheid zijn immers van toepassing. Mochten deze naar het oordeel van een niet-ambtelijke adviescommissie onvoldoende waarborg bieden voor de bescherming van de vertrouwelijkheid van het beraad, dan menen wij dat in die uitzonderlijke gevallen een bijzondere openbaarheidsregeling in de instellingsregeling van het adviesorgaan moet worden opgenomen. Wij menen evenwel dat met het tot stand brengen van dergelijke bijzondere regelingen bijzonder grote terughoudendheid moet worden betracht.

In de slotfase van de adviesvoorbereiding is het mogelijk dat een adviesinstantie een concept-advies aan het overheidsorgaan toezendt ter verificatie van de gebruikte gegevens. Uit een dergelijk concept zal geen informatie op grond van de WOB mogen worden verschaft totdat het definitieve advies is gepubliceerd. Artikel 3 van de WOB en in navolging daarvan artikel 9 van het onderhavige ontwerp voorzien immers in een specifieke openbaarheidsregeling voor de adviezen van niet-ambtelijke adviescommissies. Deze impliceert dat uit concept-adviezen niet vooraf-

gaand informatie kan worden gegeven tenzij uiteraard de adviesinstantie uitdrukkelijk met de informatieverschaffing heeft ingestemd. Wanneer stukken van de overheid berusten bij niet-ambtelijke adviescommissies, zullen deze stukken bij die commissies niet als documenten in de zin van de WOB kunnen worden aangemerkt, indien op die commissies de WOB niet van toepassing is. De adviesinstanties zullen uit bedoelde stukken geen informatie aan derden mogen verschaffen, indien zij weten of moeten begrijpen dat de informatie vertrouwelijk ter kennisneming is toegezonden. Voor deze adviesinstanties gelden derhalve de algemeen geldende normen met betrekking tot de geheimhouding. Voor zover de adviesinstanties wel onder de WOB vallen, geldt hetgeen hiervoor met betrekking tot de overheidsorganen is gesteld. Bij de herziening van de Aanwijzingen inzake de Adviesorganen zal worden geregeld dat de instellingsregeling van een adviesorgaan voorziet in het overdragen van (exemplaren van) de voorstukken aan het overheidsorgaan dat als (het eerst) verantwoordelijk(e) voor de aangelegenheid kan worden aangemerkt.

9. Uitzonderingen en beperkingen

a. Algemeen

De WOB kent thans in artikel 1, tweede lid, weigeringsgronden en in artikel 4 uitzonderingsgronden met betrekking tot de verplichte informatieverschaffing. De uitzonderingsgronden gelden voor alle documenten, de weigeringsgronden alleen voor de documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad.

Deze laatste stukken zijn openbaar maar de openbaarheid kan onder omstandigheden beperkt zijn. De beperkingen zijn in artikel 1 alleen gerelateerd aan de situatie van een verzoek om informatie, de uitzonderingsgronden van artikel 4 aan het verschaffen van informatie, zowel op verzoek als uit eigen beweging. De Evaluatiecommissie heeft op dit punt geen aanbevelingen gedaan. Wij menen dat er aanleiding is de regeling van de weigerings- en uitzonderingsgronden systematisch en inhoudelijk te verbeteren. Systematisch is het beter eerst de uitzonderingsgronden te noemen. Zij hebben immers een algemeen karakter. Elk verzoek om informatie en elk voornemen tot het verstrekken van informatie uit eigen beweging dient eraan te worden getoetst. Zijn geen uitzonderingsgronden van toepassing dan moet worden nagegaan of er aanleiding is voor een beperkte openbaarheid indien het gaat om documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad.

Artikel 10 van het voorstel geeft daarom als eerste de regeling van de uitzonderingsgronden. Overeenkomstig artikel 4 van de WOB is het onderscheid tussen absolute en relatieve gronden gehandhaafd. Terzijde zij hier vermeld, dat de uitzonderingsgronden het recht van de burger op informatie en de plicht van overheidsorganen om informatie te verstrekken begrenzen. Zij leggen op zichzelf geen plicht tot geheimhouding op.

Artikel 11 regelt vervolgens de beperkingen van de openbaarheid van documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. De uitdrukking «beperkingen» is in plaats van «weigeringsgronden» gekozen omdat daaruit meer het beginsel van openbaarheid van bedoelde stukken spreekt. Het eerste lid van artikel 11 sluit inhoudelijk aan bij artikel 1, tweede lid, van de WOB. Daarnaast geeft het aan onder welke voorwaarden het overheidsorgaan informatie kan geven over persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. Het tweede lid regelt hetzelfde onderwerp met betrekking tot een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie.

b. Handhaving van het bestaande onderscheid tussen absolute en relatieve uitzonderingsgronden

b.1. Algemeen

Evenals de bestaande WOB kent het ontwerp het onderscheid tussen absolute en relatieve uitzonderingsgronden. In het geval van een absolute uitzonderingsgrond behoeft het belang van de informatieverschaffing niet te worden afgewogen tegen het belang van het niet verschaffen van de informatie. De Evaluatiecommissie heeft zich niet uitgesproken over het onderscheid tussen absolute en relatieve uitzonderingsgronden. Wij hebben hieruit afgeleid dat het onderscheid in de ogen van de commissie behouden dient te blijven. Dat stemt overeen met ons eigen standpunt.

b.2. Absolute uitzonderingsgronden

De absoluut te beschermen belangen zijn van een andere orde dan die welke bescherming vinden in het kader van een afweging tegen het belang van de openbaarmaking als zodanig. Dit verschil wil overigens niet zeggen dat het beroep op een absolute uitzonderingsgrond niet contro-leerbaar is. In het kader van een arobprocedure zal de rechter een oordeel kunnen worden gevraagd of het overheidsorgaan zich terecht op een absolute uitzonderingsgrond beroept. De rechter kan daartoe kennisneming van de gegevens vragen. Als onder omstandigheden een beroep op een absolute uitzonderingsgrond zou falen, zal alvorens tot informatieverschaffing wordt overgegaan aan de relatieve uitzonderingsgronden moeten worden getoetst. Bij de relatieve uitzonderingsgronden heeft een afweging plaats tussen het publieke belang van het verstrekken van informatie en het te beschermen bijzondere belang.

b.3. Relatieve uitzonderingsgronden

In de gevallen waarin één of meer van de relatieve uitzonderingsgronden aanwezig zijn, staat de bescherming van het (de) betrokken belang(en) voorop. Weliswaar kan het publieke belang van het verstrekken van informatie tegen zo'n beschermd belang opwegen, maar dat moet dan wel een voor de hand liggende zaak zijn. Dit klemmt temeer waar het ten onrechte verschaffen van informatie, zowel voor personen (natuurlijke en rechtspersonen) als voor het overheidsorgaan zelf onwenselijke gevolgen kan hebben. Als een verzoeker er bijvoorbeeld in slaagt inzage te krijgen van de financiële gegevens van een concurrent (die bij de overheid berusten) om daar zijn voordeel mee te doen, kan deze onevenredig worden benadeeld, zonder dat daar een voldoende zwaar publiek belang van informatieverstrekking tegenover staat. De concurrent kan dan eventueel in rechte schadevergoeding eisen van het overheidsorgaan dat de informatie heeft verstrekt.

b.4. Het belang van de verzoeker bij de gevraagde informatie

De WOB gaat ervan uit dat bij de beoordeling van een verzoek om informatie het belang dat de verzoeker bij de informatie heeft in beginsel geen rol speelt. Het belang van de verzoeker mag niet in zijn nadeel werken, maar het kennishebben van het belang kan voor het overheidsorgaan noodzakelijk zijn in het kader van de toetsing aan de relatieve uitzonderingsgronden.

Het belang van de verzoeker kan dan zeer wel ten gunste van de openbaarheid van de gevraagde informatie werken. Indien een verzoek om informatie aan het oordeel van de arob-rechter wordt onderworpen speelt het belang van de verzoeker een marginale rol. De rechter zal om tot een goed oordeel te kunnen komen een afweging moeten maken van

alle in het geding zijnde belangen. Bij een verzoek om versnelde behandeling van een ingesteld beroep of een verzoek om schorsing of voorlopige voorziening zal de appellant/verzoeker om informatie zijn belang direct moeten aangeven opdat de rechter op het verzoek kan beslissen. De eis dat bij het verzoek de bestuurlijke aangelegenheid moet worden aangeduid waarborgt het gebruik van de WOB overeenkomstig de doelstelling van de wet. De Afdeling rechtspraak acht een toetsing van het belang bij het kennis nemen van de informatie aan de doelstelling van de WOB geoorloofd. Wij menen enerzijds dat een dergelijke toetsing inderdaad het karakter van de WOB als instrument voor participatie van de burger aan het overheidsbestuur duidelijk markeert. Anderzijds zal een grote terughoudendheid moeten worden betracht. Het beleid en de uitvoering daarvan raken in tal van gevallen immers de burger individueel. Het persoonlijke belang kan in dergelijke gevallen zeer wel samenvallen met de bestuurlijke belangen waarop de WOB ziet.

Het persoonlijke belang van de verzoeker om informatie speelt in tweeërlei opzicht ook een rol in het kader van een beroepsprocedure op grond van de Wet arob.

Een appellant zal ingevolge artikel 7 van die wet slechts in zijn beroep ontvankelijk zijn indien hij door een beschikking rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen. Verlangt de appellant een versnelde behandeling als bedoeld in artikel 81 van de Wet op de Raad van State, dan zal hij zijn belang bij een onverwijld beslissing in zijn verzoekschrift moeten aangeven. In het eerste geval zal het in zijn belang getroffen zijn van de appellant vrijwel altijd samenvallen met het niet of niet geheel inwilligen van een verzoek om informatie. De WOB vooronderstelt immers het belang van iedere burger bij het verkrijgen van informatie over een bestuurlijke aangelegenheid. Met betrekking tot de spoedbehandeling ligt de situatie gecompliceerder. De eis van het aangeven van het belang van de appellant bij die procedure beoogt het ongecontroleerde gebruik ervan te voorkomen. Wij menen dat dat de eis van het aangeven van de spoedeisendheid van het belang van de verzoeker bij de gevraagde informatie rechtvaardigt.

Wij tekenen daarbij aan dat de opgave van het belang dan niet geschiedt in het kader van de beoordeling van het verzoek.

Tot slot menen wij dat het al dan niet aanwezig zijn van een spoedeisend belang mede beïnvloed wordt door de aard van de aangelegenheid. Informatie heeft voor de verzoeker vaak slechts een kortstondige waarde. Lange beroepsprocedures kunnen ertoe leiden dat de WOB niet aan haar doelstelling kan voldoen. De praktijk van de toepassing van de WOB heeft ons geen aanleiding gegeven bijzondere op de WOB afgestemde voorzieningen voor te stellen. De Wet arob en de Wet op de Raad van State bieden de Afdeling rechtspraak voldoende ruimte om de met de WOB beoogde doelstelling tot haar recht te laten komen.

10. Bijzondere wetgeving en verdragen

Bij de beoordeling of bepaalde informatie al dan niet openbaar moet of mag worden gemaakt, kan niet worden volstaan met het letten op de WOB.

De WOB zal als algemene wet moeten wijken voor in bijzondere wetgeving opgenomen openbaarheidsregelingen. De jurisprudentie van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State heeft terzake grenzen getrokken. Niet elke zelfstandige, van de WOB afwijkende, regeling inzake openbaarheid gaat voor de WOB. Dat is in de ogen van de Afdeling alleen het geval indien de andere openbaarheidsregeling als uitputtend kan worden aangemerkt. In de andere gevallen kan de WOB worden gebruikt om aanvullende informatie te vragen. De regelingen opgenomen in de artikelen 25a en 36 van de WRS inzake de openbaarheid

van onder andere de adviezen van de Raad van State respectievelijk de ter inzagelegging van gedingstukken alsmede de geheimhoudingsbepaling van artikel 67, eerste lid, van de Algemene Wet inzake rijksbelastingen zijn door de Afdeling als uitputtende regeling aangemerkt. Wij kunnen ons geheel vinden in de benadering van de Afdeling. Deze heeft wel tot gevolg dat indien nieuwe wetgeving een bijzondere openbaarmakingsregeling vereist in de toelichting duidelijk moet worden gemaakt of het om een uitputtende en daardoor uitsluitende dan wel om een ten opzichte van de WOB aanvullende voorziening gaat. 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. Geheimhoudingsbepaling – Motie-Van der Sanden

Bestaande bepalingen in andere wetten en in op die wetten gebaseerde uitvoeringsregelingen, die een geheimhoudingsplicht opleggen aan degenen die bij de uitvoering van de desbetreffende wet of regeling zijn betrokken, zijn met het in werking treden van de WOB niet vervallen. Zo zijn bijvoorbeeld ambtenaren ingevolge het eerste lid van artikel 59 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) verplicht tot geheimhouding van hetgeen hun in hun ambt ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt.

Na het in werking treden van de WOB geldt deze verplichting nog steeds. Dit betekent enerzijds dat ambtenaren slechts tot informatiever-schaffing gehouden zijn, voorzover geheimhouding niet uit de aard van de zaak voortvloeit. Anderzijds kan de ambtenaar in de WOB steun vinden bij het beantwoorden van de vraag welke informatie «uit de aard der zaak» niet openbaar is.

Tijdens de parlementaire behandeling van de WOB heeft de Tweede Kamer in de motie-Van der Sanden (Handelingen II 1976/1979, blz. 3276), gevraagd om zo spoedig mogelijk, doch in ieder geval binnen een periode van vijf jaren na het in werking treden van de WOB, na te gaan op welke plaatsen in de bestaande wetten en algemene maatregelen van bestuur bepalingen omtrent openbaarmaking en geheimhouding moeten worden gewijzigd, zodat zij overeenstemmen met de maatstaven van de WOB. Aanwijzing 3 van de Aanwijzingen inzake Openbaarheid van bestuur is mede op deze motie gebaseerd.

Ter uitvoering van deze motie is in de eerste plaats een op de maatstaven van de WOB afgestemde model-geheimhoudingsbepaling ontworpen, die kan worden toegepast in gevallen waarin bij de uitvoering van de desbetreffende wet personen kunnen worden betrokken voor wie niet anderszins (bijvoorbeeld krachtens het ARAR) een geheimhoudingsplicht moet worden opgenomen.

Deze modelbepaling is op voorstel van de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving (ICHW) en na advies van de Raad van State door de Minister van Justitie op 2 oktober 1981 aan alle ministers en staatssecretarissen ter kennis gebracht.

Zij luidt als volgt:

«Een ieder die betrokken is bij de uitvoering van deze wet en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voorzover enig wettelijk voorschrift hem tot bekendmaking verplicht of uit zijn taak bij de uitvoering van deze wet de noodzaak tot bekendmaking voortvloeit.»

Deze model-bepaling, die tevens van een model-toelichting is voorzien, wordt in de daarvoor in aanmerking komende nieuwe wetgeving zoveel mogelijk toegepast. Daarmee wordt inhoud gegeven aan *aanbeveling* 39 van de Evaluatiecommissie.

In de tweede plaats is door alle ministeries een inventarisatie gemaakt van in de bestaande wetgeving en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen voorkomende geheimhoudingsvoorschriften. Op deze inventarisatie doelt *standpunt* 38 van de Evaluatiecommissie. Ingevolge de motie-Van der Sanden moet worden gezien of deze voorschriften, gelet op de maatstaven van de WOB, aanpassing behoeven. Dit onderzoek heeft thans plaats door de ICHW. Naar uit een eerste inventarisatie blijkt voldoen de bestaande geheimhoudingsvoorschriften in het algemeen aan de maatstaven van de WOB. Uit het onderzoek blijkt echter eveneens dat er tal van redactionele verschillen tussen de diverse voorschriften bestaan, hetgeen uit een oogpunt van harmonisatie van wetgeving als onwenselijk moet worden aangemerkt, omdat zulks bij de toepassing van de voorschriften aanleiding kan geven tot interpretatieproblemen. Daarom wordt thans gezien in hoeverre geheimhoudingsvoorschriften, die op zichzelf voldoen aan de maatstaven van de WOB, kunnen worden geschrapt – bijvoorbeeld omdat bij de uitvoering van de desbetreffende wet alleen ambtenaren zijn betrokken, voor wie reeds uit hoofde van het ARAR een geheimhoudingsplicht geldt – dan wel door de model-bepaling kunnen worden vervangen.

