

Vergaderjaar 2015–2016

**33 328**

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

**B**

### **VERSLAG VAN EEN EXPERTMEETING**

Vastgesteld 24 juni 2016

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning heeft op 7 juni 2016 een expertmeeting gehouden over **het wetsvoorstel Open overheid**.

Van deze bijeenkomst brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,  
Engels

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,  
Bergman

**Voorzitter: Engels**  
**Griffier: Dragstra**

Sprekers in blok 1:

- de heer J. Lonink, VNG/IPO/UvW (decentrale overheden)
- de heer T. Bruning, Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ)
- mevrouw S. Verweij, VNO-NCW en MKB-Nederland
- de heer M. Engelhard, Nationaal Archief

Aanvang 9.30 uur.

De **voorzitter**: Ik heet u hartelijk welkom. Mijn naam is Hans Engels. Ik ben voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning. Dat is nogal wat. Dat maakt ook begrijpelijk waarom wij vandaag met deze commissie het wetsvoorstel open overheid willen behandelen. Ik heet ook mijn collega-senatoren welkom en de mensen op de publieke tribune. We gaan het wetsvoorstel behandelen in twee blokken met vier sprekers. Het is een zogenaamde expertmeeting. Als het wetsvoorstel is aangenomen, moet de nieuwe wet de opvolger worden van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB). Dat is heel belangrijk voor de democratie. Wij hebben het wetsvoorstel net ter behandeling voorgelegd gekregen, na de afhandeling door de Tweede Kamer. Onze commissiefracties hebben te kennen gegeven dat het goed zou zijn om, alvorens te beginnen met de schriftelijke behandeling, even met allerlei deskundigen en belanghebbenden van gedachten te wisselen over knelpunten en heel positieve punten die betrekking hebben op dit wetsvoorstel.

Zoals gebruikelijk willen wij heel zorgvuldig naar het wetsvoorstel kijken. Wij willen nagaan of het juridisch goed in elkaar zit, of de probleemstelling goed geformuleerd is, of de oplossingen wel deugen, of de belangen goed worden afgewogen, of de wet uitvoerbaar en handhaafbaar is en of we er ook nog een tijdje mee toe kunnen. Anders blijven we immers aan de gang.

Ik stel de eerste vier sprekers aan u voor. Jan Lonink vertegenwoordigt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). Hij torst een zware last met zich mee. Thomas Bruning vertegenwoordigt de Vereniging van Journalisten (NVJ) en heeft begrijpelijkerwijs een belang. De griffier is Laurens Dragstra. Hij is al vele jaren mijn steun en toeverlaat bij alle werkzaamheden voor deze Kamer. Sigrid Verweij vertegenwoordigt VNO-NCW en MKB Nederland en Marens Engelhard representeert het Nationaal Archief.

De bedoeling is dat deze sprekers vijf minuten de gelegenheid krijgen om te reageren op het wetsvoorstel en ons iets mee te geven. Vervolgens krijgen collega's de tijd om vragen te stellen. Dan volgt er een korte pauze, waarna de vier nieuwe sprekers aan het woord komen.

Als u gaat reageren of vragen gaat stellen, moet u dat bij een van de microfoons doen. U moet de knop indrukken en deze ingedrukt houden. Als u klaar bent, dient u de knop los te laten. Doet u dat niet, dan komt u niet in beeld. Dit debat wordt namelijk opgenomen en uitgezonden. Het komt op YouTube. Het is dus wel wat vandaag. U moet er dus zelf aan meewerken dat u goed in beeld komt. U kunt dan aan uw achterban uitleggen dat u hier als een leeuw heeft gevochten voor uw belang. We gaan van start. Ik geef de heer Lonink het woord.

De heer **Lonink**: Voorzitter. In het dagelijks leven ben ik burgemeester van Terneuzen en plaatsvervangend voorzitter van de Commissie Bestuur en Veiligheid van de VNG. Ik spreek nu namens de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen. Gisteren hebben we met VNO-NCW nog een brief gepubliceerd.

Wij staan in eerste instantie zeer positief tegenover het doel van het wetsvoorstel dat inhoudt dat er meer actieve openbaarheid komt. Volksvertegenwoordigers moeten erop toezien dat hun bestuurders hun verplichting met betrekking tot de openbaarheid voor burgers en journalisten ook nakomen. Wij vinden dat voor meer openbaarheid vooral een politieke cultuurverandering nodig is. Het gaat er dan om dat bestuurders zich maximaal zouden moeten inspannen om transparant te handelen op basis van openbaar beschikbare informatie en dat zij zich, als het even wat minder goed uitkomt, niet moeten verschuilen achter argumenten om dat niet te doen. Daarom is onze stelling – dat hebben wij gezegd – dat er op termijn nieuwe wetgeving nodig is waarin grote ambities voor transparantie in een digitale innoverende bestuurlijke omgeving vertrekpunten zijn. Die innovaties bieden kansen om burgers meer vertrouwen te geven in een open bestuurscultuur. Wij weten dat er wantrouwen heerst en dat vertrouwen nodig is. De decentrale overheden zijn daar volop mee bezig en zullen zich ook inspannen om die kanteling verder vorm te geven. In de huidige WOB is een algemene verplichting tot actieve openbaarheid van informatie neergelegd. Deze is bedoeld als een opdracht aan het bestuur. Gemeenten doen al veel aan actief openbaar maken, evenals provincies en waterschappen. Zij kunnen de komende tijd echter gebruiken om daaraan meer vorm en inhoud te geven vanuit het principe van actieve openbaarmaking.

Wij zijn van mening dat op basis van de huidige WOB actieve openbaarheid de norm moet worden als het informatieverstrekking betreft. In november 2015 hebben we dan ook een plan met acht punten met betrekking tot de actieve openbaarheid aan de Tweede Kamer aangeboden. Het is teleurstellend dat daarmee onvoldoende is gedaan. De voorgestelde Wet open overheid (Woo) vinden wij onuitvoerbaar en duur. Wij begrijpen dat dit zware termen zijn, maar er is nooit een volledige impactanalyse gedaan om de kosten in beeld te kunnen brengen. Wij vinden het doen van die impactanalyse zeer noodzakelijk voordat een wettelijke verplichting wordt ingevoerd. Bovendien – dit weegt ook zwaar – dient het Rijk voor goede interbestuurlijke verhoudingen op basis van artikel 2 van de Financiële-Verhoudingswet eerst met decentrale overheden te overleggen indien een wetsvoorstel van het Rijk financiële gevolgen heeft voor decentrale overheden. De initiatiefnemers van het wetsvoorstel hebben dat stelselmatig geweigerd.

Ik geef u, de Eerste Kamer, een voorbeeld inzake de in te voeren registerplicht. Deze plicht vergt een fundamentele wijziging van de huidige manier van werken en het digitaal archiveren. Het wetsvoorstel open overheid geeft aan dat er een register moet worden aangelegd van alle ter behandeling ontvangen documenten, dus van vragen per e-mail tot een aanvraag voor subsidie. Ook na de behandeling verzonden documenten moeten worden bijgehouden, zoals ontvangstbevestigingen en facturen en documenten die al openbaar zijn. Denk bij het laatste aan een in te vullen formulier. Ook dossierstukken met afspraken en standpunten moeten worden bijgehouden. Wij hebben daarvoor een vingeroefening gemaakt. In een gemeente van 300.000 tot 500.000 inwoners is op basis van deze omschrijving naar schatting sprake van ongeveer 50 miljoen uitgaande ambtelijke e-mails, 1,5 miljoen brieven, 250.000 ingekomen brieven, 3.800 bezwaarschriften, 400.000 beschikkingen, meldingen en wijzigingen. Dan gaat het om parkeervergunningen, handhavingsverzoeken, bodemeldingen, registratie prostitutees, subsidies, omgevingsvergunningen, verkeersbesluiten enzovoorts. Daarnaast is er sprake van 2 miljoen behandelpunten met afspraken, standpunten en conceptversies. Daarbij komen 100.000 ontvangen facturen per jaar en 80.000 verzonden facturen. Dit geldt dus voor een voor Nederlandse begrippen grote gemeente, niet zijnde één van de G4.