B. Artikelsgewijze toelichting

HOOFDSTUK 1. DEFINITIES

Artikel 1

In paragraaf V van deze toelichting is in algemene zin aandacht besteed aan de achtergronden van een aantal in het onderhavige artikel gedefinieerde begrippen. Op deze plaats beperken wij ons tot aanvullende opmerkingen.

a. Overheidsorgaan

In de WOB staan de bestuurlijk verantwoordelijke personen en colleges centraal. Zij dragen in beginsel de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wet. Door mandatering kunnen zij bevoegdheden opdragen aan onder hun verantwoordelijkheid werkzame ambtenaren of dienstonderdelen.

b. Document

Onder documenten vallen niet alleen de door de overheidsorganen zelf gecreëerde stukken of ander materiaal. Ook alle van buiten komende stukken en ander voor overheidsorganen bestemd materiaal zoals agenda's, notulen, (concept)adviezen en magneetbanden verkrijgen de status van document in de zin van de WOB. Voor de beantwoording van de vraag of een document bij het overheidsorgaan berust is niet alleen de fysieke aanwezigheid van belang. Het document moet ook bestemd zijn voor het overheidsorgaan als zodanig. Dit is van belang voor de status van de stukken, afkomstig van externe adviesinstanties. Onder V 8 is daaraan een uitgebreide beschouwing gewijd.

Tot «ander materiaal dat gegevens bevat» behoren onder andere foto's, films, ponskaarten en -banden en elektromagnetische kaarten en -banden. De ontwikkeling van de computertechniek zal naar verwachting tot nieuwe gegevensdragers leiden. Het is niet onmogelijk dat gegevens niet alleen worden gedragen door de software, maar dat zij reeds in de hardware worden ingebouwd of geprogrammeerd.

c. Bestuurlijke aangelegenheid

Bij de totstandkoming van de WOB is niet gekozen voor het Zweedse stelsel, waarbij de verzoeker om informatie het document, waarvan hij de inhoud wil kennen precies moet aangeven. Op dit punt is het Deense voorbeeld gevolgd, waarbij de verzoeker de aangelegenheid, waarover hij geïnformeerd wil worden, moet vermelden. Deze keuze berustte op twee overwegingen. Een burger, die over een bepaald onderwerp geïnformeerd wil worden, weet meestal niet welk(e) document(en) die informatie bevat(ten). In de regel zal immers de verlangde informatie niet alleen zijn opgenomen in stukken, die naar buiten zijn verzonden (en die de burger mogelijk kent), maar ook in interne documenten (die hij niet kent). Een wettelijke regeling die hem dwingt de verlangde documenten te noemen, kan er dus gemakkelijk toe leiden dat hij zijn pogingen om informatie in te winnen snel opgeeft. Hij kan echter ook een andere weg bewandelen door het vragen naar documenten die hem op het spoor kunnen brengen van

informatie die hij wenst, bijv. agenda's, het register van de binnengekomen stukken of alle rekeningen over een bepaalde periode. Dergelijke verzoeken komen niet voor inwilliging in aanmerking indien niet tevens de bestuurlijke aangelegenheid wordt aangegeven. Het verzoek is zonder dat laatste als te ongespecificeerd aan te merken. Het vragen naar deze stukken omvat niet altijd de aanduiding van de bestuurlijke aangelegenheid. Het spreekt voor zich dat degene die het verzoek behandelt de verzoeker bijstaat bij het op juiste wijze formuleren van zijn verzoek.

d. Intern beraad

Onder V 6. is aangegeven onder welke omstandigheden er sprake kan zijn van intern beraad. Met betrekking tot de documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad gelden, wanneer het gaat om het verschaffen van informatie op verzoek, de in artikel 11, eerste lid, genoemde beperkingen van de openbaarheid. Deze regeling is ontleend aan artikel 1, tweede lid, van de WOB.

De beperkingen hebben ten doel te bereiken dat er geen recht op het verkrijgen van brokstukken onrijpe of eenzijdige informatie ontstaat. Het verschaffen daarvan kan immers gemakkelijk leiden tot onnodige onrust of ongefundeerde verwachtingen. De bescherming van artikel 11, eerste lid, reikt verder dan het moment waarop het interne beraad is voltooid. De ten behoeve van dat beraad opgestelde stukken blijven hun specifieke karakter behouden.

e. Niet-ambtelijke adviescommissie

Deze definitie is ontleend aan artikel 3, tweede lid, van de WOB. De term «colleges» uit de definitie van artikel 3, tweede lid, van de WOB is vervangen door: instantie. Deze wijziging houdt verband met het feit dat in de loop van de tijd in de aanduiding van adviescolleges een zekere variatie is ontstaan. Ook dient rekening te worden gehouden met de situatie dat het advies wordt uitgebracht door een éénhoofdige commissie. De uitdrukking «van overheidswege ingestelde instantie» is in plaats van «door een of meer overheidsorganen ingesteld» gekozen omdat niet-ambtelijke adviescommissies ook bij de wet kunnen zijn ingesteld. Tevens strekt zij ertoe met het oog op de toepassing van de specifieke openbaarmakingsregeling voor de adviezen van de niet-ambtelijke adviescommissies het onderscheid tussen deze commissies en andere niet op initiatief van de overheid tot stand gekomen adviesinstanties duidelijker te markeren. De adviezen van laatst bedoelde instanties zijn openbaar met inachtneming van het algemene openbaarheids-regime van de WOB.

Voor de goede orde dient te worden opgemerkt dat de definitie niet uitsluit dat ook ambtenaren deel uitmaken van een niet-ambtelijke adviescommissie. Het tegendeel is het geval. Alle stemgerechtigde leden kunnen ambtenaar zijn, als zij maar niet tot taak hebben het overheidsorgaan te adviseren over de onderwerpen waarvoor de adviescommissie is ingesteld. Het zal in deze gevallen meestal gaan om ambtenaren die uitsluitend wetenschappelijk, technisch, educatief of administratief werk verrichten. Een commissie bestaande uit niet-ambtenaren en één ambtenaar die het overheidsorgaan adviseert over de betrokken onderwerpen is daardoor een gemengd samengestelde commissie. Artikel 9 is dan niet van toepassing. Ambtenaren die wel tot taak hebben het overheidsorgaan te adviseren over de betrokken onderwerpen kunnen bij het advieswerk van de niet-ambtelijke adviescommissie zijn betrokken als nietstemgerechtigd lid of waarnemer. Het bezit van het stemrecht is dus het enige criterium.

f. Ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie

Deze definitie is het spiegelbeeld van de voorafgaande. Indien een commissie uitsluitend of gedeeltelijk uit ambtenaren bestaat die het

overheidsorgaan adviseren over de betrokken problematiek, is er sprake van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie. Artikel 11, tweede lid, bepaalt onder welke voorwaarden de in de adviezen van deze commissies opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen openbaar zijn.

g. Persoonlijke beleidsopvatting

In het algemeen gedeelte van deze toelichting is onder V 7. uitvoerig op de betekenis van dit begrip ingegaan.

HOOFDSTUK II. OPENBAARHEID

Artikel 2

Artikel 110 van de Grondwet verplicht de overheid tot het betrachten van openbaarheid bij de uitvoering van haar taak volgens regels bij de wet te stellen. De WOB geeft door middel van een algemene openbaarheidsregeling inhoud aan deze opdracht. Wij menen dat in deze algemene regeling het beginsel van openbaarheid niet onvermeld mag blijven. Artikel 2 drukt dit uit door te bepalen dat de overheidsorganen verplicht zijn bij de uitvoering van hun taak aan een ieder informatie te verstrekken overeenkomstig de WOB. Met de zinsnede in artikel 2 «onverminderd het elders bij de wet bepaalde» wordt aangegeven dat de WOB als algemene openbaarmakingsregeling wijkt voor bijzondere openbaarmakingsregelingen in wetten in formele zin. De algemene formulering omvat zowel de informatieverstrekking op verzoek als die uit eigen beweging. In het Algemeen gedeelte is onder V10. aangegeven hoe de algemene openbaarheidsregeling van de WOB zich verhoudt tot de bijzondere regelingen in andere wetten en verdragen.

HOOFDSTUK III. INFORMATIE OP VERZOEK

Artikel 3, eerste lid

Het eerste lid van artikel 3 is ontleend aan artikel 2, eerste lid, van het BOB. Gekozen is voor een iets meer directe redactie.

Voorop staat dat elk verzoek om informatie over een bestuurlijke aangelegenheid dient te worden aangemerkt als een verzoek op grond van de WOB. Bij een verzoek om informatie behoeft dus niet uitdrukkelijk een beroep op de WOB te worden gedaan. De wijze waarop het verzoek is gedaan, kan derhalve verschillend zijn: mondeling in een persoonlijk onderhoud, telefonisch, schriftelijk per brief of per telegram. Wij achten het niet noodzakelijk de manieren waarop een verzoek kan worden gedaan uitdrukkelijk in de wet te noemen.

Aanbeveling 7 van de Evaluatiecommissie nemen wij dan ook niet over. Een dergelijke opsomming komt ons te detaillistisch voor en past derhalve niet in ons streven de wetgeving niet te fijnmazig te maken. Bovendien kan het noemen van bepaalde wijzen van verzoeken vragen oproepen indien in de toekomst andere vormen algemeen mogelijk worden die thans nog niet worden gebruikt, bijvoorbeeld via beeldschermen.

Een verzoek kan tot het overheidsorgaan zelf of tot een onder haar verantwoordelijkheid werkzame instelling, dienst of bedrijf worden gericht. Wat de centrale overheid betreft, gaat het om instellingen, diensten en bedrijven die onder verantwoordelijkheid van ministers werkzaam zijn. De stukken die berusten bij deze instellingen, diensten en bedrijven zijn documenten in de zin van de WOB. «Onder verantwoordelijkheid van » wil zeggen dat de bedoelde instellingen, diensten en bedrijven zich bij hun werkzaamheden moeten richten naar de opdrachten van het orgaan. De bevoegdheid tot het geven van opdrachten is immers de voorwaarde voor het kunnen dragen van de verantwoordelijkheid.

Of op het rijksniveau een instelling, dienst of bedrijf onder verantwoordelijkheid van een of meer ministers werkt, kan blijken uit de daartoe getroffen regeling. Deze kan van publiekrechtelijke of van privaatrechtelijke aard zijn. De onafhankelijkheid van bepaalde organen en instellingen is wettelijk geregeld zoals voor bijvoorbeeld de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de rechterlijke macht en de rijksuniversiteiten. Ten aanzien van bijvoorbeeld de PTT, het Openbaar Ministerie, het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, het Rijkscomputercentrum, de Dienst der Domeinen, 's Rijks Munt, het Rijks Inkoopbureau en de Rijksbedrijfsgezondheids- en -bedrijfsveiligheidsdienst bestaat zo'n regeling niet.

Deze bedrijven, diensten en instellingen zijn daardoor werkzaam onder verantwoordelijkheid van de ministers onder wie zij ressorteren. In de sfeer van de centrale overheid functioneren verder bedrijven, diensten en instellingen met een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid of een privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid zoals: NV's, BV's, stichtingen, verenigingen. Deze hebben een eigen bestuur en functioneren derhalve in beginsel onafhankelijk van ministers.

Daaronder zijn er echter voor wie, hetzij in hun statuut hetzij bij nadere regeling, is bepaald dat zij zich moeten richten naar de opdrachten van ministers en/of dat zij onder verantwoordelijkheid van ministers werkzaam zijn. Daardoor worden zij immers in staat gesteld en geacht een publiekrechtelijke functie te vervullen. Als voorbeelden kunnen worden genoemd de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen en de Raden voor de kinderbescherming. Het is niet voldoende dat de directe invloed van de minister mogelijk is na daartoe nog tot stand te brengen regelgeving. Pas na tot standkoming van die regelgeving kan er sprake zijn van een onder diens verantwoordelijkheid werkzame instantie.

Duidelijkheidshalve merken wij op dat hieronder niet vallen: particuliere vennootschappen waaraan de overheid financiële steun verleent met het beding, dat de minister van Economische Zaken bevoegd is daaraan opdrachten te geven om zoveel mogelijk de beoogde handhaving van de werkgelegenheid en een juiste besteding van de verschaftte gelden te waarborgen. Deze vennootschappen worden daardoor niet in staat gesteld en geacht een publiekrechtelijke functie te vervullen. Voor publiekrechtelijke diensten, bedrijven en instellingen, die onder ministers ressorteren, wordt thans derhalve aangenomen dat zij onder de werking van de WOB vallen, tenzij dit anders is geregeld. Voor de privaatrechtelijke geldt het tegenovergestelde; daar wordt uitgegaan van hun onafhankelijkheid van ministers, andere regelingen voorbehouden.

Artikel 3, tweede lid

Op grond van artikel 3, tweede lid, dient de verzoeker om informatie bij dat verzoek te vermelden de bestuurlijke aangelegenheid of het daarop betrekking hebbend document. Dit artikellid is een uitgebreide versie van artikel 2, tweede lid, van het BOB. In het algemene deel van deze toelichting is onder V 2. ingegaan op de problematiek rond het begrip bestuurlijke aangelegenheid en de vermelding daarvan bij een verzoek om informatie. Op deze plaats gaan wij op een aantal meer praktische punten in.

De WOB blijft het informatiestelsel als uitgangspunt behouden. Dat betekent dat een verzoeker de bestuurlijke aangelegenheid moet vermelden, in het kader waarvan informatie uit documenten wordt gevraagd. Het ligt op de weg van de ambtenaar tot wie het verzoek is gericht, de verzoeker bij de formulering van de vraagstelling omtrent de bestuurlijke aangelegenheid te helpen. De aanduiding van de bestuurlijke aangelegenheid kan ook besloten liggen in het verzoek om informatie uit een bepaald document. De behandelend ambtenaar dient hiermee rekening te houden.

De informatie waarom wordt gevraagd, moet van bestuurlijke aard zijn. Dit is niet het geval indien het verzoek het te leen vragen van boeken uit de bibliotheek betreft of het vragen van inlichtingen over wetenschappelijke onderwerpen aan researchinstituten. In deze gevallen is er geen sprake van bestuurlijke aangelegenheden in de zin van de WOB, ook niet als de betrokken instellingen werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van overheidsorganen.

Het woord «bestuurlijk» heeft niet de engere betekenis van «administratief». Het heeft betrekking op het openbaar bestuur in al zijn facetten. Of het verzoek inderdaad een bestuurlijke aangelegenheid betreft, wordt in eerste instantie door het overheidsorgaan beoordeeld.

Artikel 3, derde lid

Beschikt het overheidsorgaan waartoe de verzoeker om informatie zich heeft gericht over de benodigde documenten dan dient dat overheidsorgaan op het verzoek te beslissen. Dit sluit aan bij de strekking van *aanbeveling* 12 van de Evaluatiecommissie. Acht het orgaan zich niet in staat om te beslissen bijvoorbeeld met het oog op de toepassing van de uitzonderingsgronden en beperkingen van de openbaarheid, dan kan het de verzoeker vragen zijn verzoek te richten tot het orgaan dat daartoe beter in staat moet worden geacht. Ook kan het orgaan waar het verzoek is binnengekomen met het andere orgaan overleggen alvorens te beslissen. Dit verdient in ieder geval *aanbeveling* indien een verzoeker met een in de rede liggende verwijzing niet instemt.

Is verwijzing noodzakelijk en stemt de verzoeker daarmee in, dan geeft het verwijzende overheidsorgaan de verzoeker zo enigszins mogelijk het adres waar hij het best kan worden geholpen. Overeenkomstig *standpunt* 11 van de Evaluatiecommissie blijft het dus mogelijk bij stukkenwisseling tussen overheidsorganen de informatie te vragen bij de opsteller en de ontvanger. De overheidsorganen en andere adviesinstanties vervullen thans zelf de advies-, bemiddelings- en verwijstaken inzake de WOB. In ons verslag hebben wij meegedeeld ons niet te kunnen verenigen met *aanbeveling* 25 waarin ervoor wordt gepleit deze taken aan de Nationale ombudsman op te dragen. Een formele uitbreiding van de taak van de Nationale ombudsman in deze achtten wij niet noodzakelijk en niet wenselijk aangezien de overheidsorganen de taken naar behoren (kunnen) vervullen. De Nationale ombudsman heeft te kennen gegeven zich met onze opvatting te kunnen verenigen. De *aanbevelingen* 26 en 35 hangen ten nauwste samen met *aanbeveling* 25. Zij behoeven gelet op ons standpunt daarover geen nadere uitwerking.

Artikel 4

Het kan voorkomen dat een document niet in het bezit is van een overheidsorgaan. In dergelijke gevallen zal het overheidsorgaan de verzoeker moeten verwijzen naar het orgaan waar het document wel beschikbaar is. Is het document wegens bijzondere omstandigheden afwezig, bijvoorbeeld door uitlening of brand, dan zal ervoor moeten worden gezorgd dat het document of een afschrift daarvan weer ter beschikking komt.

Artikel 5, eerste lid

De in artikel 1, onder a, genoemde overheidsorganen zijn verantwoordelijk voor het verschaffen van de gevraagde informatie. Het spreekt vanzelf dat in de meeste gevallen de bestuurlijk verantwoordelijke binnen het overheidsorgaan niet zelf op de verzoeken om informatie beslist. Het eerste lid van artikel 5 voorziet daarom, evenals artikel 4, eerste lid, van het BOB, in de mogelijkheid dat het overheidsorgaan ambtenaren belast met het beslissen op verzoeken om informatie. Er is dan sprake van mandaatverlening.

Het merendeel van de verzoeken ligt in de sfeer van de voorlichting en zal dan ook door de met de voorlichting belaste ambtenaren kunnen worden afgedaan. Wat de rijksoverheid betreft zal het systeem van gemachtigde ambtenaren bij de ministeries gehandhaafd blijven. Zij behandelen de mondelinge verzoeken ten aanzien waarvan in eerste instantie afwijzend is beschikt en de verzoeker om een schriftelijke en gemotiveerde afwijzing vraagt. Tevens beoordelen zij de afwijzing van schriftelijke verzoeken alsmede alle verzoeken ten aanzien waarvan in eerste instantie twijfel bestaat of de verzoeken kunnen worden ingewilligd, danwel waarvan zij weten of redelijkerwijs vermoeden dat inwilliging of weigering belangrijke politieke of maatschappelijke gevolgen kan hebben. Indien de gemachtigde ambtenaar van mening is dat inwilliging of afwijzing van het verzoek belangrijke politieke of maatschappelijke gevolgen heeft, legt hij het verzoek ter beslissing voor aan de minister.

Een en ander zal voor de gehele rijksdienst worden geregeld overeenkomstig de model-uitvoeringsregeling.

Artikel 5, tweede lid

De verzoeker kan zijn verzoek naar eigen verkiezing mondeling of schriftelijk doen. Ook het overheidsorgaan heeft in eerste instantie de keuze om mondeling of schriftelijk te beschikken. In de meeste gevallen kan met een mondelinge beslissing worden volstaan. Dit is zeker het geval wanneer het verzoek wordt ingewilligd. Moet een mondeling verzoek geheel of gedeeltelijk worden afgewezen, dan zal de beslissende ambtenaar in de regel de noodzaak daartoe overtuigend mondeling aan de verzoeker kunnen overbrengen. Wanneer de verzoeker echter niet overtuigd is, dient hij in de gelegenheid te zijn gebruik te maken van de in artikel 15 van het ontwerp voorziene mogelijkheid van rechtsbescherming op grond van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet arob). Teneinde de daarvoor benodigde schriftelijke beschikking te verkrijgen en onduidelijkheden over de afwijzingsgronden te voorkomen, verplicht artikel 5, tweede lid, tot een gemotiveerde schriftelijke gehele of gedeeltelijke afwijzing van een mondeling verzoek om informatie indien de verzoeker daarom vraagt.

De ambtenaar zal de verzoeker op dit recht moeten wijzen. Een gehele of gedeeltelijke afwijzing van een schriftelijk verzoek om informatie dient altijd schriftelijk en gemotiveerd aan de verzoeker te worden meegedeeld.

Het overheidsorgaan dient met het oog op de rechtsbescherming van de verzoeker de schriftelijke motivering van de afwijzing zo spoedig mogelijk aan hem toe te zenden. Daarbij ware dan te wijzen op de mogelijkheid van beroep en de beroepstermijn. Vanaf de datum van verzending van de schriftelijke afwijzing begint de beroepstermijn van 30 dagen te lopen.

Artikel 5, derde lid

Artikel 5, derde lid, komt goeddeels overeen met artikel 4, derde lid, van het BOB. Het zal nogal eens voorkomen dat derden bij de beslissing op een verzoek om informatie belang hebben, in het bijzonder wanneer de verlangde informatie op henzelf betrekking heeft. Zij mogen ten opzichte van de verzoeker niet in een nadelige positie worden gebracht doordat zij geen recht zouden hebben op een schriftelijke mededeling van een hun rakende positieve beslissing op een verzoek om informatie. De onderhavige bepaling voorziet in een direct recht van de derde op de informatie voorzover die op hem betrekking heeft. Wij menen namelijk dat de mogelijkheid, dat de derde op grond van de WOB de over hem verschaft informatie kan vragen, onvoldoende diens belangen beschermt. Het verzoek zou eerst moeten worden getoetst aan de uitzonderingen en beperkingen genoemd in de artikelen 10 en 11. Voor een dergelijke toetsing bestaat geen noodzaak.

De vraag doet zich voorts voor of de bescherming van de belangen van de derde niet beter zou zijn gewaarborgd indien een overheidsorgaan gehouden is uit eigen beweging alle bij informatieverstrekking betrokken derden uit eigen beweging daaromtrent te informeren. Een dergelijke verplichting zou inderdaad leiden tot een optimale bescherming van de belangen van derden. Zij is echter in de praktijk niet uitvoerbaar. Van een overheidsorgaan kan niet worden verlangd dat het met betrekking tot elke informatievervalsing nagaat welke derden daarbij mogelijk betrokken zijn. In veel gevallen zal het om een ongedefinieerde groep betrokkenen gaan. Het overheidsorgaan zal overigens altijd zo veel mogelijk moeten voorkomen dat derden op niet aanvaardbare wijze in hun belangen worden getroffen door bestuurlijke informatieverstrekking. Met het stellen van het publieke belang van de informatievervalsing als zodanig boven het beschermde andere belang zal dan ook grote zorgvuldigheid betracht moeten worden. Het ten onrechte verschaffen van informatie kan er immers toe leiden dat een derde, die door de verscaffing van de informatie schade heeft geleden, het overheidsorgaan daarvoor aanspreekt.

Een doeltreffend middel om in het geding zijnde belangen van derden op verantwoorde wijze in de belangenafweging te betrekken kan het horen van die derden zijn voordat de informatie wordt verstrekt. Het overheidsorgaan mag zijn beslissing echter niet volledig laten afhangen van de toestemming van de derde. Het blijft daarvoor zelf verantwoordelijk. In bijzondere gevallen, en zeker bij gereide twijfel over mogelijke schade voor de betrokken derde, kan het overheidsorgaan als het, ondanks de bezwaren van derden, van mening is dat het belang van de informatieverstrekking de doorslag moet geven, beslissen dat de informatie pas na afloop van een bepaalde termijn zal worden verstrekt, waardoor de derde de gelegenheid krijgt de rechtmatigheid van het voornemen aan het gerechtelijk oordeel te onderwerpen.

Artikel 6

Gevolggevend aan *aanbeveling* 19 van de Evaluatiecommissie bevat deze bepaling een aangescherpte termijnstelling met betrekking tot het nemen van een beslissing op het verzoek om informatie. Het voorschrift van artikel 5, tweede lid, van het BOB dat het overheidsorgaan de informatie binnen redelijke termijn verstrekt, is door de commissie terecht te ruim geoordeeld. Naar ons oordeel dient uitgangspunt te zijn dat zo snel mogelijk nadat het verzoek is gedaan, de gevraagde informatie wordt gegeven. Snelle informatieverstrekking is wezenlijk voor het bereiken van de doelstelling van de wet. Artikel 6 verplicht daarom de overheidsorganen zo spoedig mogelijk na het verzoek een beslissing te nemen. In onze ogen zal het verschaffen van de informatie onmiddellijk na de beslissing moeten geschieden. Overwogen is de termijnstelling over te nemen uit de uitvoeringsregeling van de WOB van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze voorziet in een kortere termijn van één week voor een bepaalde categorie verzoekers, te weten de media, en een langere termijn van 3 weken voor de overige verzoekers. Bij nader overwegen zijn wij van oordeel dat een dergelijk onderscheid tussen groepen verzoekers, dat uitgaat van de gedachte dat de aard van een verzoek van de media of het belang van de media in elk geval tot een korte termijn moet leiden, niet steeds verdedigbaar is in het licht van het karakter en de doelstelling van de openbaarheidswetgeving. Ook de Evaluatiecommissie dringt niet aan op het maken van een dergelijk onderscheid. Het is om deze redenen dat wij voor alle gevallen gekozen hebben voor de formule «zo spoedig mogelijk». Deze formule verplicht de overheidsorganen de informatie te verstrekken zodra deze beschikbaar is. Bovendien brengt goed bestuur met zich dat het beschikkende orgaan rekening houdt met eventuele verlangens van de verzoeker ten aanzien van de termijn waarop deze de informatie zou willen ontvangen en/of diens belang bij het spoedig verkrijgen van de gevraagde informatie.

Wij menen voorts dat in alle gevallen na zekere tijd de verzoeker duidelijkheid moet worden verschaft over de stand van zaken met betrekking tot de behandeling van zijn verzoek. In verband daarmee vereist artikel 6 dat op een verzoek in ieder geval binnen 30 dagen nadat het is gedaan, beslist dient te worden. Voorziet het overheidsorgaan dat op het verzoek niet binnen die termijn kan worden beschikt, dan wordt zulks onmiddellijk schriftelijk en gemotiveerd aan de verzoeker meegedeeld onder vermelding van de termijn waarbinnen op het verzoek wel zal worden beschikt. Het overheidsorgaan zal moeten aangeven, waarom gekozen is voor de opgegeven termijn. Van een dergelijke schriftelijke mededeling zal ingevolge artikel 15 in beroep kunnen worden gegaan bij de arob-rechter. In de mogelijkheid van termijnverlenging is voorzien omdat zulks nodig kan zijn in verband met het opschonen van dossiers. De keuze voor de termijn van 30 dagen is mede ingegeven door de omstandigheid dat een dergelijke termijn in het administratief recht gebruikelijk is. Het staat de bestuursorganen van provincies, gemeente, waterschappen alsmede die van andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen organen vrij een kortere termijn dan 30 dagen te hanteren.

Artikel 7, eerste lid

Dit artikel is gelijklopend aan art. 5, eerste lid, van het BOB.

Kopie als bedoeld in onderdeel a kan worden gegeven van schriftelijke stukken, maar ook van ander materiaal, zoals elektromagnetische banden, foto's, microfilms enz. Soms kan het om praktische redenen nodig zijn de inhoud van documenten in andere vorm te verstrekken, bijvoorbeeld de inhoud van een elektromagnetische band in de vorm van een schriftelijk stuk. Hierop slaat het tweede deel van de zinsnede in onderdeel a. Voor de goede orde wijzen wij erop dat met de WOB nimmer is beoogd de al bestaande informatieversprekking geheel in formele, juridische banen te leiden.

Artikel 7, tweede lid

Deze bepaling die overeenkomt met artikel 6 van het BOB, verplicht de ambtenaar die een verzoek om informatie ontvangt niet in alle gevallen aan de verzoeker de vraag te stellen naar welke vorm van informatieverschaffing diens voorkeur uitgaat. In de meeste gevallen ligt het antwoord op deze vraag al stilzwijgend of uitdrukkelijk in het verzoek besloten. De vraag naar de voorkeur krijgt pas betekenis als de vorm kennelijk een punt van overweging voor de verzoeker is. In dat geval zal de ambtenaar die dit merkt, naar de voorkeur dienen te informeren. In beginsel wordt de door de verzoeker uitgesproken voorkeur gevolgd. Het overheidsorgaan mag van de voorkeur afwijken, indien de vlotte voortgang van de werkzaamheden dat vereist. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien inzage wordt verlangd van documenten die zich in een omvangrijk dossier bevinden dat niet geheel of in het geheel niet voor openbaarmaking vatbare stukken bevat. In zo'n geval kan de inzage een zo tijdrovende schoning van het dossier betekenen dat gelet op de vlotte voortgang van de werkzaamheden de verzoeker genoeg moet nemen met bijvoorbeeld kopieën uit het dossier of mondelinge inlichtingen.

Hoofdstuk IV. Informatie uit eigen beweging

Artikel 8, eerste lid

Het overheidsorgaan heeft op grond van art. 2 van de geldende WOB de plicht om informatie te verstrekken uit eigen beweging, dus zonder dat iemand daarom heeft gevraagd. Wij onderschrijven *standpunt* 1 van de

Evaluatiecommissie dat het voorlichtingsartikel niet uit de wetgeving dient te worden geschrapt. In de praktijk van de voorlichting is deze figuur aan de orde van de dag. De voorlichtingsdiensten beschikken over veel informatie die wordt verstrekt in de vorm van persberichten, folders, brochures, en dergelijke. Soms worden dergelijke stukken alleen op aanvraag beschikbaar gesteld.

De plicht tot het verstrekken van informatie uit eigen beweging rust – evenals die tot het verschaffen van informatie op verzoek, waar het de centrale overheid aangaat – op de minister die het nauwst is betrokken bij de aangelegenheid waarover informatie wordt gegeven. De plicht tot het verstrekken van informatie ingevolge artikel 8 ontstaat voor het overheidsorgaan zodra dit in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering. Dit is een soepele norm, ondanks het feit dat die in het tweede lid enigszins is uitgewerkt. Exacte criteria voor het uit eigen beweging verstrekken van informatie zijn echter niet te geven.

Met betrekking tot de plicht tot informatieverstrekking uit eigen beweging wordt wel de kritiek gehoord dat op niet-naleving van deze plicht geen sanctie bestaat. Deze opvatting onderschrijven wij niet. De voor de voorbereiding en uitvoering van het dagelijks beleid verantwoordelijke organen of personen binnen overheidslichamen zijn in de regel verantwoording schuldig aan de vertegenwoordigende lichamen of algemene besturen voor de voorlichting daarover. Deze lichamen en besturen zullen de dagelijkse bestuurders moeten corrigeren als die in gebreke blijven. Waar burgers menen dat onvoldoende inhoud wordt gegeven aan de verplichting tot het geven van informatie uit eigen beweging kunnen zij zich daarover bij de vertegenwoordigende lichamen en algemene besturen beklagen. De Evaluatiecommissie laat zich in *standpunt 24* in gelijke zin uit.

De Evaluatiecommissie merkt in haar eindrapport terecht op dat de invulling van de verplichting tot informatieververschaffing uit eigen beweging meer een kwestie is van voorlichtingsbeleid dan van wetstechniek. Ook vóór de inwerkingtreding van de WOB werd er voortdurend gezocht naar wegen om via de voorlichting het beleid op de verschillende terreinen uit te leggen en toe te lichten. Voorts is in toenemende mate aandacht gegeven aan voorlichting ten behoeve van de inspraak.