Er is een kostenberekening gemaakt – dat is ook een vingeroefening geweest – door SEO Economisch Onderzoek. Die komt op 50 tot

100 miljoen voor heel Nederland uit. Wij komen alleen voor deze stad al ver boven de 100 miljoen uit. Als je dat extrapoleert naar kleinere decentrale overheden, zullen de kosten in verhouding vergelijkbaar zijn. Het gaat niet – dat zeg ik erbij – om een volledige impactanalyse, maar het betreft een realistische inschatting die we hebben gedaan op ambtelijk niveau. Wij hebben de berekening wel gemaakt maar de impactanalyse is van rijkswege achterwege gebleven. Dat is een van onze grote bezwaren. Wij vinden dat alle documenten openbaar moeten worden gemaakt. Wij zijn van mening dat fatsoenlijk intern overleg wordt belemmerd en dat de beleidsintimiteit ernstig wordt geschaad. Ons vermoeden is dat het op basis van deze wet heel moeilijk wordt om binnen een gemeente tot interne besluitvorming te komen. Dat zal zeker het geval zijn in delicate processen.

Wij zijn geen voorstander van een bredere reikwijdte dan die welke in de huidige wetgeving bestaat. Als de huidige definitie in de Algemene wet bestuursrecht vervalt, dient veel andere wetgeving ook te worden aangepast en is naar verwachting de vraag zeer arbitrair welke organisatie al dan niet deels, direct of indirect met publiek geld wordt gefinancierd. Wij hebben ook een groot bezwaar tegen de informatiecommissaris zoals die vermeld is.

De **voorzitter**: U bent inmiddels een minuut over uw spreektijd heen. Ik verzoek u daarom uw betoog binnen een halve minuut af te ronden.

De heer **Lonink**: Concluderend: wij zijn voor meer openheid bij de overheid in het algemeen, maar wij vinden dat dit wetsvoorstel niet de goede weg daarnaartoe is. De praktische onuitvoerbaarheid van het wetsvoorstel open overheid en het ontbreken van een degelijke impactanalyse waarin de kosten en de technische gevolgen voor decentrale overheden inzichtelijk worden gemaakt, spelen in ons standpunt een cruciale rol. Een en ander missen wij ten enenmale.

De **voorzitter**: Dank u zeer. Wij gaan meteen door naar de heer Bruning die ongetwijfeld in staat is om zijn betoog binnen vijf minuten af te ronden.

De heer **Bruning**: Zeker voorzitter.

Geachte leden van de Eerste Kamer. Dank u voor de uitnodiging om u namens de journalistiek te adviseren over het voorliggende wetsvoorstel open overheid. Het is altijd gemakkelijker voor een kritische beroepsorganisatie als de NVJ om een wetsvoorstel af te raden dan dat warm aan te bevelen. Het kan immers altijd nog beter. Journalisten zullen niet nalaten om de tekortkomingen van een wetsvoorstel luid en duidelijk te benoemen. Voor het wetsvoorstel open overheid hadden we graag een bredere werkingssfeer gezien. Daardoor zouden nu al meer semioverheidsorganen met een openbaarmakingsplicht te maken krijgen. En wij hadden graag gezien dat er een informatiecommissaris benoemd werd, zoals omschreven in het oorspronkelijke wetsvoorstel.

Laat duidelijk zijn dat wij, journalisten en mediaorganisaties, toch redelijk tevreden zijn met het voorliggende wetsvoorstel. De ondergrens is echter wel bereikt. Nederland, dat op dit gebied ooit een voortrekkersrol had, komt hiermee immers weer hoger uit op Europees niveau en voldoet hiermee in grote lijnen aan de eisen in het verdrag van Tromsø waartoe Nederland ooit zelf het initiatief nam. Toch voldoet het er al jaren niet aan. Het wetsvoorstel laat wel zien dat Nederland er werk van wil maken om overheidsinformatie actief aan het publiek beschikbaar te stellen. Ik doel niet op het in vrijblijvende zin beschikbaar maken van overheidsinformatie, zoals de vorige spreker dat tot uiting bracht. Ik doel op het neerleggen van actief aan het publiek beschikbaar stellen van overheidsin-

formatie in een wet. De openbaarheid die in de loop der jaren steeds verder is uitgehold, zal daarmee weer het uitgangspunt worden. Er is een aantal zaken waarop wij al jarenlang hameren en dat journalisten in hun werk hindert. Die zaken worden in dit wetsvoorstel aangepakt: publiek en journalistiek krijgen meer zicht op alle informatie – het befaamde informatieregister dat binnen de overheid beschikbaar is – en men krijgt sneller toegang tot informatie indien deze relevant is en de termijnen voor besluit en bezwaar worden verkort. Eigenlijk wordt gewoon teruggekeerd naar de gangbare situatie vóór de invoering van de dwangsom. En we worden in mindere mate geconfronteerd met allerhande uitzonderingen waardoor openbaar gemaakte stukken vooral zwartgelakt naar buiten komen. De MH17 is daarvan een mooi voorbeeld. Daardoor kunnen journalisten op een volwaardigere manier een rol spelen in het maatschappelijk debat en met hen natuurlijk het publiek. Het meest fundamenteel is dat de overheid hiermee uit het defensief komt. We hebben dan ook goede hoop dat het traineren van informatieverzoeken en het doen van een beroep op allerlei uitzonderingsbepalingen op grond van de huidige WOB minder vaak aan de orde zullen zijn. Dat traineren lijkt soms een politieke achtergrond te hebben, maar dit is ook tekenend voor de staat waarin de archieven van sommige gemeentes en andere lagere overheden verkeren. De wijziging van de WOB, zoals beoogd in de Wet open overheid, is nodig om aan deze vrijblijvende situatie een eind te maken. Dit soort misbruik van de huidige WOB is namelijk het werkelijke probleem. Dat is niet de dwangsomproblematiek waarop de Minister en sommige belanghebbenden doelen. Dat soort misbruik is eenvoudig te voorkomen als de overheidsinformatie op orde is. Dat is nu juist het doel van het voorliggende wetsvoorstel. Openbaarheid is niet langer een last maar een edele plicht voor de overheid. En dat gaat veel opleveren: meer kennisuitwisseling, meer democratische controle en een overheid die op het gebied van het toegankelijk maken van digitale informatie – die is feitelijk eigendom van het publiek – vooroploopt in plaats van dat zij achteraan loopt. Actieve openbaarmaking bespaart u uiteindelijk geld. Anders dan de defensief opgestelde wetswijziging inzake het schrappen van een dwangsbepaling om misbruik van de WOB te voorkomen, is het wetsvoorstel open overheid een stap vooruit. Dat draagt de overheid op om werk te maken van digitale toegankelijkheid van informatie en actualiseert de wet wat dat betreft. Voor een uitgebreidere onderbouwing verwijs ik graag naar eerdere brieven die de NVJ gezamenlijk met een keur aan mediaorganisaties aan de collega's van de Tweede Kamer stuurde. Die heb ik als bijlage bij deze bijdrage ook aan de griffier gestuurd. U kunt daar dus over beschikken. Ik dank u hartelijk voor uw aandacht.

**De voorzitter:** Dank u zeer. Voortreffelijk gedaan, in ieder geval als het gaat om het beheersen van de tijd. Ik zeg niets over het overige. We gaan door naar mevrouw Verweij.

Mevrouw **Verweij:** Voorzitter en leden van de Eerste Kamer, hartelijk dank voor de uitnodiging. Volledigheidshalve verwijs ik naar de position paper die wij eerder hebben gestuurd, de brief die we gisteren hebben gestuurd met de VNG, de UVW en het IPO en de verschillende bijdragen van onze leden.