Bij de beleidsvoorbereiding dient de informatieverstrekking van overheidszijde gericht te zijn op een zo goed mogelijke participatie van de samenleving in de besluitvorming. Zowel de kwaliteit van de besluitvorming als de herkenbaarheid van het beleid kunnen daardoor worden versterkt. De voorlichting zal dan ook een accent moeten leggen op het verschaffen van inzicht in de totstandkoming van het beleid. Het presenteren van de daarbij in het geding zijnde omstandigheden en beleidsvarianten achten wij daarvoor een voorwaarde. Wij zijn het dan ook eens met de opmerking van de Evaluatiecommissie aan het slot van *aanbeveling 22*. Door het verschaffen van inzicht in beleid-in-wording, gericht op participatie van burgers, worden inderdaad controle en toetsing van beleid mogelijk door de politieke organen.

Daarnaast is de informatieverstrekking van de overheid gericht op dienstverlening aan burgers, organisaties en instellingen die in het maatschappelijk verkeer (mede) op informatie zijn aangewezen. Als het gaat om het verschaffen van informatie over het beleid waartoe het bevoegde gezag heeft besloten, is het motief, de burgers op de hoogte te stellen van het beleid en de achtergronden daarvan. Dat beleid en de motieven waarom het gekozen is, moeten worden verduidelijkt en begrijpelijk gemaakt.

Voorlichting heeft ook een functie als instrument bij het effectueren van het aanvaarde beleid. Het motief is dan, betrokkenen nauwkeurig op de hoogte te stellen van de getroffen regelingen en om de doeleinden die daarbij voorop hebben gestaan zo goed mogelijk te bereiken. Daarbij kan de verstrekte informatie mede tot doel hebben, om houding en/of gedrag van degenen op wie dat beleid is gericht, te beïnvloeden.

Beïnvloedende publieksvoorlichting, gericht op houding en/of gedrag, of op mentaliteit, is acceptabel indien voldaan wordt aan de volgende drie criteria:

- aanvaard beleid;
- een in de samenleving niet te controversieel onderwerp;
- een voorlichtingsuiting die inhoudelijk voldoende en juiste gegevens bevat om belanghebbenden en belangstellenden in staat te stellen, zich er zelfstandig een oordeel over te vormen.

De suggestie, vervat in Aanbeveling 22, om jaarlijks in de toelichting op de begroting een voorlichtingsprogrammering op te nemen, waarin is aangegeven welke publieksvoorlichtingsactiviteiten het departement denkt te ontplooiën, kan een betere controle van de voorlichting mogelijk maken, c.q. bevorderen.

Niet altijd echter zal de toelichting op de begroting de meest aangewezen plaats zijn voor een voorlichtingsprogramma.

Het aangeven van voorlichtingsplannen kan soms beter geschieden in een voorlichtingsparagraaf in beleidsnota's of in de toelichting bij wetsvoorstellen. Dan kan ook worden ingegaan op onderwerp en doelgroepen, en op te kiezen voorlichtingsinstrumenten en benodigde financiële middelen.

Aanbeveling 22 strekt niet tot aanpassing van de bepaling inzake de openbaarheid uit eigen beweging. Artikel 8 van het onderhavige voorstel is dan ook inhoudelijk gelijk aan artikel 2 van de WOB. Dit betekent dat de overheidsorganen, niet behorende tot de centrale overheid zelf, de verantwoordelijkheid dragen voor het gevolg geven aan deze aanbeveling.

Artikel 8 roept de vraag op naar de mogelijkheden om uit eigen beweging uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, informatie te verstrekken die op grond van een verzoek om informatie in verband met artikel 11, eerste lid, niet behoeft te worden verstrekt. In de toelichting op artikel 11, eerste en tweede lid, wordt op deze vraag uitvoerig ingegaan.

In de *standpunten* 17 en 18 pleit de Evaluatiecommissie er voor dat ambtenaren, die publiek uitspraken doen dan wel zich in publikaties uitspreken, duidelijk aangeven of zij dat al dan niet op persoonlijke titel doen. Wij stemmen hiermee in. Ook vinden wij dat ambtenaren een zo groot mogelijke ruimte moet worden gelaten om op persoonlijke titel te publiceren.

Artikel 8, tweede lid

Deze bepaling komt overeen met artikel 2, tweede lid, van de WOB. Teneinde de toegankelijkheid van te verstrekken informatie te bevorderen, verdient het aanbeveling reeds bij de opstelling van ambtelijke nota's, adviezen of rapporten rekening te houden met een mogelijke verstrekking aan derden van de gehele of gedeeltelijke inhoud ervan. Zowel indeling, stijl, woordgebruik als de toevoeging van een zo objectief mogelijke samenvatting, waar het omvangrijke stukken betreft, zijn van belang voor de bereikbaarheid van te verstrekken informatie. Uit een oogpunt van terughoudendheid met regelgeving achten wij het niet nodig in Aanwijzingen voor de rijksdienst en modelverordeningen voor de lagere overheden de uitgangspunten van de Biza-regeling over de indeling en stijl van ambtelijke stukken neer te leggen. Binnen de rijksdienst is door ruime verspreiding van de brochure de aandacht voor deze uitgangspunten gevraagd. Zo nodig zal een herhaling volgen. Aan de vertegenwoordigers van de lagere overheden zal worden gevraagd eenzelfde initiatief te nemen. Wij menen dat op deze wijze voldoende gevolg wordt gegeven aan *aanbeveling 15* van de Evaluatiecommissie.

De informatieverstrekking uit eigen beweging zal zo gericht mogelijk moeten geschieden. Ongerichte informatieverstrekking kan namelijk de

waarde van de voorlichting als zodanig schaden. Wanneer burgers aangeboden informatie als overbodig ervaren, kan dat een negatieve invloed hebben op hun oordeel over het nut van voorlichting in het algemeen. Dit doet zich ook voor indien de informatieverstrekking leidt tot verwarring bij hen tot wie de voorlichting is gericht. Het is daarom van groot belang dat bij de voorlichting met nadruk wordt gewezen op de betekenis en de status van de informatie in het kader van de bestuurlijke aangelegenheid of de daarop betrekking hebbende bestuursvoering. Zo zal duidelijk moeten worden aangegeven of er sprake is van een eerste oriëntatie, een voornemen of een besluit. Bij het verschaffen van informatie uit eigen beweging dient de keuze van het tijdstip waarop dat moet geschieden uiteraard een belangrijk punt van overweging te zijn.

Artikel 9

Deze bepaling geeft een bijzondere openbaarheidsregeling voor de adviezen van niet-ambtelijke adviescommissies. Onder deze commissies vallen niet alleen de vaste colleges van advies als bedoeld in artikel 80 van de Grondwet, voorzover daarvoor niet een bijzondere openbaarmakingsregeling bestaat zoals voor de Raad van State. Artikel 9 geldt ook voor tijdelijke en ad hoc ingestelde adviescommissies. Het heeft daardoor een ruimere strekking. Deze ruimere strekking geldt eveneens voor de ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissies als bedoeld in artikel 1, onder f. Ook dit kunnen colleges zijn als bedoeld in artikel 80 van de Grondwet. De adviezen van deze commissies zijn openbaar zoals elk WOB-document. Artikel 11, tweede lid, bevat evenwel een bijzondere regeling voor de in die adviezen opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Over de openbaarheid van de stukken, die in het kader van de totstandkoming van de adviezen worden gecreëerd en gewisseld, zij verwezen naar het algemeen gedeelte van deze toelichting onder V 8.

De overheidsorganen zijn verplicht tot openbaarmaking van de adviezen van niet-ambtelijke adviescommissies binnen dertig dagen na ontvangst. Artikel 9, eerste lid, sluit in deze aan op artikel 3, eerste lid, en artikel 6 van de WOB. De zinsnede «Onverminderd het elders bij de wet omtrent openbaarmaking bepaalde» in artikel 3, eerste lid, van de WOB is niet overgenomen. Zij is overbodig, aangezien de WOB als algemene wet terugtreedt ingeval een andere wet een uitputtende speciale openbaarheidsregeling kent. Het tweede lid van artikel 3, van de WOB is opgenomen in artikel 1, onder e, van het onderhavige voorstel. Het tweede lid van artikel 9 komt overeen met het derde lid van artikel 3 van de WOB.

Bij de keuze van de in het tweede lid genoemde wijze van openbaarmaking van de adviezen zal, gelet op artikel 7, tweede lid, voorop dienen te staan dat belanghebbende en belangstellende burgers tijdig worden bereikt. Het overheidsorgaan zal rekening moeten houden met de opvattingen die daaromtrent bij de adviescommissie mochten bestaan. De adviezen van de niet-ambtelijke adviescommissies worden door de wetgever als een bijzonder waardevolle informatiebron voor de burger beschouwd. Dit blijkt ook uit het feit dat ingevolge het eerste lid van artikel 9, van de openbaarmaking van deze adviezen binnen 30 dagen melding moet worden gemaakt in de Nederlandse Staatscourant of een ander geschikt periodiek. De plicht tot openbaarmaking geldt alleen voor adviezen die zijn uitgebracht «met het oog op het te vormen beleid». Deze beperking is ingevoerd omdat alleen zulke adviezen de met zoveel waarborgen omklede procedure van artikel 9 rechtvaardigen. Zij zijn het immers, die de belanghebbende en belangstellende burger op verantwoorde wijze kunnen informeren over hoe in buiten-departementale kring over een vraagstuk wordt gedacht. De burgers zijn dan in staat om hun inzichten in de loop van het bestuursproces tijdig ter kennis van het overheidsorgaan te brengen. De Evaluatiecommissie beveelt in *aanbeveling* 27 aan dat de vertegenwoordigende politieke organen de juiste naleving van de onderhavige bijzondere openbaarheidsregeling gaan controleren.

Wij hebben deze aanbeveling gelezen als een aansporing die geen nadere regeling vereist.

Adviezen die geen betrekking hebben op het te vormen beleid zijn adviezen, uitgebracht in het kader van de uitvoering of de uitlegging van een reeds vastgesteld beleid. Verplichte openbaarmaking van al deze adviezen en verplichte mededeling van het verschijnen daarvan zouden een te grote last betekenen en zij worden niet verlangd door het doel dat de wetgever zich met de wet heeft gesteld.

Een voorbeeld van de gevallen waaraan hier is gedacht, vormen de adviezen van de Onderwijsraad. Als dit college een advies uitbrengt voor of over een beleidsnota van de minister van Onderwijs en Wetenschappen, valt dat advies onder de bepalingen van artikel 9. Maar hetzelfde geldt niet voor de omstreeks 2000 adviezen per jaar, die deze raad uitbrengt over de toepassing van artikelen van wetten en koninklijke besluiten, bijvoorbeeld het verzoek van een schoolbestuur om toe te staan dat een bepaald expressievak als eindexamenvak wordt aangeboden aan de onder het bestuur ressorterende school voor voortgezet onderwijs. Voor deze adviezen gelden uiteraard wel de algemene openbaarheidsregelen van de WOB. In voorkomende gevallen zal een overheidsorgaan een advies uit eigen beweging behoren openbaar te maken.

Ondernemingen, instellingen en personen die desgevraagd of eigener beweging advies uitbrengen aan de overheid, zijn geen adviescommissies in de zin van artikel 1, onder e, van het ontwerp, indien zij niet door de overheid zijn ingesteld om overheidsorganen te adviseren. Hun adviezen vallen niet onder artikel 9. Commissies die geen advies uitbrengen, maar alleen over onderzoeksresultaten rapporteren, zijn geen adviescommissies. Hun rapporten die aan de overheidsorganen zijn uitgebracht, vallen evenmin onder artikel 9. Bedoelde adviezen en rapporten zijn wel documenten in de zin van de wet, zodat de bepalingen betreffende de informatie op verzoek en informatie uit eigen beweging van toepassing zijn.

Voor rapporten van met overheidsgeld verricht onderzoek, afkomstig van genoemde ondernemingen, instellingen, personen en commissies blijft, tenzij anders is overeengekomen, het auteursrecht berusten bij de maker(s). Het overheidsorgaan kan dergelijke rapporten overeenkomstig de Auteurswet openbaar maken. Natuurlijke en rechtspersonen verkrijgen een kopie van een dergelijk rapport in de regel uitdrukkelijk alleen voor eigen gebruik. Het is hun niet toegestaan dan na toestemming van de auteur(s) het betreffende rapport verder te verveelvoudigen en te verspreiden.

Hoofdstuk V. Uitzonderingsgronden en beperkingen

In het algemeen gedeelte van deze toelichting is de problematiek van de uitzonderingsgronden en beperkingen in algemene zin besproken. Op deze plaats besteden wij voor zover nodig specifiek aandacht aan de verschillende in artikel 10 genoemde uitzonderingen en de in artikel 11 genoemde beperkingen van de openbaarheid.

Artikel 10, eerste lid

1. Algemeen

In dit artikellid zijn de in artikel 4 van de WOB genoemde absolute uitzonderingsgronden opgenomen. Evenals onder de WOB hebben de absolute uitzonderingsgronden niet het karakter van geheimhoudingsbepalingen. Zij strekken er uitsluitend toe aan te geven in welke gevallen een overheidsorgaan op grond van de WOB informatieverstrekking achterwege laat.

2. De absolute uitzonderingsgronden

a. *Gevaar voor de eenheid van de Kroon*

De Evaluatiecommissie heeft handhaving van deze uitzonderingsgrond in *aanbeveling 28* aanbevolen.

Met de eenheid van de Kroon is bedoeld de eenheid van Koning en ministers. Deze zou in gevaar komen als informatie zou worden verstrekt over de inhoud van documenten, waaruit van meningsverschillen tussen Koning en kabinet zou blijken. Met «eenheid van de Kroon» is hier dus niet bedoeld «eenheid van het kabinet» of «eenheid van beleid». Die belangen worden beschermd door het eerste lid van artikel 11, waarin de plicht tot het verstrekken van informatie op verzoek beperkt wordt ten aanzien van persoonlijke beleidsopvattingen opgenomen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad.

b. *Schade voor de veiligheid van de Staat*

Aanbeveling 28 strekt ook tot behoud van deze uitzonderingsgrond.

Deze bepaling heeft, evenals alle andere uitzonderingsgronden van de wet, alleen betrekking op het al dan niet verstrekken van informatie door het overheidsorgaan aan burgers. Voorschriften die betrekking hebben op geheimhouding uit veiligheidsoverwegingen van documenten binnen de overheid, zoals het Beveiligingsvoorschrift II, 1961, blijven van kracht voorzover zij niet in strijd zijn met het bepaalde in de wet. De regering is voornemens dit beveiligingsvoorschrift aan te passen.

c. *Bedrijfs- en fabricagegegevens voor zover deze door natuurlijke of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld*

Deze uitzonderingsgrond is op aandrang van de meerderheid van de Tweede Kamer opgenomen in de WOB.

Wij hebben gemeend geen gevolg te moeten geven aan *aanbeveling 29* van de Evaluatiecommissie de formulering zo aan te scherpen, dat geen uitzonderingsgevallen onder deze bepaling kunnen worden gebracht die er niet onder horen. De bepaling is naar ons oordeel duidelijk en niet te ruim geformuleerd. Van misbruik is ons niet gebleken. Bovendien zal de rechter in voorkomende gevallen corrigerend kunnen optreden.

Tal van gegevens worden door bedrijven aan de overheid meegedeeld om deze in staat te stellen het beleid te voeren. In een aantal gevallen worden deze gegevens bewerkt ten behoeve van statistische publikaties waaruit niet valt af te leiden welke bedrijven welke gegevens hebben verschaft. Het is de bedoeling van de wetgever geweest deze gang van zaken onveranderd te laten. De maatschappij krijgt op deze manier de gegevens die zij behoeft en de gegevens van de individuele bedrijven blijven van vertrouwelijke aard. Bedrijfs- en fabricagegegevens kunnen door bedrijven aan de overheid worden meegedeeld met vermelding van het woord «vertrouwelijk» of een synoniem daarvan. Zij moeten ook als vertrouwelijk worden beschouwd als zulke woorden niet zijn gebruikt maar de mededeling plaats heeft in het kader van een contact dat het bedrijf redelijkerwijs als vertrouwelijk mag beschouwen. Er zijn ook gevallen waarin bedrijven wettelijk verplicht zijn tot het verstrekken van bedrijfs- en fabricagegegevens. Zij verschaffen die dan op grond van die wettelijke verplichting, zonder dat daar een wettelijke verplichting voor de overheid tegenover staat om die gegevens geheim te houden. Ook in die gevallen kunnen de gegevens zijn verstrekt in het kader van een contact dat het bedrijf redelijkerwijs als vertrouwelijk mag beschouwen.

1. Algemeen

De onder a t/m e en g genoemde relatieve uitzonderingsgronden komen overeen met de in artikel 4 onder d t/m i van de WOB, genoemde gronden. De redactie van uitzonderingsgrond b wijkt af van die van artikel 4, onder e, van de WOB. Er wordt niet meer alleen gesproken van de economische en financiële belangen «van de staat en andere publiekrechtelijke lichamen», maar ook van die «van de andere organen» waarop de WOB ingevolge artikel 1, onder a, van toepassing is verklaard. Deze wijziging houdt verband met de in deze bepaling opgenomen mogelijkheid tot uitbreiding van de werkingssfeer van de WOB. Bovendien sluit de wijziging aan bij het in de wet opnemen van het begrip overheidsorganen. Onder f is een nieuwe relatieve uitzonderingsgrond opgenomen. Zij dient als oplossing voor de zogenaamde geadresseerde-problematiek waartoe artikel 1, derde lid, van het BOB aanleiding heeft gegeven. Voor een inhoudelijke toelichting verwijzen wij tevens naar het algemeen gedeelte van de toelichting onder V 4.

2. De relatieve uitzonderingsgronden

a. De betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties

Met deze uitzonderingsgrond wordt beoogd te voorkomen dat de wettelijke plicht tot het verstrekken van informatie tot gevolg zou hebben dat de Nederlandse internationale betrekkingen schade zouden lijden. Aangezien de internationale organisaties een belangrijke rol spelen in de internationale rechtsorde zijn ook zij in de uitzonderingsgrond opgenomen. Voor de toepassing van deze bepaling is het niet noodzakelijk dat men een verslechtering van de goede betrekkingen als zodanig met andere landen of met internationale organisaties voorziet. Voldoende is dat men als gevolg van het verschaffen van informatie ingevolge de wet, voorziet dat het internationale contact op bepaalde punten stroever zal gaan lopen, met als gevolg bijvoorbeeld dat het onderhouden van diplomatieke betrekkingen, of het voeren van bilateraal overleg met landen of internationale organisaties, moeilijker zou gaan dan voorheen, of dat men in die landen of internationale organisaties minder geneigd zou zijn tot het verstrekken van bepaalde gegevens dan voorheen.

Het kan gaan om Nederlandse documenten betreffende Nederlands buitenlands beleid. Het kan ook documenten betreffen die in samenwerking met andere landen of een of meer internationale organisaties tot stand zijn gekomen. Tenslotte is er nog een categorie documenten die door een of meer landen of internationale organisaties zijn gemaakt en die Nederland van die landen of internationale organisaties heeft ontvangen.

Voorbeelden van dergelijke documenten zijn de diplomatieke correspondentie, verslagen en dergelijke van de buitenlandse posten, daar zich daarin veel commentaar bevindt op het beleid van de betrokken regeringen en internationale organisaties.

Hetzelfde geldt voor documenten die ontstaan in de voorbereidingsfase van de totstandkoming van een verdrag. De uitzonderingsgrond is, evenals alle volgende, een betrekkelijke in die zin dat onder omstandigheden het publieke belang van het verstrekken van informatie over de documenten niet opweegt tegen het risico van schade aan de internationale betrekkingen.

b. *De economische en financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen en de ingevolge artikel 1, onder a, aangewezen organen*

Een situatie waarin de economische en financiële belangen van de Staat in het geding zijn doet zich bijvoorbeeld voor met betrekking tot de ramingen van de kosten die de Rijksgebouwendienst maakt voor de aanbesteding van bouwprojecten. Ook kan gedacht worden aan regels betreffende de invordering van belastingschulden voor zover kennisneming daarvan de invordering kan vertragen of belemmeren.

c. *De opsporing en vervolging van strafbare feiten*

Deze uitzonderingsgrond beoogt te voorkomen, dat de opsporing en vervolging van strafbare feiten zou kunnen worden gefrustreerd door openbaarmaking van gegevens die opsporingsambtenaren of het Openbaar Ministerie inmiddels hebben vergaard.

d. *De inspectie, controle en toezicht door of vanwege overheidorganen*

Om inspectie, controle en toezicht, gericht op het vaststellen van niet-strafbare feiten, doeltreffend te laten geschieden moet nogal eens gebruik worden gemaakt van steekproefsgewijze systemen. Hiertoe worden in de ambtelijke dienst gegevens uitgewisseld, methodes en technieken ontwikkeld en controleplaatsen en -tijden geprogrammeerd. Deze steekproeven zouden uiteraard hun zin verliezen als de hierop betrekking hebbende documenten voor ieder ter inzage zouden zijn.

e. *De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van medische en psychologische onderzoekresultaten, die individuele gevallen betreffen*

In *standpunt* 31 geeft de Evaluatiecommissie te kennen geen reden te zien artikel 4h te laten vervallen en onder te brengen onder artikel 4i. Wij stemmen met dit standpunt in. Een algemene uitzonderingsgrond als artikel 4i zou een te vage uitzonderingsgrond betekenen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het gewicht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer komt tot uitdrukking in het terzake in artikel 10 van de Grondwet opgenomen nieuwe klassieke grondrecht, alsmede in het feit dat bijzondere wetgeving op dit punt wordt voorbereid. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer is niet absoluut. *Standpunt* 32 van de Evaluatiecommissie heeft dan ook onze instemming.

De zinsnede «het recht van een ieder op eerbiediging van» in artikel 4h hebben wij in de nieuwe bepaling niet opgenomen. Naar ons oordeel is het te beschermen belang niet gelegen in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, maar in de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zelf.

Over gegevens van persoonlijke aard, door burgers aan de overheid verstrekt, in het vertrouwen dat deze alleen door de overheid zouden worden gebruikt voor het doel dat bij het verschaffen ervan wordt beoogd, wordt geen informatie naar buiten verstrekt indien het publieke belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het belang van de vertrouwelijkheid van de informatie. De burger, die persoonlijke gegevens aan de overheid verstrekt, kan deze zodanig merken met termen als «vertrouwelijk», «persoonlijk» of «geheim». Noodzakelijk is het echter niet; het persoonlijk karakter kan ook zonder deze aanduidingen uit de aard van de verstrekte gegevens blijken. Het komt voor dat persoonlijke gegevens door burgers aan de overheid zijn verstrekt, waaruit door verwerking andere gegevens zijn afgeleid, die dit persoonlijk karakter niet meer dragen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij statistieken op basis van

verzameling van individueel verstrekte gegevens. De uitzonderingsgrond heeft dan alleen betrekking op de individuele gegevens en niet op de daaruit afgeleide collectieve.

De bescherming van de persoonlijke levenssfeer is niet beperkt tot particuliere personen. Ook bestuurders en ambtenaren hebben daar recht op. De onderhavige uitzonderingsgrond geldt derhalve ook voor gegevens daaromtrent, neergelegd in documenten die berusten bij overheidsorganen en bij diensten, instellingen en bedrijven die daaronder vallen. Het betreffen hier gegevens over individuele functionarissen, die in de regel berusten bij de dienstonderdelen die belast zijn met apparaatzorg (personeel, financiën, organisatie). Een voorbeeld ter verduidelijking. Het komt regelmatig voor dat informatie over ambtenaren wordt gevraagd in verband met een publikatie over een benoeming of bevordering. De informatie welke dan wordt gevraagd, zal door de overheid in beginsel niet worden verstrekt in verband met de privacy. De uitzonderingsbepaling strekt overigens niet verder dan gegevens over individuele functionarissen. Zij heeft dus niet betrekking op de verzamelde geobjectiveerde gegevens die uit de individuele zijn afgeleid.

Bij de openbare behandeling van de WOB in de Tweede Kamer is over de bescherming van de privacy opgemerkt dat de toekomstige wetgeving op het terrein van de privacybescherming de inhoud van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bepaalt. De specifieke regeling op dit terrein zal de toepassing van de WOB nader vorm moeten geven, evenals dit thans het geval is met de rechtsopvattingen op dit terrein.

f. Het vooraf door de geadresseerde kennis kunnen nemen van de te verschaffen informatie

Deze uitzondering hangt samen met het vervallen van het bepaalde in artikel 1, derde lid, van het BOB. In het algemene gedeelte is onder V 4. aangegeven dat het vervallen van deze bepaling verband houdt met de situatie dat thans overheidsstukken niet openbaar zijn, zolang niet kan worden aangenomen dat zij degenen waarvoor zij bestemd zijn, hebben bereikt. De Evaluatiecommissie beveelt in *aanbeveling* 10 aan in de WOB op te nemen dat documenten of een intern of een extern karakter hebben. Met de nieuwe opzet van de uitzonderingsgronden en beperkingen van de openbaarheid hebben wij deze aanbeveling naar strekking gevolgd.

De onderhavige uitzonderingsgrond gaat ervan uit dat het maatschappelijk verkeer onder omstandigheden verlangt dat de geadresseerde eerst in staat moet zijn gesteld van de informatie kennis te nemen alvorens deze aan anderen bekend wordt gemaakt. In geval van een verzoek om informatie of het voornemen uit eigen beweging informatie te verstrekken uit documenten die bestemd zijn om te worden verzonden, dan wel zijn verzonden, zal in voorkomend geval moeten worden afgewogen het belang van onmiddellijke informatieverstrekking tegen het belang van voorafgaande (mogelijkheid tot) kennisneming van de informatie door de geadresseerde. Indien de geadresseerde een college is wordt dat geacht te zijn bereikt zodra door of vanwege het college van de informatie kennis kan worden genomen.

g. Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke of rechtspersonen dan wel derden

Deze uitzonderingsgrond komt overeen met artikel 4i van de WOB. Hij is de meest algemene en wordt toegepast als door het verstrekken van informatie andere belangen dan de eerder genoemde te zeer worden geschaad. Die andere belangen zijn niet met name genoemd. Ook is niet nader aangegeven om wier belangen het moet gaan. Het moeten belangen

zijn van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke of rechtspersonen danwel van derden.

De uitzonderingsbepalingen van artikel 10, tweede lid, onder a t/m f zijn te beschouwen als verbijzonderingen van de algemene, vervat in de onderhavige. De Deense wet van 10 juni 1970 kent een soortgelijke «verzamelbepaling» waarvan de opnemings in 1978 is bepleit op de volgende gronden:

1. Het is niet mogelijk gebleken alle gevallen waarin uitzonderingen verantwoord zijn van tevoren te bedenken.
2. Een verzamelbepaling is nodig om een opsomming van allerlei heel specifieke uitzonderingsgronden in de wet zelf te vermijden.
3. Een verzamelbepaling verleent een zekere flexibiliteit aan de wet, die uit dien hoofde niet telkens behoeft te worden aangevuld.

Wij menen dat deze redenen ook thans het handhaven van de onderhavige algemene uitzonderingsgrond ondersteunen. De arab-jurisprudentie laat zien dat de uitzonderingsgrond voorziet in de behoefte om de WOB te kunnen toepassen in zeer verschillende, niet voorspelbare situaties. Wij zien dan ook geen aanleiding tot specificering van deze uitzonderingsgrond zoals de Evaluatiecommissie in *aanbeveling* 33 wenst. De praktijk van de toepassing van de WOB heeft tot op heden niet een zodanig te onderscheiden groep uitzonderingsgevallen laten zien dat daarvoor een speciale uitzonderingsgrond zou moeten worden geschapen. Een te ruime uitleg van het huidige artikel 4i, waarop de Evaluatiecommissie wijst, kan uit de jurisprudentie niet worden afgeleid. Ook uit dien hoofde menen wij dat er geen aanleiding voor een specificatie van de algemene uitzonderingsgrond bestaat.

Het karakter van de uitzonderingsbepaling brengt mee dat onder «bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen danwel.... derden» ook publiekrechtelijke lichamen worden begrepen.

De bepaling mag er echter niet toe leiden dat overheidsorganen gegevens zouden mogen achterhouden omdat publikatie daarvan mogelijk een ongunstig licht zou werpen op het door hen gevoerde beleid of de kansen 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 hen zelf betreffen. Hierbij is niet gedacht aan gevallen waarin van inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer sprake is (daarvoor geldt artikel 10, tweede lid, onder e) maar aan zulke waarin het belang van het goed functioneren van het publiekrechtelijke lichaam waarvan zij deel uitmaken, in het geding is. Als voorbeeld kan dienen het op verzoek verstrekken van gegevens over de identiteit van de gesprekspartners van ministers en ambtenaren bij overleg over zaken van wetgeving of bestuur in de vertrouwelijke sfeer. Dit zou het soepel functioneren van het publiekrechtelijke lichaam waarvan de betrokkenen deel uitmaken, kunnen schaden. Voorts kan worden gedacht aan verzoeken om informatie uit dossiers betreffende processen waarin het overheidsorgaan als partij betrokken is. De WOB kan, zoals ook blijkt uit de arab-jurisprudentie, niet worden gebruikt om in die gevallen meer informatie te verkrijgen dan op grond van het betrokken procesrecht mogelijk is.

De toepassing van het huidige artikel 4i heeft de vraag opgeroepen of personen die in een bijzondere rechts- of belangenverhouding tot de overheid staan niet minder doch juist meer informatie dienen te verkrijgen dan burgers in het algemeen. Wij ondersteunen in deze het *standpunt* 34 van de Evaluatiecommissie, dat alle burgers gelijke rechten aan de WOB

kunnen ontlenen. Dat betekent dat er geen sprake kan zijn van meer of minder informatie voor bepaalde groepen van burgers, noch van extra openbaarheidsregels.

Artikel 11

Algemeen

Artikel 1, tweede lid, van de WOB bepaalt dat een verzoek om informatie, vervat in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad wordt ingewilligd, behoudens voorzover het betrekking heeft op:

- a. Gegevens die nog in bewerking zijn of die, hoewel gereed, op zichzelf een onvolledig en daardoor vertekend beeld zouden geven.
- b. Persoonlijke beleidsopvattingen van bewindslieden, bestuurders of ambtenaren. Over de in deze documenten vervatte feitelijke gegevens over de aangelegenheid waarop het verzoek betrekking heeft, uit die gegevens afgeleide prognoses en beleidsalternatieven, wordt wel informatie verstrekt.

Het betreft hier geen uitzonderingsgronden maar beperkingen van de openbaarheid van documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. In de algemene inleiding van deze toelichting is onder V 6. aangegeven wanneer er sprake is van dergelijke stukken.

De beperking van de openbaarheid beoogt te bewerkstelligen dat bij de primaire vormgeving van het beleid de betrokkenen in alle vrijheid hun gedachten en opvattingen kunnen uiten.

De behoefte aan beperking van de openbaarheid van het interne beraad doet zich echter niet altijd gevoelen. Het kan namelijk onder omstandigheden de goede en democratische bestuursvoering ten goede komen dat ook over de persoonlijke beleidsopvattingen van deelnemers aan het interne beraad of nog in bewerking zijnde en/of onvolledige gegevens informatie wordt verstrekt. Wat de persoonlijke beleidsopvattingen betreft, dienen naar ons oordeel twee uitgangspunten te worden gehanteerd. Allereerst zal alleen informatie kunnen worden gegeven indien de betrokkenen daarmee bij het uiten van hun opvattingen rekening hebben kunnen houden. Daarnaast zal, gelet op de verantwoordelijkheid voor de bestuursvoering van het overheidsorgaan, ook na instemming van betrokkenen, het overheidsorgaan de vrijheid moeten hebben om de informatie niet te verschaffen. Deze uitgangspunten liggen aan de gewijzigde redactie van artikel 11 ten grondslag.