Ik denk dat het vandaag over de hoofdlijnen gaat. De Eerste Kamer buigt zich over een heel belangrijk wetsvoorstel. Het handelen van een overheid moet immers kenbaar en traceerbaar zijn, juist ook voor bedrijven. Wij zijn immers vaak onderwerp van veel overheidsbesluiten. Vermoedelijk zal niemand vandaag het doel van de wetgeving betwisten. Er zal eerder sprake zijn van krachtige bijval. Openbaarheid en overheid versterken het mandaat van een overheid. Een overheid heeft van nature het monopolie,

maar zij heeft niet altijd van nature het mandaat. Transparantie is een middel dat de overheid daarbij kan versterken. Dat helpt. Het nadeel is dat de discussie over deze wet langzamerhand een ietwat absoluut karakter krijgt en kritiek op de wet staat gelijk aan kritiek op transparantie. Daardoor wordt als het ware een sluier over de discussie gelegd. Wij hebben zorgen over de kwaliteit en de implicaties van het wetsvoorstel. Zijn die zaken op alle punten goed doordacht? Uit de verschillende commentaren blijkt dat de criticasters de wet om zeep zouden willen helpen. Laat ik dat misverstand uit de weg ruimen. Wij achten het echter wel echt noodzakelijk om een aantal punten te bestuderen. Ik stip de belangrijkste zaken aan. Het eerste punt is dat in het wetsvoorstel een uitzonderingsgrond staat voor de veiligheid van de staat. Dit omvat echter niet de vitale infrastructuren, terwijl wij de afgelopen jaren hebben gewerkt met de aanname dat dit onderdeel is van de nationale veiligheid. Ter verduidelijking zeg ik dat met vitale infrastructuur alle producten, diensten en processen worden bedoeld die cruciaal zijn voor de Nederlandse samenleving. Als die zaken ontworpen raken, grijpt dit direct in op de Nederlandse rechtsorde. Wij pleiten er dus voor dat goed gekeken wordt naar die rol en die functie van die vitale infrastructuur in dit wetsvoorstel en dat aandacht wordt besteed aan de positie daarvan. Daar komt bij dat wij juist de afgelopen jaren een actief beleid hebben gevoerd waarin gegevensdeling tussen vitale infrastructuur en de overheid actief bevorderd wordt. Je zou een en ander kunnen samenvatten als het stimuleren van een soort just culture waarin je lessen en ervaringen zo veel mogelijk met elkaar deelt op basis van vertrouwen. Wij zien dat er een negatieve prikkel uitgaat van de vaak nog prille samenwerking. Mensen weten immers niet goed hoe een en ander in het kader van de nieuwe wet een vervolg krijgt. Wij zijn van mening dat de wet ruimte moet bieden voor een heel evenwichtige afweging van belangen. In de afweging die betrekking heeft op de vraag welke informatie vanuit het publieke belang openbaar moet zijn, moeten ook andere belangen met een legitieme grondslag eerlijk en op volwaardige wijze daarbij betrokken worden. Dat speelt bijvoorbeeld een rol voor bedrijfs- en fabricagegegevens. Als openheid gelijkstaat aan het blootleggen van informatie die een-op-een de volledige concurrentiepositie van een bedrijf blootgeeft, zijn wij van mening dat dit op een heel evenwichtige manier beoordeeld moet kunnen worden. Die evenwichtigheid missen wij in dit wetsvoorstel. De weigeringsgrond – daar gaat het dan over – wordt hier relatief en dat veroorzaakt rechtsonzekerheid voor al deze bedrijven.

Er zijn ook heel veel praktische problemen. Er wordt bijvoorbeeld een informatieregister geïntroduceerd. Na de introductie van dat register verdwijnt de wetgever echter min of meer van het toneel en is de invulling daarvan helemaal open en bloot gelaten.

Ik kom op artikel 2.3. Dat betreft de mogelijke uitbreiding van deze wet naar de zogenoemde semipublieke sector. Hierin staat een aantal zaken waarmee wij bijzonder veel moeite hebben. Er wordt gesproken van «semipubliek», maar dat is niet de goede titel. Je ziet namelijk dat alle privaatrechtelijke organisaties in de toekomst onder deze wet gebracht kunnen worden. Ik denk dat we ons goed moeten realiseren dat er heel veel bedrijven en ondernemingen bij zijn waarover in een eerder stadium, ook in een politieke discussie, is besloten dat er bewust voor gekozen wordt dat ze op private grond ingericht worden. Zodoende kunnen ze namelijk hun taken, waaronder een publieke taak, het beste uitoefenen. Dat heeft echter ook tot gevolg dat ze echt zakelijk en commercieel handelen en dat er eveneens gegevens zullen zijn die privacygevoelig zijn. Dat is een fundamentele keuze.

Als je dan ook nog kijkt naar de bepaling over de subsidiegrens van € 100.000, kun je langzamerhand concluderen dat het begrip «overheid»



bijna de gehele Nederlandse samenleving zal omvatten. Ik denk dat dit echt een aandachtspunt is waarover moet worden nagedacht. Ik kom met twee hartenkreten. Ik vraag aandacht voor het amendement op stuk nr. 28 dat door de Tweede Kamer is aangenomen. Ik denk dat daarmee tot uitdrukking is gebracht dat ook de Tweede Kamer beseft dat er sprake is van sensitiviteit in het openbaar bestuur waarmee rekening moet worden gehouden.

Mijn tweede hartenkreet is de volgende. Ik houd mij binnen VNO-NCW en MKB Nederland al bijna vijftien jaar bezig met het openbaar bestuur. Ik wil in ieder geval meegeven dat we niet alle kaarten op het middel transparantie zetten maar dat we ook kaarten zetten op punten die eveneens die kracht en die kwaliteit van het openbaar bestuur omvatten. Daarmee wordt dat zelfverzekerder en kan openheid eerder worden gegarandeerd.

De **voorzitter**: Dank u wel. We gaan snel door naar de laatste spreker in het eerste blok, de heer Engelhard.

De heer **Engelhard**: Voorzitter. Dank voor de gelegenheid om als algemeen rijksarchivaris het standpunt vanuit het Nationaal Archief toe te lichten. Er zijn drie zaken die ik graag wil toelichten met betrekking tot de raakvlakken tussen de Wet open overheid en de Archiefwet van 1995 die nog geldt. Het gaat om drie elementen. In de eerste plaats gaat het om de verplichting van overheidsorganen om hun documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te hebben. In de tweede plaats is er de uitbreiding van de reikwijdte van de Wet open overheid ten opzichte van de WOB, waardoor de Wet open overheid eigenlijk beter aansluit op de huidige Archiefwet. In de derde plaats zal ik iets zeggen over het informatieregister.

Ik ga eerst in op die reikwijdte. Eigenlijk betreft de Wet open overheid overheidsorganen die nu al in de Archiefwet genoemd worden. De WOB is alleen van toepassing op ministeries en bestuursorganen van provincies, waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfsorganen. Met de Wet open overheid wil de wetgever dit bereik uitbreiden, zodat ook de Kamers en de Verenigde Vergadering der Staten-Generaal, de Raad voor de Rechtspraak en het College van Afgevaardigden, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten en nog een aantal andere openbare lichamen onder de wet worden gebracht. Al die lichamen vallen, zoals ik al zei, onder de huidige Archiefwet. De Archiefwet verplicht al die organen tot goed beheer en tot overbrenging na twintig jaar naar een archiefbewaarplaats. De Wet open overheid brengt eigenlijk de noodzaak naar voren om voor al die organen ook elementen met betrekking tot de openbaarheid in te regelen. Zodra organisaties namelijk archieven overbrengen naar een archiefinstelling, moet aangegeven worden wat het openbaarheidsregime is en of er beperkingen zijn. Als je dat pas doet op het moment van overbrenging, is dat heel veel werk en het is ook kostbaar om dit achteraf te doen. In het wetsvoorstel open overheid wordt dat moment naar voren gebracht. Er zijn dus twee elementen. Het gaat in de eerste plaats om meer organisaties en in de tweede plaats wordt het moment van openbaarheidsbeperkingen naar voren gebracht. Dat is effectiever.

Ik wil u in dit verband een heel mooi citaat niet onthouden. Het is van Thomas Jefferson: «Information is the currency of democracy.» Dat is de onderliggende waarde. Ik vind dat erg mooi. Ik dacht dus: dat ga ik in de expertmeeting met de Eerste Kamer citeren.