Het is ons, in het bijzonder uit de jurisprudentie, niet gebleken dat artikel 1, tweede lid, sub a, van de WOB wordt gebruikt als weigeringsgrond uit overwegingen van politieke opportuniteit. Een aangescherpte redactie als in *aanbeveling* 13 in overweging wordt gegeven achten wij dan ook niet nodig.

Artikel 11, eerste lid

Deze bepaling regelt de vertrouwelijkheid van het interne beraad. In navolging van artikel 1, tweede lid, onder b, van de WOB strekt de beperking van de openbaarheid zich niet uit over de in interne stukken opgenomen feitelijke gegevens en de uit die gegevens afgeleide prognoses en beleidsalternatieven. Over dergelijke gegevens zal op verzoek en uit eigen beweging informatie moeten worden gegeven. Dit geldt ook voor het geval deze gegevens vermoedelijk een ongunstige indruk zouden vestigen over het gevoerde beleid of een gevaar zouden opleveren voor de aanvaarding van het te voeren beleid. In navolging van *aanwijzing* 19 van de Aanwijzingen inzake Openbaarheid van bestuur dienen in geval van een verzoek om informatie de gegevens in geobjectiveerde vorm te worden gegeven. Dat wil zeggen dat de gegevens worden verstrekt in een

niet tot opvattingen van personen herleidbare vorm. De laatste volzin legt de hierboven onder Algemeen vermelde uitgangspunten met betrekkingen tot het verstrekken van informatie over persoonlijke beleidsopvattingen vast.

Bij informatieverstrekking uit eigen beweging bestaat de verplichting tot geobjectiveerde gegevensverstrekking niet. Het geven van onvolledige of eenzijdige gegevens kan bijvoorbeeld met het oog op het inwinnen van ontbrekende informatie uit de maatschappij noodzakelijk zijn. In dergelijke gevallen dient wel duidelijk de aard van de gegevens te worden vermeld. Anders ontstaat het gevaar dat het publiek in verwarring wordt gebracht. Met «objectiveren» wordt niet bedoeld dat de gegevens «objectief» zouden moeten zijn in de zin van «boven alle subjectief oordeel verheven».

Artikel 11, tweede lid

De in het eerste lid beoogde bescherming van de vertrouwelijkheid van intern beraad dient ook te gelden voor het beraad binnen ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissies. Het tweede lid voorziet daarin. Het geeft bovendien aan onder welke voorwaarden de beperking van de openbaarheid niet geldt. De zinsnede «voor de aanvang van hun werkzaamheden» laat ruimte voor de mogelijkheid dat het voornemen tot openbaarmaking kenbaar wordt gemaakt voordat aan een bepaald advies wordt gewerkt als ook voor de mogelijkheid dat het voornemen betrekking heeft op alle uit te brengen adviezen.

Hoofdstuk VI. Overige bepalingen

Artikel 12

Artikel 7 van de WOB geeft de Kroon de bevoegdheid om voor het verstrekken door organen van de centrale overheid van fotokopieën van documenten uit hoofde van verzoeken om informatie tarieven vast te stellen. Deze tarieven zijn vastgesteld bij de Aanwijzingen inzake Openbaarheid van bestuur nummer 51. Het tarief bedraagt thans f 0,40 per bladzijde met dien verstande dat stukken tot 25 bladzijden gratis worden verstrekt.

De Evaluatiecommissie wijst in haar eindrapport op het feit dat gemeenten en provincies voor fotokopieën zeer uiteenlopende bedragen in rekening brengen. In *aanbeveling* 20 wordt aanbevolen het tarief dat het rijk hanteert, ook op de gemeenten, provincies en andere (overheids-)organen van toepassing te doen zijn. Wij hebben deze aanbeveling zo verstaan dat het doel zou moeten zijn te voorkomen dat tarieven zouden gelden die belemmerend kunnen werken bij de toepassing van de WOB. Dit sluit niet uit dat de tarieven die de overheidsorganen in rekening brengen, onderling kunnen verschillen. Zij behoren echter een bepaalde grens niet te overschrijden.

Met het oog daarop is in artikel 12 bepaald dat voor kopieën van documenten en uittreksels of samenvattingen van de inhoud van documenten vergoedingen in rekening kunnen worden gebracht volgens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen regels. In deze voor alle overheidsorganen geldende algemene maatregel van bestuur zullen voor de niet tot de rijksoverheid behorende organen maxima van de in rekening te brengen vergoedingen worden aangegeven. Tevens vindt daarin de tariefstelling voor de organen van de rijksoverheid plaats. Onze gedachten gaan daarbij uit naar de volgende tariefopbouw. Voor kopieën van documenten geldt een tarief van f 0,75 per geleverde kopie met dien verstande dat de eerste 5 kopieën niet in rekening worden gebracht en er een minimum tarief zal gelden van f 10,- in geval recht verschuldigd is. Dit betekent dat bij een aantal van 6 tot 13 kopieën f 10,- verschuldigd is. Het minimum hangt samen met de comptabele problemen

van kleine bedragen. Indien in verband met het verzoek om informatie een uittreksel uit of een samenvatting van de inhoud van een document moet worden gemaakt, geldt een tarief van f 5,- per bladzijde. Wij achten een dergelijk tarief gerechtvaardigd, gelet op de hoeveelheid werk die het vervaardigen van uittreksels en samenvattingen met zich brengt. Acht de verzoeker de kosten te hoog, dan zal hij genoeg moeten nemen met inzage indien zulks mogelijk is. Over de tariefstelling voor de niet tot de rijksoverheid behorende organen zal overleg gevoerd worden met de VNG, het IPO en de UvW. Voorts zal de Raad voor de Gemeentefinanciën worden gehoord. Wij denken aan een opzet zoals die voor het rijk zal gelden, zij het dat de organen de vrijheid hebben om al dan niet een tarief te berekenen binnen bepaalde marges.

Artikel 12 heeft alleen betrekking op informatie op verzoek. De overheidsorganen zullen in veel gevallen ook documenten ter beschikking stellen of houden in het kader van de verplichting uit eigen beweging informatie over het beleid te verstrekken. In een aantal gevallen worden deze pas op aanvraag uitgereikt. De informatieverstrekking uit eigen beweging kan soms ook bestaan uit het geven van kopieën of samenvattingen van een document als bedoeld in artikel 1, onder b. Het overheidsorgaan is in beginsel vrij om daarvoor een vergoeding te vragen. Naar ons oordeel dient steeds overwogen te worden of het vragen van een vergoeding verantwoord is. Indien het materiaal hetzelfde is als het materiaal waarvoor de tariefstelling van artikel 12 geldt, zal de vergoeding niet hoger behoren te zijn.

Artikel 13

Dit artikel is naar strekking gelijk aan artikel 8 van de WOB. De onderhavige herziening van de WOB geeft geen aanleiding het uitgangspunt van de WOB te wijzigen dat ten aanzien van de adviezen van de Raad van State en niet-ambtelijke adviescommissies die zijn uitgebracht voor het moment van inwerkingtreding van die wet, geen verplichting tot publikatie bestaat. De uitsluiting van de verplichting tot openbaarmaking houdt onder meer verband met de onmogelijkheid ten aanzien van de betrokken adviezen artikel 9 toe te passen. In gevolge de jurisprudentie kan wel op grond van artikel 1 van de WOB informatie uit deze adviezen worden gevraagd.

Dit laat onverlet de bevoegdheid om deze adviezen op verzoek toch openbaar te maken met kennisgeving aan en instemming van de betrokkenen.

Artikel 14

Artikel 14 opent de mogelijkheid dat de overheidsorganen omtrent de uitvoering van het bij of krachtens de wet bepaalde, nadere regels stellen.

Eerder in deze toelichting is gewezen op het streven om voor de rijksdienst zoveel mogelijk te komen tot uniforme regelingen. Bij de VNG, het IPO en de UvW zal erop worden aangedrongen ook bij de onderscheidene categorieën van lagere publiekrechtelijke lichamen het tot standkomen van geharmoniseerde uitvoeringsregelingen te bevorderen.

Artikel 15

In verband met de uitbreiding van de werkingssfeer van de WOB tot de waterschappen is bij wet van 16 december 1981, Stb. 777, artikel 8a, dat overeenkomt met het onderhavige artikel, in de WOB opgenomen. Dit hield verband met het uitgangspunt bij de totstandkoming van de WOB dat tegen beschikkingen op grond van die wet voorziening op grond van de Wet arob zou openstaan. *Standpunt* 23 van de Evaluatiecommissie sluit hierop aan.

Genoemd uitgangspunt geldt thans nog steeds zodat een bepaling als artikel 8a behouden dient te blijven.

Artikel 16

Hoewel de herziening van de WOB geen principiële wijzigingen in de openbaarheidsregelgeving beoogt aan te brengen, komen er toch enige inhoudelijke veranderingen in de wet tot stand. Dit doet de noodzaak ontstaan van een overgangsregeling met betrekking tot lopende beroepen op grond van de WOB op het moment van inwerkingtreding van het onderhavige voorstel. Het onderhavige artikel voorziet daarin. Op de lopende beroepen zullen de bepalingen van de dan vervallen WOB van toepassing blijven.

Artikel 17

In artikel 5 van de WOB is bepaald dat een vijfjaarlijkse evaluatie van de WOB dient plaats te vinden. Het onderhavige voorstel is de uitwerking van de eerste evaluatie die op grond van dezelfde bepaling na drie jaar heeft plaatsgevonden. Wij menen dat de in de WOB opgenomen evaluatiebepaling een kritische benadering behoeft. Allereerst kan de lopende bezinning op het vraagstuk van evaluatie van wetgeving in algemene zin, tot de conclusie leiden dat de thans voorgeschreven vorm niet de meest geschikte is. Artikel 17 voorziet daarom in een volgende evaluatie binnen vijf jaar na inwerking treden van de vernieuwde WOB. Een tweede evaluatie op uiterlijk 1 mei 1988 op grond van de geldende wet zou te spoedig volgen op de introductie van de vernieuwde WOB om de ervaringen daarmee bevredigend te kunnen evalueren. Intussen hoopt de regering meer inzicht te hebben in de wijze waarop eventuele volgende evaluaties dienen plaats te hebben.

Wij achten het voorts niet meer noodzakelijk een bepaling op te nemen overeenkomstig artikel 5, tweede lid, van de WOB. Dit betekent niet, dat de bij (de uitvoering van) de WOB direct betrokkenen niet meer bij de volgende evaluatie zullen worden betrokken. Het spreekt vanzelf dat de lagere overheden zullen worden geraadpleegd maar overigens willen wij de opzet van de evaluatie overlaten aan hen die daarvoor verantwoordelijk zullen zijn.

Hoofdstuk VII. Wijziging van enige wetten

Artikel 18

1. Wijziging Wet op de Raad van State

Bij artikel 9 van de WOB is in de Wet op de Raad van State (WRS) artikel 25a ingevoegd, dat de openbaarheid van de adviezen van de Raad van State regelt. Gebleken is dat met betrekking tot bepaalde categorieën adviezen van de Raad van State niet volledig is voorzien in de wijze en het tijdstip waarop de publikatie van de adviezen moet plaatsvinden.

Zo dienen adviezen over initiatief-voorstellen van wet waaraan geen goedkeuring wordt verleend voordrachten en andere voorstellen van de Raad van State als bedoeld in artikel 16 van de WRS, openbaar te worden gemaakt gelijktijdig met de openbaarmaking van het nader rapport. In de WRS ontbreekt echter een aanduiding van het tijdstip waarop een verplichting tot het openbaar maken ontstaat. Ten aanzien van initiatief-voorstellen van wet waaraan geen goedkeuring wordt verleend, geeft de WRS bovendien niet aan op welke wijze de openbaarmaking dient te geschieden.

Voorts is er een categorie adviezen ten aanzien waarvan de WRS niet voorziet in de wijze en het tijdstip van publikatie. Het gaat hier om de

adviezen over voorstellen van wet, overeenkomsten met andere mogendheden en volkenrechtelijke organisaties, respectievelijk ontwerp-algemene maatregelen van bestuur en andere koninklijke besluiten die na het adviseren door de Raad van State niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden ingediend, niet aan de Staten-Generaal ter goedkeuring worden voorgelegd, respectievelijk niet door het nemen van een besluit door de Kroon worden gevolgd. Veelal ligt aan het afzien van het concretiseren van het voornemen de strekking van het uitgebrachte advies van de Raad ten grondslag. In een enkel geval, zoals bijvoorbeeld in het kader van de Onteigeningswet, kan het verlopen van de termijn waarbinnen moet worden beslist, de oorzaak zijn van het uiteindelijk niet tot stand kunnen komen van een koninklijk besluit.

Tenslotte is er nog een categorie adviezen waar artikel 25a geen melding van maakt. Dit zijn door de Kroon gevraagde adviezen van de Raad over andere zaken dan die zijn genoemd in artikel 25a, eerste lid, sub a, te weten adviezen die krachtens artikel 15, derde lid in fine, van de WRS worden ingewonnen en betrekking hebben op andere zaken dan voorstellen van wet, internationale overeenkomsten en ontwerpen voor algemene maatregelen van bestuur en andere koninklijke besluiten.

Wij zijn van oordeel dat het aanbeveling verdient artikel 25a zodanig aan te vullen dat dit artikel ook voor de hiervoren genoemde gevallen een regeling bevat betreffende zowel de plicht tot openbaarmaking als de wijze en het tijdstip daarvan. In artikel 18 wordt een daartoe strekkend voorstel gedaan.

Ten aanzien van het tijdstip van de openbaarmaking is daarbij aangesloten bij de in artikel 10, eerste lid, van de WOB vermelde termijn van uiterlijk dertig dagen, welke geldt voor de openbaarmaking van adviezen, uitgebracht door niet-ambtelijke adviescommissies.

2. Artikel 18

Door de voorgestelde wijziging van artikel 25a, eerste lid, onder a, WRS strekt de plicht tot openbaarmaking zich uit tot alle adviezen die door de Kroon aan de Raad van State zijn gevraagd.

Het tweede lid regelt de openbaarmaking van de adviezen van de Raad van State en bijbehorende stukken in de normale gevallen.

Het nieuwe derde lid regelt aanvullend de wijze van openbaarmaking van adviezen in de specifieke gevallen. Het betreft de adviezen over:

- voorstellen van wet die niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden ingediend,
- initiatief-voorstellen van wet die niet door de Koning worden bekrachtigd,
- overeenkomsten met andere mogendheden en volkenrechtelijke organisaties die niet aan de Staten-Generaal ter goedkeuring worden voorgelegd,
- de ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur en andere koninklijke besluiten die niet door een besluit worden gevolgd,
- andere zaken waarin een wet of algemene maatregel van bestuur het horen van de Raad voorschrijft of waaromtrent de Kroon het horen nodig heeft geoordeeld,
- de openbaarmaking van voordrachten en andere voorstellen, gedaan ingevolge artikel 16 van de WRS.

Het derde lid geldt dus ook voor adviezen, voordrachten en andere voorstellen als bedoeld in het eerste lid, ten aanzien waarvan de in het tweede lid voorziene wijze van openbaarmaking geen toepassing kan vinden omdat de daar genoemde handelingen waaraan de openbaarmaking is verbonden, niet plaatshebben. Daarmee geeft het derde lid een aanvullende regeling voor zover de normale gevallen, vermeld in het tweede lid, zich niet voordoen.