Ik ga iets zeggen over het begrip «goed geordende en toegankelijke staat». Wat wordt daarmee bedoeld? «Goede staat» betreft de materiële staat, zowel op papier als digitaal. «Geordend» heeft betrekking op de ordening op proces- of op zaakniveau en «toegankelijk» heeft er betrekking op dat zaken vindbaar of doorzoekbaar zijn. In het wetsvoorstel

open overheid wordt dit begrip overgenomen en wordt een bestuursorgaan opgedragen om er zorg voor te dragen dat de documenten die het ontvangt, maakt of die het anderszins onder zich heeft, in goede en geordende staat zijn. Ook dat sluit uitstekend aan bij een principe dat in feite al in de Archiefwet bepaald is.

Ik spreek een paar woorden over openbaarheid. De Archiefwet veronderstelt dat overbrengen van archieven in het algemeen tot meer openbaarheid zal leiden. Daarom kent de Archiefwet minder beperkingsgronden dan de Wob. In de Archiefwet staan drie gronden voor beperkingen. Het betreft eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, het belang van de staat of zijn bondgenoten of het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen. Dat geldt dus ook voor bedrijven en ondernemingen. De Wet open overheid geeft bestuursorganen de mogelijkheid om voor historisch onderzoek, journalistiek onderzoek of wetenschappelijk onderzoek alsnog toegang te verlenen tot beperkte openbare informatie, maar dat dient wel te gebeuren op gemotiveerde gronden. In de Archiefwet staat dat een beperking op de openbaarheid nooit eeuwigdurend kan zijn en de Wet open overheid gaat op het punt van termijnen een stap verder door te stellen dat de informatie in principe na vijf jaar openbaar wordt, tenzij een bestuursorgaan motiveert waarom een weigeringsgrond zwaarder weegt dan het algemeen belang.

Ik ga kort in op het informatieregister. Dat is een belangrijk punt in de discussie geweest, ook nu aan deze tafel. Daarover wil ik vanuit het perspectief van het archief iets zeggen. De archiefregeling verplicht overheidsorganen al om te beschikken over een actueel, compleet en logisch samenhangend overzicht van de van de bij dat overheidsorgaan berustende archiefbescheiden. Dat is het informatie-overzicht. Het informatieregister is eerder bedoeld voor externe raadpleging. Maar die twee hangen wel samen. Het informatie-overzicht is in feite dus een bestaand instrument en het informatieregister is in dat opzicht niet een vreemde figuur vanuit het perspectief van de Archiefwet. Er zijn mogelijkheden om ook binnen de methodes die daarvoor nu gebruikt worden binnen informatiebeheer aansluiting te maken tussen een informatieoverzicht en een informatieregister.

Resumerend, de Wet open overheid en de Archiefwet kennen belangrijke raakvlakken. De Wet open overheid zal een uitbreiding tot gevolg hebben van openbaarheid van overheidsinformatie ten opzichte van de WOB. Als archivaris constateer ik dat er een verschuiving plaatsvindt naar de reeds bestaande Archiefwet en -regelgeving. De ontwikkelingen in de Wet open overheid die het mogelijk maken om informatieketens beter op elkaar te laten aansluiten door de uitbreiding van de reikwijdte, juich ik als algemeen rijksarchivaris van harte toe.

Dank u wel voor uw aandacht.

**De voorzitter:** Dank u zeer. Qua timemanagement is het tot mijn grote vreugde tot nu toe voortreffelijk gegaan. Daardoor is er voldoende ruimte voor mijn goede collega-senatoren om, indien zij daaraan behoefte hebben, vragen te stellen of opmerkingen te maken. Ik nodig ze daartoe van harte uit. De heer Schouwenaar meldt zich als eerste.

**De heer Schouwenaar (VVD):** Ik wil twee vragen stellen. Mevrouw Verweij eindigde met andere punten die minstens zo belangrijk waren. Ik luisterde al met gespitste oren naar haar betoog, maar toen ging ik er echt voor zitten. Maar toen gaf ze zich weer over aan uw timemanagement, voorzitter. Misschien had mevrouw Vermeij nog wat tijd over en kunnen we die tijd als blessuretijd toevoegen.

In Nederland kennen we spreekwoorden en tegeltjeswijsheden. Vaak houden die meer in dan wij geneigd zijn te veronderstellen. Een van die wijsheden is: al is de leugen nog zo snel, de waarheid achterhaalt haar



wel. In andere talen is er een equivalent van dit spreekwoord. Zou je niet mogen veronderstellen dat overheden – daar houd ik het maar op – die angstvallig informatie onder de pet houden, vroeg of laat wel tegen de lamp lopen, dus dat het een kwestie van welbegrepen eigenbelang is voor die decentrale bestuurders om openbaarheid te betrachten? Zo ja, zou je je dan niet af moeten vragen of een wet wel het geschikte instrument is om openbaarheid te bevorderen met als doel de geldstroom of de currency – in het Latijn was het nog mooier geweest – wat op gang te brengen?

De **voorzitter**: Aan wie stelt u de vraag? Ah, aan de heer Lonink, zegt u. Ik wilde net zeggen dat ik anders een keuze zou maken. Misschien willen alle sprekers wel antwoorden, maar ik geef het woord eerst aan de heer Lonink.

De heer **Lonink**: Het laatste is een bijzonder element. In het komende register moeten in principe alle documenten openbaar worden gemaakt. Dat geldt dus ook voor mails waarin persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren staan en soms van collegeleden inzake de voorafweging van besluiten. Recentelijk hadden we ermee te maken dat een concurrent van een heel groot bedrijf zich ging vestigen. Daar ging een langdurig proces aan vooraf. Dat bedrijf was zeer geïnteresseerd in de overwegingen van de concurrent om te komen. Dat soort dingen. Op dat moment heb je te maken met een afweging tussen het bedrijfsbelang en andere belangen. Daar heb je fatsoenlijk intern overleg voor nodig omdat je in het college naar rato een goed besluit wilt nemen. In dit voorbeeld geldt dat voor de betreffende gemeente. Dit wordt echt belemmerd als alle elementen, ook persoonlijke beleidsopvattingen, naar buiten moeten worden gebracht. Dan heb je te maken met een dilemma. Daar komt nog niet eens een leugen aan te pas. Daar komen beleidsafwegingen aan te pas. Het behoud van vrijheid van gedachtewisseling is essentieel bij de vormgeving van beleid. Daarmee tast je niet eens de openbaarheid aan. Wij vinden dat met de voorgestelde bepaling dat belang wel wordt ingeperkt. Met het huidige voorstel kan het gebeuren dat mensen heel erg oppassen, dat zij zich zullen afvragen wat zij inbrengen in het debat. Dat gaat een ontzettend zwaar element worden in het geheel: mensen moeten constant afwegingen maken. Net is er ook iets gezegd over effectiviteit van beleid. Daarmee heb je ook te maken. Niet alleen is van belang of het beleid op transparante wijze tot stand is gekomen. Dat wordt overigens niet betwist.

De **voorzitter**: Ook de heer Bruning heeft zich bij mij gemeld.

De heer **Bruning**: Ik voel me wel aangesproken door de opmerking van de heer Schouwenaar. Het hele fenomeen journalistiek zou bij wijze van spreken wel kunnen gaan slapen als zijn gedachte werkelijkheid wordt. Althans, wij zouden weg kunnen gaan van de dagelijkse kranten en eens per jaar de staat kunnen opmaken van de democratie. De heer Schouwenaar raakt wel een punt. Ik moest zelfs een beetje denken aan de worstjes van Donner. Dat zal niet iedereen wat zeggen, maar op de Dag van de Persvrijheid heb ik in mijn toespraak gezegd dat de heer Donner ons vertelde dat je bij het wetgevingsproces eigenlijk niet in de keuken moet kijken, net zoals je dat bij worstjes ook niet moet doen; je moet er gewoon van genieten als ze klaar zijn. Hier geldt dat ook: die waarheid wordt uiteindelijk wel achterhaald, al kan dat soms jaren duren. Juist als het gaat om een politiek proces, juist als wij willen dat de burger meedoet in een proces, is het absoluut urgent dat op actuele zaken – ik noem milieuproblemen of de film Spotlight waaruit blijkt dat zaken en misstanden jarenlang kunnen voortduren – snel zicht is. Zorgvuldig en snel. Dat betekent niet de waan van de dag, maar wel toegang. Dat is nu net waar journalisten vaak mee te maken hebben, namelijk met een

vertragingsproces dat soms uit onmacht maar vaak ook vanuit politieke overwegingen op gang wordt gebracht, om maar te voorkomen dat de informatie niet bereikbaar is als een situatie actueel is en het draait om de verantwoordelijkheid van de Minister of een wethouder. Ik ben blij met de vraag. Ik geef u in overweging dat een actuele inzage heel belangrijk is.