De wijze van publikatie geschiedt op de wijze, voorgeschreven in artikel 9, tweede lid, van het onderhavige voorstel (overeenkomende met artikel 3, derde lid van de WOB). Gelet op het geringe aantal gevallen dat in het geding is, lijkt het ons voldoende dat de betrokken adviezen in beginsel ter inzage worden gelegd door het ministerie dat het rechtstreeks aangaat en dat mededeling daarvan wordt gedaan in de Nederlandse Staatscourant. De betrokken minister zal steeds moeten overwegen of er aanleiding bestaat een van de andere wijzen van openbaarmaking te hanteren. Bovendien ontheft de verplichte terinzagelegging de minister niet van de plicht in daarvoor in aanmerking komende gevallen uit eigen beweging de betrokken overheidsorganen, burgers en organisaties die in een bepaalde zaak het initiatief hebben genomen, op de hoogte te stellen van het uitgebrachte advies en het nader rapport. Met het advies van de Raad zullen ook het nader rapport en de eventueel aan de Raad voorgelegde tekst openbaar gemaakt moeten worden. De termijn van dertig dagen, voorgesteld in het nieuwe derde lid vangt aan op het moment van de beslissing van de regering op het advies, de voordracht of een ander voorstel van de Raad. De exacte datum waarop de besluitvorming binnen de regering is afgerond, is het ministerie bekend. Dit is bijvoorbeeld het moment van contrasignering van een koninklijk besluit, of het tijdstip waarop de betrokken bewindspersoon bevoegd is aan de conclusie van het nader rapport uitvoering te geven, bijvoorbeeld niet-indiening van het voorstel van wet.

Artikel 19

Deze bepaling bevat een overgangsregeling in verband met artikel 18.

Artikel 20

Wijziging Archiefwet 1962.

Artikel 7, eerste lid, geeft aan dat bescheiden die naar een archiefbe-
waarplaats zijn overgebracht vanaf dat moment in principe openbaar zijn.
Op een concreet verzoek om inzage wordt beslist door de beheerder, met
inachtneming van eventueel gestelde beperkingen.

In het eerste en tweede lid van artikel 7a is de gewijzigde regeling met
betrekking tot het stellen van dergelijke beperkingen bij of na de over-
brenging van archiefbescheiden opgenomen. Deze regeling is in het
algemene deel onder V 5b uiteengezet.

Het derde lid voorziet in de mogelijkheid dat bij de overbrenging
gestelde beperkingen alsnog kunnen worden opgeheven danwel in
individuele gevallen buiten toepassing kunnen worden gelaten. Deze
voorziening versterkt het in de Archiefwet besloten beginsel van de
openbaarheid van de overgebrachte archieven en sluit aan bij het in de
WOB verankerde recht op informatie. Een in individuele gevallen genomen
beslissing is vatbaar voor arob-beroep.

Het vierde lid is ontleend aan het huidige artikel 21 van het Archiefbesluit,
hetgeen echter uitsluitend betrekking heeft op het stellen van beperkende
bepalingen na de overbrenging. Het moet als een omissie worden
beschouwd, dat een regeling ten aanzien van een uiterste termijn voor
het stellen van openbaarheidsbeperkende regelen niet geldt voor beper-
kingen te stellen op het moment van de overbrenging zelf.

Om praktische redenen zullen beperkingen, die ten aanzien van de
openbaarheid zijn gesteld vóór de inwerkingtreding van de nieuwe
regeling, moeten blijven gelden, zodat de beheerder een verzoek om
raadpleging of gebruik dáaraan kan toetsen. Daartoe is een bepaling
opgenomen in artikel 21. Voor de volledigheid zij vermeld dat het
vorenstaande geldt voor archiefbescheiden van overheidslichamen. Ten
aanzien van particuliere archiefbescheiden berust de beslissing over
eventuele beperkingen gelet op artikel 7b uiteraard geheel bij de betrokken
particulier.

Deze bepalingen strekken tot wijziging van enige wettelijke regelingen waarin naar de WOB wordt verwezen.

Hoofdstuk VIII. Slotbepalingen

Artikel 25

De vernieuwde WOB noodzaakt tot intrekking van de bestaande WOB. De besluiten op grond van artikel 1, eerste lid, van de WOB waarbij de waterschappen en het (inmiddels opgeheven) Openbaar Lichaam Rijnmond zijn aangewezen als overheidsorgaan in de zin van de WOB alsmede het BOB komen door de intrekking van de huidige WOB te vervallen. De waterschappen vallen in het onderhavige ontwerp onder de definitie van het begrip overheidsorgaan. De Aanwijzingen inzake Openbaarheid van bestuur zullen worden ingetrokken bij het besluit tot vaststelling van de nieuwe aanwijzingen.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. P. van Dijk

1. De Evaluatiecommissie staat op het standpunt dat de wetgeving niet wordt verbeterd door het schrappen van het (voorlichtings)artikel 2, zoals De Meij in feite voorstelt.

Verduidelijking en aanscherping van de regeling van de passieve openbaarheid en betere controle op de naleving van de actieve openbaarheid acht de Evaluatiecommissie (voorhands) de aangewezen methoden tot verbetering van deze openbaarheidswetgeving.

(blz. 2/3 onder III en blz. 25 onder art. 8, eerste lid).

2. De Evaluatiecommissie beveelt het «opschuiven» van openbaarheidsbepalingen naar «hogere» regelingen – met name BOB en WOB – in het algemeen aan. Hoe preciezer de formulering van de WOB en het BOB (die voor alle bestuurslagen gelden) is, des te minder gevaar is er voor (ongewenste) verschillen in de toepassing van de openbaarheidswetgeving door de diverse overheidsorganen.

(blz. 3/4 onder IV 1 en blz. 4 onder IV 2).

3. De Evaluatiecommissie beveelt aan, alle zelfstandige administratieve (bestuurs)organen onder de werking van de WOB te brengen.

(blz. 5/6 onder V 1).

4. Ten aanzien van de openbare nutsbedrijven beveelt de Evaluatiecommissie aan daarvoor één wettelijk openbaarheidsregiem te vestigen. Nader moet worden onderzocht, in hoeverre de Wet arob in verband daarmee zou moeten worden gewijzigd teneinde verzoekers om informatie, die bij een nutsbedrijf dat op privaatrechtelijke grondslag rust bot hebben gevangen, toegang te geven tot de Afdeling rechtspraak van de Raad van State.

(blz. 6 onder V 1).

5. Ten aanzien van gesubsidieerde instellingen beveelt de Evaluatiecommissie aan, de wettelijke regeling inzake de democratisering van dergelijke instellingen af te wachten.

Indien deze regeling in de komende evaluatieperiode niet tot stand komt, dient bij de volgende evaluatie te worden gezien of alternatieve oplossingen gewenst zijn.

Intussen dienen zulke instellingen, om alvast ervaring op te doen, die van nut kunnen zijn voor de opstelling van de wettelijke regeling, zoveel mogelijk openbaarheid te gaan betrachten (voor zover zij dat al niet doen). Het subsidiërende orgaan zou de wenselijkheid daarvan onder de aandacht van de instellingen kunnen brengen, bijvoorbeeld in een circulaire.

(blz. 6 onder V 1).

6. De Evaluatiecommissie gaat niet zover, het systeem van de wet nu te willen veranderen. Teneinde evenwel het misbruik te voorkomen dat een informatieverzoek, waarbij een bepaald document wordt vermeld niet gehonoreerd wordt, beveelt de Evaluatiecommissie aan, dat in de wetgeving als eis wordt gesteld dat de verzoeker «de bestuurlijke aangelegenheid of het bestuurlijk document» moet noemen.

De desbetreffende bepaling kan voorts beter van het BOB naar de WOB worden overgebracht.

(blz. 6/7 onder V 2).

7. De Evaluatiecommissie beveelt aan, in het BOB vast te leggen dat verzoeken om informatie niet alleen schriftelijk, maar ook mondeling, telefonisch en op andere denkbare communicatiemanieren kunnen worden ingediend.

(blz. 20/21 onder art. 3, eerste lid).

8. De Evaluatiecommissie staat op het standpunt dat de WOB niet geschreven is voor ongespecificeerde verzoeken om alle gegevens over al evenmin gespecificeerde onderwerpen.

(blz. 6 onder V 2).

9. De Evaluatiecommissie beveelt aan, de wettelijke regeling zo aan te scherpen, dat een uitspraak als in de zaak-Hermes niet meer mogelijk is.

(blz. 11/12 onder V 7).

10. De Evaluatiecommissie beveelt aan, in de WOB op te nemen dat documenten óf een intern óf een extern karakter hebben. Artikel 1, lid 3 BOB komt hiermee te vervallen.

(blz. 11 onder V 7 en blz. 32/33 onder art. 10 2f).

11. In de huidige regeling kan – bij stukkenwisseling tussen rijk, provincies en gemeenten – informatie over een document worden gevraagd zowel bij de opsteller als de ontvanger van het stuk. Dit dient naar de mening van de Evaluatiecommissie zo te blijven.

(blz. 22 onder art. 3, derde lid).

12. De Evaluatiecommissie beveelt aan, Aanwijzing 9 in die zin te verruimen, dat niet naar de opsteller behoeft te worden verwezen, als de «ontvangende minister» even goed in de materie is ingevoerd als de «opstellende minister».

(blz. 22 onder art. 3, derde lid).

13. De Evaluatiecommissie beveelt aan, te bestuderen of de redactie van artikel 1, lid 2, sub a WOB zo kan worden aangescherpt, dat het gevaar wordt tegengegaan, dat deze bepaling als weigeringsgrond wordt gehanteerd uit overwegingen van politieke opportuniteit.

(blz. 34 onder art. 11 algemeen).

14. De Evaluatiecommissie stelt zich op het standpunt, dat het «schriftelijk brainstormen» van (hoge) ambtenaren en bewindspersonen/ bestuurders (onderling en met elkaar) in vertrouwelijke sfeer mogelijk moet blijven. Indien dat niet zou kunnen, zou veel (ambtelijke) creativiteit verloren gaan en zou de mogelijkheid tot het sluiten van compromissen, uit vrees voor gezichtsverlies, sterk verminderen. Een weigeringsgrond die dit regelt dient in artikel 1 WOB te blijven bestaan.

(blz. 12/13 onder V 8).

15. De Evaluatiecommissie beveelt aan, de uitgangspunten van de BiZa-regeling over de indeling en stijl van ambtelijke stukken neer te leggen in de Aanwijzingen en in de modelverordeningen van VNG en IPO.

(blz. 27 onder art. 8, tweede lid).

16. De Evaluatiecommissie beveelt aan, dat het overheidsorgaan bij te verwachten of reeds gebleken vraag naar een bepaald onderwerp («bestuurlijke aangelegenheid») een zo ruimhartig en actief mogelijk voorlichtingsbeleid voert.

Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen en over «feitelijke gegevens, prognoses en beleidsalternatieven», dient daarbij nadrukkelijk te worden betrokken.

(blz. 1 onder I).

17. Het belang van de goede en democratische bestuursvoering brengt mee, dat duidelijk kenbaar behoort te zijn als ambtenaren namens het departement (de departementsleiding) spreken of schrijven. Ook dient er daarbij voor gezorgd te worden dat een redelijk evenwichtig informatieniveau ontstaat. Dat wil zeggen: de alternatieve standpunten over een beleidsterrein dienen zo evenwichtig mogelijk te worden gepresenteerd.

Daarmee wordt eenzijdige voorlichting (of erger: voorlichting met propagandistische trekken) voorkomen.
(blz. 25/26 onder art. 8, eerste lid).

18. Er dient (ook) naar het oordeel van de Evaluatiecommissie een zo groot mogelijke vrijheid van meningsuiting van ambtenaren te (blijven) bestaan om op persoonlijke titel te publiceren.
(blz. 25/26 onder art. 8, eerste lid).

19. De Evaluatiecommissie beveelt aan, het systeem dat Binnenlandse Zaken hanteert ten aanzien van journalisten (binnen enkele dagen berichten of de informatie wordt verstrekt; dan binnen afzienbare tijd het informatieverzoek afhandelen) in aangepaste vorm voor alle informatievragers over te nemen. De Evaluatiecommissie beveelt daarbij de volgende termijnen aan: binnen vijf werkdagen dient het overheidsorgaan te berichten of de informatie in enigerlei vorm zal worden verstrekt; binnen 21 dagen dient het informatieverzoek te worden afgehandeld (geheel of gedeeltelijk toewijzen, respectievelijk afwijzen), behoudens een uitdrukkelijk aan de verzoeker medegedeelde verdaging. Artikel 5, lid 2, van het BOB dient dan (ongeveer) de volgende formulering te krijgen: «Het overheidsorgaan verstrekt de informatie binnen redelijke termijn doch in beginsel binnen 21 dagen; het overheidsorgaan bericht zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen een termijn van 5 werkdagen of de informatie in enigerlei vorm zal worden verstrekt».
(blz. 24 onder art. 6)

20. De Evaluatiecommissie beveelt, ter opheffing van de ongelijkheid ten aanzien van de tarieven aan, het systeem van Aanwijzing 51 naar de BOB over te brengen, zodat het ook gaat gelden voor gemeenten, provincies en andere (overheids-)organen, waarop de WOB van toepassing is.
(blz. 36 onder art. 12).

21. De Evaluatiecommissie beveelt aan bij de studie aangaande de automatisering op het gebied van de documentaire informatie ook het hiervoor bedoelde advies van dr. Zoutendijk te doen betrekken en deze studie mede te doen richten op de ontwikkeling van een «WOB-databank».

22. De Evaluatiecommissie beveelt aan, ter uitwerking van artikel 2, dat de overheden jaarlijks bij de begroting een voorlichtingsprogrammering voegen waarbij zo precies mogelijk is aangegeven, met vermelding van de benodigde/ geschatte kosten, welke (actieve) publieksvoorlichtingsactiviteiten het overheidsorgaan denkt te ontplooiën. Bijzondere aandacht dient daarbij besteed te worden aan het beleid-in-wording, gericht op participatie van burgers in het beleid. Daarmee wordt controle en toetsing mogelijk door de politieke organen, die daarvoor in aanmerking komen.
(blz. 25/26 onder art. 8, eerste lid).

23. Over de toepassing van artikel 1 WOB dient naar de mening van de Evaluatiecommissie de Afdeling rechtspraak van de Raad van State te blijven waken. Dat gaat (meestal) gepaard met voldoende publicitaire druk op de overheden, terwijl de publiciteit gebruikers zal aanmoedigen de grenzen van de WOB te blijven aftasten.
(blz. 37 onder art. 15).

24. De toepassing van artikel 2 dient naar de mening van de Evaluatiecommissie gecontroleerd te worden door de vertegenwoordigende politieke organen. Tweede Kamer, Provinciale Staten en Gemeenteraad.

De jaarlijkse begrotingsdebatten zijn een goed moment – maar het hoeft uiteraard niet bij dat moment alleen te blijven – om de overheidsorganen te wijzen op de plicht tot actieve openbaarheid. Daarbij zou de jaarlijkse voorlichtingsprogrammering, waarvan in aanbeveling 22 al sprake was, aan de orde moeten komen.
(blz. 25/26 onder art. 8, eerste lid).

25. De Nationale Ombudsman (N.O.) is, in de toekomst, de meest in aanmerking komende instantie voor «advies-, bemiddelings- en verwijstaken» over de WOB.

De N.O. zou die taken centraal ten behoeve van alle bestuurslagen, moeten vervullen.
(blz. 22 onder art. 3, derde lid).

26. Totdat de Nationale Ombudsman daartoe wettelijk bevoegd is dienen de «advies-bemiddelings- en verwijstaken» centraal – ten behoeve van alle bestuurslagen – te worden uitgevoerd door (het secretariaat van) de volgende Evaluatiecommissie, aldus beveelt de Evaluatiecommissie aan. De N.O. dient deze taken over te nemen zodra daarvoor de wettelijke voorzieningen zijn getroffen.

Met het oog hierop verdient het aanbeveling het secretariaat van de volgende Evaluatiecommissie alvast bij het ministerie van Binnenlandse Zaken onder te brengen.
(blz. 22 onder art. 3, derde lid).

27. De Evaluatiecommissie beveelt aan, dat de vertegenwoordigende politieke organen ook de correcte naleving van de art. 3 en 6 WOB gaan controleren.
(blz. 27/28 onder art. 9).

28. De Evaluatiecommissie beveelt aan, de uitzonderingsgronden 4a («eenheid van de Kroon») en 4b («veiligheid van de Staat») absoluut te houden. Er is geen publiek belang van openbaarheid gediend met het relatief maken van deze uitzonderingsgronden.
(blz. 29 onder art. 10, eerste onderdeel a/b).