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik begrijp inmiddels dat de vraag van collega Schouwenaar bij iedereen van alles losmaakt. Dat betekent dat ik eerst het woord aan mevrouw Verweij geef en daarna aan de heer Engelhard.

Mevrouw **Verweij**: Dank u wel, ook voor de eerste vraag. Vanuit mijn ooghoek zag ik het rode lichtje branden, vandaar dat ik besloot tot een snelle afronding. Met mijn opmerking dat wij niet alleen naar het aspect van transparantie moeten kijken, bedoelde ik te zeggen dat de WOB en waarschijnlijk ook zijn rechtsopvolger in de praktijk vaak neerkomt op het achteraf reconstrueren van de manier waarop zaken zijn gelopen en welke misstanden, misverstanden of fouten, bewust of onbewust, daarbij zijn gemaakt. Vaak wordt daarbij wat verder teruggekeken in de geschiedenis. Wij zeggen dat je ook aan de voorkant van het proces op de overheid moet letten: de toegang van stakeholders tot het besluitvormingsproces, de vraag of alle belangen evenwichtig aan bod zijn gekomen en of op het juiste moment een besluit in de democratische arena is gekomen, of het nu de gemeenteraad is of het parlement. Dat zijn zaken die aan de voorkant zitten. Projecten als Betere Overheid en Open Overheid zijn nooit echt tot wasdom gekomen. Zaken die fundamenteel boven komen drijven uit WOB-onderzoeken, moet je aan de voorkant corrigeren. Anders blijft het vaak smakelijk leesvoer, maar dat helpt de mensen die disproportioneel benadeeld zijn of die niet aan bod zijn gekomen in de overheidsbesluitvorming, niet altijd. Hebben wij een wet nodig? In een ideale wereld niet, maar volgens mij hebben wij die nog nergens aangetroffen. Ik denk zeker wel dat een wet disciplineert. Dat bleek ook uit het stuk van de NVJ. Een wet ordent en professionaliseert. Een wet geeft ook richting aan de manier waarop je een overheid wilt inrichten. Wij moeten wel beseffen dat wij hier met complexe wetgeving te maken hebben. Niet voor niets leggen wij de moeilijkste taken, die wij niet commercieel of anderszins willen uitvoeren, bij de overheid neer. Die processen achter de overheid zijn dus automatisch zeer complex en niet zwart-wit. In deze wetgeving zul je die modus moeten vinden, hoe moeilijk dat ook is.

De heer **Engelhard**: Ik merk uit de beantwoording dat de opmerkingen van de heer Schouwenaar de gehele breedte beslaan, dus reageer ik er ook op. Ik wil een paar dingen zeggen over het informatieregister, want dat komt telkens terug. Volgens mij stelt de Woo niet dat alle documenten die in het informatieregister worden genoemd, direct openbaar zijn. Dit is een misverstand dat moet worden opgehelderd. Zaken als bestuurlijke intimiteit of beleidsintimiteit, die vaak worden aangevoerd, worden niet per definitie door het informatieregister ondermijnd. Een informatieregister heeft wel een voordeel ten opzichte van de huidige WOB, omdat burgers onder de WOB eigenlijk niet weten waarnaar ze kunnen vragen en in het informatieregister in ieder geval staat wat er is. Dat wil echter nog niet zeggen dat dat ook openbaar is. Het is belangrijk om te weten dat in verschillende landen al een informatieregister bestaat en dat dit op zichzelf ook functioneert. Onder andere Noorwegen en Zweden kennen een informatieregister. Online-inventarissen van archiefinstellingen werken eigenlijk ook als een informatieregister. Dit wilde ik nog even toevoegen.

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik geef nu het woord aan mevrouw Barth en daarna aan de heer Rombouts.

Mevrouw **Barth** (PvdA): Ik wil de aanwezigen hartelijk danken voor hun bijdrage. Wat mij frappeerde was dat mevrouw Verweij zei dat aan de overkant, zoals wij de Tweede Kamer noemen, de discussie over deze wet een absoluut karakter heeft gekregen. In de Eerste Kamer proberen wij dat altijd te doorbreken door heel zorgvuldig te kijken naar de feiten onder de discussie over een wet. Een aantal stellingnamen van de vier sprekers triggerde mij om te vragen naar een nadere feitelijke onderbouwing. Ik wil beginnen bij de heer Bruning, die aangaf dat de openbaarheid in Nederland de afgelopen jaren steeds verder is uitgehold. Dat is een groot woord. Is hij in staat om dat met feiten en cijfers te onderbouwen? Anders blijft dit een beetje een sweeping statement, en ik denk dat dat bij wetgeving niet verstandig is. Kan hij op grond van statistiek aangeven hoe die uitholling dan heeft plaatsgevonden de afgelopen jaren? De film *Spotlight* is volgens mij geen goed voorbeeld, want als ik het me goed herinner, was de clou van die film nu juist dat de bewuste journalisten ook al jaren op de hoogte waren van die misstand en er niet over schreven. Volgens mij is dat dus geen goed voorbeeld om te gebruiken.

Een andere vraag aan de heer Bruning gaat over meer openheid, waartoe deze wet zou leiden. Ik hecht zelf bij wetgeving altijd aan een goede balans in de samenleving. Zouden meer vrijheid en meer openheid van de overheid niet moeten leiden tot meer zorgvuldigheid aan de kant van de journalistiek, zeker in deze tijden van vloggers, bloggers en internet? Voert de NVJ discussie over de vraag hoe de zorgvuldigheid van beroepsjournalisten kan worden verbeterd en, zo ja, zijn er ook normen waaraan de journalisten zich zouden moeten houden, als keerzijde van die grotere openheid van de overheid?

Mijn tweede feitelijke vraag stel ik aan de heer Lonink. Ik hoorde de heer Engelhard over het informatieregister, waarvan de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen zeggen dat het tot een enorme verhoging van kosten zal leiden, opmerken dat de decentrale overheden op grond van de Archiefwet al de opdracht hebben om hun archieven zo bij te houden, dat zo'n register eigenlijk een heel kleine stap is. Betekent dit dat de decentrale overheden 100 miljoen euro aan achterstallig onderhoud hebben laten ontstaan bij het bijhouden van hun archieven? Zou deze wet voor de decentrale overheden dan niet een mooie manier zijn om de archieven zo op orde te brengen, dat ze eigenlijk samenvallen met het informatieregister?

De **voorzitter**: Drie vragen heb ik genoteerd. Mijnheer Bruning, u werd meerdere malen aangesproken, dus geef ik u als eerste het woord.

De heer **Bruning**: Uiteraard hebben wij onderzoek gedaan. Ik verwijs naar het onderzoek dat is gedaan door de Rijksuniversiteit Groningen door dr. Klingenberg. Een van de sprekers in de tweede ronde, Wouter Hins, kan ook het nodige zeggen over voorbeelden uit de praktijk die aantonen dat er wel degelijk sprake is van een zorgelijke situatie en dat Nederland op Europees niveau achterloopt en zelfs de normen voor openbaarmaking van het Verdrag van Tromsø niet haalt. Het is moeilijk om in absolute cijfers uit te drukken hoe vaak het nu misgaat. Uit het onderzoek van mevrouw Klingenberg – ik stuur het rapport met alle plezier op; uit mijn hoofd zeg ik dat het dateert uit 2011 – wordt duidelijk dat sprake is van een praktijk waarin zaken heel vaak van overheidswege worden gejuridiseerd en processen lang worden getraineed. Dit betekent vaak dat journalisten – die worden er dan nog voor betaald – afhaken in het proces van het opvragen van informatie. Dat is een heel fundamenteel punt. Het gaat er uiteindelijk om – dat is ook het punt dat deze wet wil maken – dat de toegankelijkheid van informatie goed geregeld is. Als er allerlei procedures gevoerd moeten worden en je lang moet volhouden – daar komt geld bij kijken en ook juridische kennis – om tot die informatie door te dringen, heb je als overheid wel een probleem. Dat betekent immers

gewoon dat je het niet goed hebt geregeld. Ik denk dat de heer Hins dit nog wel kan aanvullen. In onze praktijk zien wij veel gemelde problemen en wij zien ook veel procedures die worden gevoerd door verschillende journalisten over de toegang tot informatie. Die zullen u zeker niet zijn ontgaan.

Verder vroeg u wat de NVJ eraan gaat doen om de zorgvuldigheid aan de kant van de journalistiek beter te regelen. Ik vind het heel moeilijk om die vraag te beantwoorden. Ik wil daarover graag met u, al dan niet met een goed glas wijn of een biertje, uitgebreid verder praten, maar ik denk dat dat volstrekt niet aan de orde is. In de Nederlandse wet en in de Europese verdragen hebben wij uitstekend geregeld dat er naast het recht op vrijheid van meningsuiting ook allerlei verantwoordelijkheden zijn, niet alleen voor journalisten maar voor iedereen die publiceert. Heden ten dage is dat een veel grotere groep dan alleen journalisten. Er zijn bovendien allerlei mogelijkheden voor benadeelden, of het nu gaat om privacy-inbreuk of onjuiste informatie die naar buiten komt – om hun gelijk te halen, dan wel bij de rechter, dan wel bij de Raad voor de Journalistiek. Voor deze discussie van vanochtend is het niet opportuun om uitgebreid in te gaan op deze mogelijkheden, op de moeilijkheden die wij ondervinden of de vraag wie wel en wie niet journalist is. Ik denk dat dit een verantwoordelijkheid is die begint bij het goed verstrekken van informatie. Alles wat daarmee vervolgens gebeurt, is niet alleen een verantwoordelijkheid voor journalisten maar voor iedereen die daarvan gebruikmaakt.

De **voorzitter**: Dank u wel. Wij zullen kijken of die afspraak nog tot stand komt, dan kunnen wij dat alsnog aan het verslag toevoegen. Nu ga ik snel naar de heer Lonink, want die kreeg nog iets te horen over het register.

De heer **Lonink**: Jazeker. Ik sluit aan bij de heer Engelhard, die terecht meldt dat alles registreren nog niet inhoudt dat alle stukken openbaar zullen worden. Wij weten ook dat er een grote samenhang is met de Archiefwet, maar er is wel een verschil. In de WOB moesten bijvoorbeeld alleen verzoek, besluiten en bijlagen openbaar worden gemaakt of geregistreerd. Nu moeten teksten inhoudelijk worden beoordeeld om te bepalen waar ze geplaatst worden. U hebt al wat informatie ontvangen, maar ik zal ervoor zorgen dat u nog beter wordt geïnformeerd. Wat medewerkers straks moeten verwerken, is van een heel andere orde dan alleen maar openbaar maken. Het gaat niet zozeer om het feit dat iets openbaar wordt – dat kun je nog regelen en dat is ook geregeld – maar het gaat vooral om de grote hoeveelheden. In principe moeten alle documenten in een register komen. Dan heb je het dus ook over e-mails. Die moet je registreren, beoordelen, omzetten in een soort format en je moet meta-informatie aanmaken over de inhoud van het document, want het moet geordend. In de Woo zit ook een verwijzing naar de Archiefwet, volgens welke dat ook moet gebeuren. Nu moet je het echter zodanig verwerken, dat je het desbetreffende dossier kunt vinden. Bovendien moet je afzenders informeren dat het in een registerprogramma terecht komt. Dat betekent zo veel techniek, dat onze automatiseringsdeskundigen erop wijzen dat het een heel forse slag is, vandaar onze berekening dat in een grote gemeente tientallen, zo niet honderden mensen nodig zijn om de informatie goed te kunnen verwerken. Dan gaat het niet eens om openbaarmaking, maar om het verwerkingsproces, dat de informatie toegankelijk moet maken. Wat automatiseringsdeskundigen er precies van vinden, zullen wij u nog laten weten.

Mevrouw **Barth** (PvdA): Dit is niet helemaal een antwoord op mijn vraag, maar misschien kunt u het antwoord ook schriftelijk aan ons doen toekomen. Mijn vraag was als volgt. U hebt het over kosten als gevolg van de wet. Zijn dat eigenlijk geen kosten die u op grond van de huidige

Archiefwet al moet maken? Is er geen sprake van veel achterstallig onderhoud bij archivering bij decentrale overheden? Ik geloof zo dat dat het geval is. Zijn de kosten die u zou moeten maken in het kader van deze wet, niet te wijten aan achterstallig onderhoud, of gaat het echt om nieuwe kosten?

De heer **Lonink**: Als ik het goed heb, is dit debat ook gevoerd in de Tweede Kamer. Er is zelfs gezegd: laten wij enige termijn geven voor de invoering, want dan kan het worden meegenomen in ICT-investeringen in gemeente, provincie, waterschap et cetera. Dan veronderstel je echter dat in de toekomst op dezelfde manier wordt gewerkt als nu. Wij hebben de informatie van automatiseringsdeskundigen dat je totaal andere formats nodig hebt. Je kunt niet met PDF-formats volstaan. Je moet totaal anders gaan werken om het goed toegankelijk te maken. Automatiseringsdeskundigen vertellen ons dat dit een heel nieuwe slag is en dus ook geweldig veel nieuwe investeringen vereist, niet alleen bij ons maar ook bij de instellingen waarmee wij zaken doen: bedrijven, instellingen, ziekenhuizen enzovoorts.

De **voorzitter**: Ik zie aan de lichaamstaal van mevrouw Barth dat dit een goede aanvulling is op uw eerdere antwoord.

De heer **Lonink**: Daarmee ontken ik niet dat het aansluit op de Archiefwet. Er is wel degelijk sprake van aansluiting. Het biedt ook een kans en wij vinden ook dat er veel moet gebeuren.

De **voorzitter**: Helder.

De heer **Rombouts** (CDA): Ik heb een korte vraag aan mevrouw Verweij. Overigens wil ik iedereen hartelijk danken voor zijn inbreng vanochtend. Mevrouw Verweij, als ik goed heb geluisterd, hebt u zich nogal uitgedrukt in kritiek op onderdelen van het wetsvoorstel. Kunt u heel kort uw missie van vandaag samenvatten in: VNO-NCW is voor of tegen dit wetsvoorstel, omdat een-twee-drie?

De **voorzitter**: Een-twee-drie, dat moet kunnen.

Mevrouw **Verweij**: Dat is een moeilijke, best wel gemene vraag. Er is weinig op af te dingen dat de overheid openheid moet betrachten. Als je het echt op het principe afrekent, zeggen wij «ja, mits» in plaats van «nee, tenzij». Maar wat valt nu werkelijk onder de definitie «overheid»? Ik doel op die stille uitbreiding, die ook nog eens in een AMvB zonder voorhangprocedure kan plaatsvinden. Dat is echt een fundamenteel bezwaar dat aan de orde moet worden gesteld. Er is een paar keer tegen ons gezegd: jullie komen steeds met het aspect van de veiligheid met mogelijke terrorismedreigingen, maar dat kunnen jullie toch niet in alle serieuze menen? Ik denk dat er wel degelijk een kwetsbaarheid zit in het heel makkelijk kunnen identificeren van aansluitpunten, onderlinge afhankelijkheden enzovoorts in de veiligheidssfeer, die anno 2016 een heel relevant argument is. Ik denk ook aan de positie van bedrijven en de vertrouwelijkheid van bedrijfsgegevens. De positie verandert ten opzichte van de WOB. Dat zijn de drie voornaamste punten.