29. De Evaluatiecommissie beveelt aan, de formulering van artikel 4c zo aan te scherpen, dat geen uitzonderingsgevallen onder deze bepaling kunnen worden gebracht die er niet onder horen.
(blz. 29/30 onder art. 10, eerste onderdeel c).

30. De Evaluatiecommissie staat op het standpunt dat bij afweging van het belang van informatievervalsing tegen één van de relatieve uitzonderingsgronden, het persoonlijke belang van de informatievrager wel degelijk extra gewicht ten gunste van de informatievervalsing – in de schaal moet kunnen leggen.
(blz. 14/15 onder V 9 b4).

31. De Evaluatiecommissie ziet geen reden om artikel 4h WOB te laten vervallen. Aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt allerwegen een hoog belang toegekend. Zij is als grondrecht in de herziene Grondwet opgenomen. Aparte wetgeving – betreffende de persoonsregistratie – is in voorbereiding. Aan de andere kant is artikel 4i («onevenredige bevoordeling of benadeling») een vrij vage uitzonderingsgrond. De privacy-bescherming is niet gediend met een zo vaag artikel.

Dit alles pleit voor handhaving van de afzonderlijke uitzonderingsgrond in artikel 4h WOB.
(blz. 31 onder art. 10, tweede onderdeel e).

32. Onder erkenning van het grote belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer beveelt de Evaluatiecommissie aan dat alle overheidsorganen zich realiseren dat dit belang dient te worden afgewogen tegen het belang van de openbaarheid, en dat de overheidsorganen die afweging ook steeds maken.

(blz. 31 onder art. 10, tweede onderdeel e).

33. De Evaluatiecommissie beveelt aan in het BOB een bepaling op te nemen, waarin artikel 4i nader wordt gespecificeerd, opdat een te ruime uitleg door de overheidsorganen om politiek-opportunistische redenen wordt tegengegaan.

(blz. 33/34 onder art. 10, tweede onderdeel g).

34. De Evaluatiecommissie staat op het standpunt dat alle burgers («personen») gelijke rechten aan de WOB kunnen ontleen. Dat betekent dat geen sprake dient te zijn van «meer» of «minder» informatie, noch van «extra openbaarheidsregels».

(blz. 33/34 onder art. 10, tweede onderdeel g).

35. Zoals bij het punt van de «politieke controle» reeds is aangegeven, beveelt de Evaluatiecommissie aan dat een nieuwe commissie belast dient te worden met evaluatie- en advies-, bemiddelings- en verwijstaken, totdat de Nationale Ombudsman laatstgenoemde taken kan overnemen. Die commissie dient in jaarverslagen te rapporteren over de «advies-, bemiddelings- en verwijstaken».

(blz. 22 onder art. 3, derde lid).

36. De Evaluatiecommissie kan zich in het algemeen met de voorstellen en de visie van de Werkgroep Herziening Gemeentewet verenigen.

Zij mist evenwel in de voorstellen een regeling met betrekking tot de openbaarheid van stukken die in openbare vergaderingen aan de orde komen.

Voor wat deze stukken betreft stelt de Evaluatiecommissie zich op het standpunt dat deze tenminste passief openbaar (dienen te) zijn. Actieve openbaarheid zal overigens vaak «in het belang van een goede en democratische bestuursvoering» zijn en zou dus door de desbetreffende overheidsorganen steeds moeten worden overwogen.

(blz. 1 onder I).

37. De Evaluatiecommissie beveelt aan in het ontwerp-Gemeentewet dat binnenkort bij de Staten-Generaal zal worden ingediend een regeling ten aanzien van de openbaarheid van de hier bedoelde stukken op te nemen.

(blz. 1 onder I).

38. De Evaluatiecommissie staat op het standpunt dat de lopende inventarisatie van de geheimhoudings- en openbaarmakingsbepalingen van de wetgeving in het algemeen moet worden afgewacht.

(blz. 16/17 onder V 11).

39. In nieuwe wetgeving zouden de geheimhoudingsbepalingen zoveel mogelijk in overeenstemming dienen te worden gebracht met de WOB. Bijvoorbeeld: artikel 152 van het ontwerp-Gemeentewet, zoals dat is opgenomen in het rapport van de Werkgroep Herziening Gemeentewet.

(blz. 16/17 onder V 11).

Ontwerp-Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur

De minister-president,

Gelet op art. 14, onder a, van de Wet openbaarheid van bestuur,
(Stb.)

handelende in overeenstemming met het gevoelen van de Raad van
Ministers

Besluit:

1. Vast te stellen de hierbij gevoegde Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur;
2. in te trekken de Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur, vastgesteld bij besluit van 21 december 1979, nr. 292146, Kabinet van de Minister-President, Stcrt. 1980 nr. 6, zoals gerectificeerd in Stcrt. 1980, nr. 11.

's-Gravenhage,

De Minister-President,

Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur

vastgesteld bij besluit van de minister-president, handelend in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad van
nr.

Inleiding

De evaluatie van de Wet openbaarheid van bestuur (Stb. 1978, 581) heeft geleid tot een heroriëntatie op het samenstel van regelingen inzake de openbaarheid van bestuur. Gekozen is voor het zoveel mogelijk ineenschuiven van de wet, het Besluit openbaarheid van bestuur (Stb. 1979, 590), de Aanwijzingen inzake Openbaarheid van bestuur, vastgesteld bij besluit van de Minister-President van 21 december 1979, nr. 292146, Staatscourant 1980, nr. 6 gerectificeerd bij Stcrt. 1980, nr. 11 en de uitvoeringsregelingen bij de ministeries. De openbaarheid van bestuur is thans materieel zoveel mogelijk geregeld in een vernieuwde Wet openbaarheid van bestuur (Stb.), hierna te noemen de WOB. De WOB voorziet in artikel 14, onder a, in de mogelijkheid dat voor de centrale overheid bij Algemene Aanwijzingen voor de rijksdienst nadere regels worden gesteld met betrekking tot de uitvoering en de toepassing van de wet. De WOB maakt aanwijzingen van een beperkter strekking mogelijk dan de aanwijzingen ter uitvoering van de vervallen wet. In tegenstelling tot die laatste aanwijzingen bevatten de nieuwe aanwijzingen geen herhaling van wat al in de WOB is geregeld.

De aanwijzingen hebben betrekking op de toepassing van de WOB door de ministers en de onder hun verantwoordelijkheid werkzame instellingen, diensten en bedrijven. Zij bevatten slechts procedurele voorschriften met betrekking tot het tot stand brengen van ministeriële uitvoeringsregelingen waarin de voorschriften betreffende de toepassing van de wet zijn neergelegd. De aanwijzingen beogen de totstandkoming van geharmoniseerde uitvoeringsregelingen bij de ministeries te bevorderen. Zij verplichten de ministers tot het vaststellen van een regeling aan de hand van een bij de aanwijzingen behorende modelregeling. De regelingen dienen in ieder geval de in het model opgenomen onderwerpen te regelen. Met de modelregeling wordt bereikt dat in tegenstelling tot de huidige situatie alle uitvoeringsregelingen eenzelfde formele grondslag krijgen.

Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur

1. De ministers stellen ieder voor het onder hun verantwoordelijkheid vallende ministerie een regeling ter uitvoering van de Wet openbaarheid van bestuur (Stb.) vast, hierna te noemen: de regeling.
2. De regeling dient in ieder geval de elementen te bevatten die zijn opgenomen in de bij deze aanwijzingen behorende modelregeling.
3. Zoveel als mogelijk dient de regeling de tekst van het model te volgen.
4. De ministers kunnen ter zake van de uitvoering van de Wet openbaarheid van bestuur in de regeling onderwerpen gedetailleerder regelen dan wel andere onderwerpen in de regeling opnemen.
5. Over inhoudelijke afwijkingen van het model dient vooraf te worden overlegd met de minister-president, Minister van Algemene Zaken.

Modelregeling ter uitvoering van de Wet openbaarheid van bestuur (Stb.).

De minister van.....

Overwegende dat de toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur (Stb.) aanleiding geeft tot het vaststellen van een regeling ter uitvoering van die wet,

Besluit:

Vast te stellen de volgende regeling ter uitvoering van de Wet openbaarheid van bestuur.

Hoofdstuk 1. Definities

Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder:

- de wet: de Wet openbaarheid van bestuur (Stb.);
- gemachtigd ambtenaar: een ambtenaar die door de minister tot het beslissen over verzoeken om informatie is gemachtigd;
- informatiepunt: een persoon of een plaats binnen het ministerie en binnen de daaronder ressorterende instellingen, diensten of bedrijven waar informatie kan worden verkregen;
- de minister: de minister van.....

Register

Artikel 2

1. Er is een register waarin worden opgenomen:
 - a. de onder verantwoordelijkheid van de minister werkzame instellingen, diensten en bedrijven
 - b. de niet-ambtelijke adviescommissies.
2. Het register vermeldt de namen, adressen en informatiepunten van de instellingen, diensten en bedrijven.
3. Het register ligt voor een ieder ter inzage op/bij
4. Met het bijhouden van het register is belast

Gemachtigd ambtenaar

Artikel 3

Als gemachtigd ambtenaar wordt aangewezen.....(en bij diens afwezigheid of ontstentenis.....)

Informatiepunten

Artikel 4

1. De informatiepunten binnen het ministerie zijn:
 - a.
 - b.
 - c.
2. De informatiepunten voor de in het register vermelde instellingen, diensten en bedrijven worden aangewezen door de leiding daarvan.

Hoofdstuk II. Informatie op verzoek

Artikel 5

1. Het behandelen van verzoeken om informatie en vragen daaromtrent geschiedt door de dienstonderdelen die met voorlichting zijn belast, voor zover het niet door de bewindspersonen zelf geschiedt, of door hen in bepaalde gevallen aan anderen is opgedragen.

2. Het in het eerste lid gestelde doet geen afbreuk aan de uit de normale taakuitoefening voortvloeiende plicht van de ambtenaar om aan particuliere personen en instanties met wie hij door zijn functie in contact komt, informatie op verzoek te verschaffen over de daarbij aan de orde zijnde aangelegenheden.

Artikel 6

De in artikel 5 bedoelde dienstonderdelen en ambtenaren leiden een verzoek om informatie ter beslissing door naar de gemachtigd ambtenaar indien zij:

- a. in geval van een mondeling verzoek om informatie van oordeel zijn dat het verzoek op grond van de bij of krachtens de wet gestelde regels niet kan worden ingewilligd en de verzoeker om een schriftelijke beslissing vraagt;
- b. weten of redelijkerwijs kunnen vermoeden dat de geldende voorschriften ruimte laten voor verschillende uitleg over de vraag of een verzoek om informatie al dan niet behoort te worden ingewilligd;
- c. weten of redelijkerwijs kunnen vermoeden dat inwilliging of weigering van een verzoek om informatie belangrijke maatschappelijke of politieke gevolgen kan hebben.

Artikel 7

De gemachtigd ambtenaar legt een verzoek om informatie aan de minister voor indien inwilliging of afwijzing daarvan belangrijke maatschappelijke of politieke gevolgen kan hebben.

Artikel 8

1. Als het document waarin de gevraagde gegevens zijn neergelegd berust onder de minister tot wie de verzoeker zich heeft gewend, maar het betrokken document tot stand is gekomen onder (eerste) verantwoordelijkheid van een andere minister, wordt de beslissing op het verzoek om informatie niet genomen dan nadat met de andere minister is overlegd.

2. Leidt het overleg tot de slotsom dat de beslissing op het verzoek om informatie beter kan worden genomen door de andere minister, dan wordt de verzoeker naar hem verwezen. In het geval van een schriftelijk verzoek wordt dit doorgezonden onder mededeling van de doorzending aan de verzoeker.

Hoofdstuk III. Informatie uit eigen beweging

Adviezen

Artikel 9

Over openbaarmaking van adviezen van ambtelijke dan wel gemengd samengestelde adviescommissies werkzaam onder verantwoordelijkheid van de minister beslist....., onverminderd het bepaalde in artikel 4, tweede lid, onder g, van het Reglement van Orde voor de raad van ministers (Stb. 1979, 246).

Artikel 10

De openbaarmaking van adviezen van niet-ambtelijke adviescommissies en het doen van mededeling daarvan in de Nederlandse Staatscourant geschiedt door de zorg van

Artikel 11

Adviezen, nota's en rapporten die gezien hun omvang daarvoor in aanmerking komen, worden eventueel voorzien van een tevens voor openbaarmaking bestemde samenvatting.

Hoofdstuk IV. Slotbepalingen

Artikel 12

(De beschikking/regeling vanwordt ingetrokken).

Artikel 13

Deze regeling treedt in werking met ingang van

Deze regeling wordt gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant en afschrift daarvan zal worden gezonden aan de minister-president, Minister van Algemene Zaken en

De Minister van

TOELICHTING

1. Algemeen

De model-regeling (hierna te noemen de regeling) sluit in het algemeen aan op de uitvoeringspraktijk van de Wet openbaarheid van bestuur (Stb. 1978, 581), bij de ministeries. Een aantal artikelen is ontleend aan de inmiddels ingetrokken Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur van 21 december 1979 nr. 292146, Kabinet van de Minister-President, Stcrt. 1980, nr. 6, zoals gerespectueerd in Stcrt. 1980 nr. 11. Wat de systematiek betreft, sluit de regeling aan bij die van de vernieuwde Wet openbaarheid van bestuur (Stb.), hierna te noemen de WOB.

Als uitgangspunt geldt dat de dienstonderdelen die verantwoordelijk zijn voor de voorlichting, in beginsel tevens belast zijn met het behandelen van verzoeken om informatie op grond van de WOB. Ook vragen over de WOB worden door deze dienstonderdelen beantwoord. Daaronder is ook begrepen het eventueel verwijzen van de verzoeker om informatie naar de juiste instantie. De voorlichtingsdiensten hebben derhalve door artikel 5 waarin het vorenstaande is vastgelegd, uitdrukkelijk een advies- en verwijstaak in het kader van de WOB. De opdracht aan de voorlichtingsdiensten van de behandeling van verzoeken om informatie ontslaat de ambtenaren niet van de uit de normale taakuitoefening voortvloeiende plicht tot informatieverschaffing op verzoek over aangelegenheden waarmee zij in hun functie bezig zijn. In een aantal in artikel 6 genoemde gevallen zal de voorlichtingsdienst of een ambtenaar op een verzoek om informatie niet zelfstandig kunnen beslissen. Zij dienen het verzoek dan ter beslissing door te geleiden naar de door de minister tot beslissen gemachtigd ambtenaar. Gaat het om verzoeken waarvan het al dan niet inwilligen mogelijk belangrijke maatschappelijke of politieke gevolgen kan hebben, dan dient de gemachtigd ambtenaar alvorens te beslissen het verzoek aan de minister voor te leggen (artikel 7).

2. Artikelen

Artikel 2

De gemachtigd ambtenaar kan een ambtenaar aanwijzen die hem bijstaat bij het nemen van beslissingen over verzoeken om informatie. Daarbij valt te denken aan een ambtenaar die belast is met de uitvoering van de WOB.

Artikel 5, eerste lid en artikel 6

Overeenkomstig de bestaande praktijk worden verzoeken om informatie in eerste instantie behandeld door de dienstonderdelen die met voorlichting zijn belast en de ambtenaren voor zover de vragen op hun werkterrein liggen. In bepaalde gevallen dient een eventuele of gedeeltelijke afwijzing plaats te vinden door de gemachtigd ambtenaar.

Onder het behandelen van verzoeken om informatie en vragen daaromtrent valt ook het adviseren en verwijzen van verzoekers en belangstellenden.

Artikel 8

Deze bepaling is niet bedoeld voor de gevallen waarin het document al openbaar is of tegen de openbaarheid van de informatie kennelijk geen enkel bezwaar bestaat.

Artikel 12

De verantwoordelijkheid voor de openbaarmaking van adviezen van niet-ambtelijke adviescommissies berust bij de minister.

Het is uiteraard mogelijk dat de openbaarmaking van adviezen door de adviescommissies zelf wordt verzorgd.