De **voorzitter**: Dat leek me helder. Collega Köhler heeft ook een vraag.

De heer **Köhler** (SP): Ik heb twee vragen aan de heer Lonink. Mijnheer Lonink, u hebt in de intro van uw betoog gezegd: de Woo is onuitvoerbaar en duur. In de daaropvolgende zin zei u: er is geen impactanalyse uitgevoerd. Naderhand lichtte u toe dat u die ook niet helemaal hebt uitgevoerd. Hoe kunt u zonder complete impactanalyse de stelling

innemen dat de wet onuitvoerbaar is? Kunt u dat nader toelichten, ook tegen de achtergrond van het feit dat soortgelijke wetten in andere landen wel worden uitgevoerd?

Over intern overleg, dat op een gegeven moment ook openbaar moet worden volgens deze wet, hebt u gezegd dat het feit dat persoonlijke beleidsopvattingen op enig moment openbaar worden, zijn schaduw vooruit zal werpen en belemmerend zal werken voor de interne meningsvorming. Zo heb ik u tenminste verstaan. Ook voor deze beleidsopvattingen gelden echter natuurlijk wel uitzonderingsgronden met betrekking tot openbaarheid. Er is ook veel meningsvorming die de uitzonderingsgronden niet betreft. Ik wil u vragen om op een stelling te reageren. Mijn stelling is als volgt. Persoonlijke beleidsopvattingen die geen betrekking hebben op de uitzonderingsgronden en die naderhand in het proces de openbaarheid niet kunnen verdragen, moeten ook in het begin van het proces, in het interne overleg, helemaal niet aan de orde komen. Bent u het daarmee eens?

De heer **Lonink**: Ik weet niet of het helemaal juist is wat u citeert. Ik heb in ieder geval willen zeggen dat er nooit een volledige impactanalyse is uitgevoerd. Ik heb niet gezegd dat die impactanalyse niet is uitgevoerd. Er is wel iets gedaan door SEO. Die wees op kosten van 50 tot 100 miljoen voor heel Nederland. Ik heb gezegd dat er nooit een volledige impactanalyse is uitgevoerd om de kosten in beeld te brengen. We hebben daar zelf wel een idee van. Je kunt de Algemene Rekenkamer, Actal of een particulier bureau vragen om eens goed in beeld te brengen welke impact het heeft. We vinden het zeer noodzakelijk om dat te weten alvorens een wettelijke verplichting op te leggen. Dat doen we ook omdat artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet de rijksoverheid verplicht om bij het invoeren van een wet de consequenties daarvan voor decentrale overheden goed in beeld te brengen. Dat hoort bij een wetsvoorstel goed in beeld te zijn. Wij vinden dat dit is geschaad. Je mag verwachten dat er een goed overleg plaatsvindt tussen overheden onderling. Dat is hier niet aan de orde geweest.

U vroeg verder naar de beleidsopvattingen. Ik kan u een voorbeeld geven waarin wij er veel last van hadden. We hadden een rechtszaak rond een coffeeshop in mijn gemeente. Je hebt dan te maken met verslagen van het driehoeksoverleg. De overwegingen van ambtenaren zijn opgevraagd door de advocaat. Je kunt de vraag stellen waar de grens van openbaarheid ligt. De betrokken medewerker heeft er jarenlang last van gehad. Hij heeft alles in beeld gebracht in de voor- en afwegingen, inclusief een motie van nota bene SGP en ChristenUnie om geld te vragen aan de coffeeshop om voorlichting te geven over de gevolgen van drugs en alcohol. Dat is gedaan. Later is dit door de rechter uitgelegd als «de gemeente heeft meegewerkt». Het is maar hoe je het uitlegt. U zegt: van die opvattingen moet je dan maar afzien. Ik denk dat het juist zorgvuldig is als je alle mogelijke scenario's in beeld brengt alvorens tot een werkelijk besluit te komen. Dat kan dus nadelig uitpakken voor mensen. Die zullen dan ook voorzichtiger worden. In ieder geval zullen ze bepaalde argumenten niet meer op papier zetten en dergelijke. Dat zal de consequentie kunnen zijn. Daar heb je een afweging te maken tussen privacy en openbaarheid. U moet niet aan ons twifelen: wij staan voor openbaarheid, maar wij staan ook voor goed en effectief beleid.

De heer **Lintmeijer** (GroenLinks):

Ik heb twee korte vragen aan de heer Lonink. U bent in de berekening uitgegaan van een willekeurige gemeente met 300.000 tot 500.000 inwoners. Als ik het goed heb, is er één gemeente in Nederland die aan het criterium voldoet, een gemeente die ik toevallig goed ken, maar dat terzijde. U komt op een becijfering van 250 miljoen aan kosten. Ik ben wel geïnteresseerd in de onderbouwing van deze kosten, want ik kan me, die



gemeente redelijk goed kennende, dat niet zo goed voorstellen. Misschien interpreteer ik de cijfers verkeerd. Dat was één. Twee. Naar ik heb begrepen is zowel de heer Schouw, destijds initiatiefnemer, als mevrouw Voortman verschillende keren in overleg getreden met de VNG. Ik vraag mij af waar het mis is gegaan met de communicatie, waardoor bij u het beeld is ontstaan dat het overleg niet heeft plaatsgevonden.

De **voorzitter**: Heldere vragen.

De heer **Lonink**: Het kan zijn dat het in een schriftelijke bijdrage is gebeurd, maar die 250 miljoen heb ik hier niet genoemd. Het bedrag van SEO, die 50 tot 100 miljoen, is enigszins een vingeroefening. Omdat ik graag geloofwaardig wil zijn, heb ik, ook in de trant van een vingeroefening, iets gezegd over het verwerken van documenten op grond van de aantallen die ik heb genoemd. Die vingeroefening hield het volgende in. Als je alle te verrichten handelingen meeneemt, heb je voor drie à vier documenten per uur buitengewoon veel mensen nodig, en wel goedge-schoolde mensen. Daar komt die 250 miljoen uit voort. Het is een vingeroefening geweest van een groep ambtenaren. Daar wil ik niet meer waarde aan toekennen dan aan het bedrag van SEO. Ik heb gepleit voor een volledige en goede impactanalyse. Dat is van belang. Verder stellen wij vast dat in het overleg dat is gevoerd met onder anderen de Minister, de indieners vooral geïnteresseerd waren in zaken in de richting van hun wetsvoorstel, maar dat voor de uitvoerbaarheid en ook de haalbaarheid – hoe voer je het in en wat zijn de financiële gevolgen? – geen oor te vinden was. Ik kan niets anders vaststellen. Dat is jammer in de Nederlandse verhoudingen. Als je ergens voor staat, kan ik mij voorstellen dat je denkt «wij gaan door».

De **voorzitter**: Dank u wel. Daarmee is het min of meer 10.30 uur geworden. Mijnheer Engelhard wil nog iets zeggen. U mag dat doen als u erin slaagt om dat binnen één minuut te doen.

De heer **Engelhard**: Ik zal het in één minuut doen. Ik wil u wijzen op een rapport uit 2013 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Daarin is berekend dat het beantwoorden van een WOB-verzoek in Nederland ongeveer € 4.800 aan werktijd kost tegen € 600 in het Verenigd Koninkrijk. In Nederland wordt de beantwoordingstermijn van 28 dagen meestal overschreden met het dubbele, dus 56 dagen, en dan nog eens overschreden. Dat is ten dele – let wel, ten dele – te wijten aan de kwaliteit van het informatiebeheer. Ik vel daar verder geen oordeel over. Ik wijs u ook nog even op het rapport van de Erfgoedinspectie, Onvoltooid verleden, en het rapport van de Raad voor Cultuur, die spreekt van het puberbrein van de overheid. Overigens is dat niet denigrerend, want het puberbrein is een heel goed functionerend brein. Er is dus een verband tussen openbaarheid en kwaliteit van informatiebeheer. Daarmee wil ik de kosten niet bagatelliseren, maar die worden ook gemaakt ten behoeve van informatiebeheer in het algemeen.

De **voorzitter**: Ik ben blij dat u dat nog even hebt gezegd, dan kunnen wij dat meenemen. Ik stel voor dat wij de expertmeeting even schorsen voor allerhande zaken, waaronder het wisselen van de bordjes en de sprekers.

De meeting wordt geschorst van 10.30 uur tot 10.39 uur.

Sprekers in blok 2:

- de heer W. Hins, hoogleraar mediarecht
- de heer E. Daalder, auteur van Handboek openbaarheid van bestuur
- de heer J. ten Hoopen, Actal
- mevrouw Y. van Rooy, Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen

De **voorzitter**: Wij hervatten onze expertmeeting over de Woo. Ik hoef geen inleiding meer te houden, want dat heb ik al gedaan. Ik heb de aanwijzing gekregen dat ik veel te soepel met de tijd ben omgegaan, zeg ik tegen degenen die daar anders over denken. Ik stel meteen even de sprekers aan u voor en daarna gaan wij snel van start. Geheel rechts zit Wouter Hins, bijzonder hoogleraar mediarecht. Naast hem zit Erik Daalder, staatsraad en deskundige op het gebied van openbaarheid van bestuur. Hij is ook schrijver van een handboek. Dat lijkt mij overtuigend. Links van mij zit de heer Ten Hoopen. Hij zit hier namens Actal. Helemaal links zit mevrouw Van Rooy namens de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen. Nog steeds naast mij zit de heer Dragstra, waarnemend griffier, zonder wie deze dag niet mogelijk was geweest, zo zeg ik alvast. Ik geef het woord aan de heer Hins.

De heer **Hins**: Voorzitter. Volgens de Wet open overheid en de Wet openbaarheid van bestuur hoeft de aanvrager van informatie geen belang aan te tonen om een aanvraag te kunnen indienen. Gelukkig hoef ik vandaag ook geen belang aan te tonen, want ik heb geen belang; ik heb geen achterban en ik heb geen bestuur waaraan ik moet uitleggen wat ik heb verteld, dus ik praat eigenlijk namens mijzelf. Ik zou graag een paar opmerkingen willen maken over de Europese context van het wetsvoorstel. De afgelopen jaren zijn in de Raad van Europa normen ontwikkeld die een ondergrens aangeven voor de openbaarheid van overheidsinformatie. Ik heb het dan niet over het Verdrag van Tromsø van 18 juni 2009, want dat verdrag is nog niet in werking getreden. Voor de praktijk belangrijk is artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens, zoals uitgelegd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Het EHRM heeft ten minste zes arresten gelezen waarin bepaald werd dat de weigering van informatie van publiek belang onder bepaalde omstandigheden een schending van de media-vrijheid kan opleveren. Welke omstandigheden dat precies zijn, laat ik omwille van de tijd in het midden. Het eerste arrest dateert van 14 april 2009 en betrof de zaak TaS (Társarág a Szabadságjogokért) tegen Hongarije. Een actiegroep die deelneemt aan het publieke debat had inzage gevraagd in de processtukken van een procedure bij het Constitutioneel Hof van Hongarije, aanhangig gemaakt door een parlementslid. Het Hof heeft uitgemaakt dat het een schending was van artikel 10 EVRM om die informatie te weigeren. Wij hebben in Nederland geen Constitutioneel Hof, maar het is goed voorstelbaar dat ook in ons land openbaarheid zou zijn geweigerd. Rechtelijke instanties vallen niet onder de WOB en processtukken zijn in de regel geheim, zo blijkt uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en het Wetboek van Strafrecht. De huidige Nederlandse wetgeving inzake openbaarheid en geheimhouding schiet in twee opzichten tekort. Enerzijds is de huidige WOB beperkt tot bestuursorganen. Artikel 10 EVRM kan worden ingeroepen tegen alle onderdelen van de Staat, dus ook tegen de rechterlijke macht, de Raad van State of bestuursorganen die geheel of gedeeltelijk zijn uitgezonderd van de werking van de WOB. Anderzijds kent de Nederlandse wet soms een absolute geheimhoudingsplicht, terwijl artikel 10 EVRM eist dat iedere beperking een geoorloofd doel dient en noodzakelijk is om dat doel te bereiken. Het wetsvoorstel open overheid zet een aantal grote stappen die een conflict met artikel 10 EVRM voorkomen. Volgens artikel 2.2 is de reikwijdte van de wet veel ruimer dan alleen bestuursorganen in de zin van de Awb. Daarnaast worden absolute geheimhoudingsplichten geschrapt. Een voorbeeld is de bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens neergelegd in het huidige artikel 10, eerste lid, van de WOB. De absolute bescherming van nu wordt straks relatief. Het absolute verbod om conceptvoorstellen die voor advies aan de Raad van State zijn gezonden openbaar te maken voor de indiening bij de Staten-Generaal,

wordt straks eveneens gerelativeerd. Ik heb een schriftelijke versie van mijn bijdrage. Daarin staan voetnoten met nadere informatie. Ik kom tot een paar punten van kritiek. Wat opvalt, is dat het wetsvoorstel niet helemaal consequent is. Niet alle organen van de Staat zijn onder de reikwijdte van de wet gebracht. Organen met rechtspraak belast blijven erbuiten. Niet alle absolute geheimhoudingsplichten zijn verdwenen. Zo blijft een absolute uitzondering gelden voor het geval dat openbaarmaking de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen en er geldt een absolute uitzondering voor het geval de openbaarmaking de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden. Zie artikel 5.1 van het wetsvoorstel. Zodra de kans op gevaar bestaat, moet een verzoek om informatie zonder belangenafweging worden afgewezen. Vreemd genoeg kent artikel 3.4 van het wetsvoorstel alleen een achterdeurtje voor openbaarmaking uit eigen beweging. Als een zwaarwegend algemeen belang dat vergt, mag een bestuursorgaan afwijken van de geheimhoudingsregels. Je kunt erop wachten dat journalisten of actiegroepen aan bestuursorganen zullen vragen «spontaan» gebruik te maken van de afwijkingsbevoegdheid. Daarvoor is artikel 3.4 natuurlijk niet bedoeld. Dat gaat speciaal over actieve openbaarmaking, maar als een aanvrager een beroep doet op artikel 10 EVRM, dat in Nederland rechtstreeks werkt, zullen het bestuur en vervolgens de rechter dit beroep moeten beoordelen. De eenheid van de Kroon en de veiligheid van de Staat zijn op het eerste gezicht goede argumenten om openbaarheid altijd te weigeren, maar schijn bedriegt. Onder de huidige WOB heeft de Raad van State het begrip «eenheid van de Kroon» heel ruim uitgelegd. Ook een briefwisseling tussen de toenmalige Kroonprins en Minister-President Kok viel daaronder. De vraag of sprake was van een meningsverschil tussen de Kroonprins en de Minister-President en de vraag of de informatie wel of niet een zaak van algemeen belang betrof, waren niet relevant: absolute uitzonderingsgrond. In Groot-Brittannië kijkt men daar anders tegenaan. Vorig jaar oordeelde het Supreme Court van het Verenigd Koninkrijk dat brieven die prins Charles aan diverse ministeries had geschreven, de «black spider memos», genoemd naar het kriebelige handschrift van de kroonprins, openbaar moesten worden gemaakt omdat de informatie een zaak van algemeen belang betrof.

Ook bij de veiligheid van de Staat zijn wij geneigd eerbiedig het hoofd te buigen. De Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa heeft echter op 2 oktober 2013 met overgrote meerderheid de resolutie National security and access to information aangenomen. De resolutie dringt er bij de lidstaten op aan, een public interest exception in te voeren op algemene geheimhoudingsplichten. De resolutie noemt vijf voorbeelden van gevallen waarin de veiligheid van de staat zou moeten wijken voor andere belangen. De rapporteur bij deze resolutie uit 2013 was uw voormalige collega Hans Franken.

Ik kom tot een korte conclusie. Regels zonder uitzondering zijn riskant. Dat geldt niet alleen voor een absoluut gebod tot geheimhouding, maar ook voor een absoluut gebod tot openbaarmaking. Ik aarzel daarom bij artikel 3.3 onder b, dat stelt dat alle besluiten van algemene strekking openbaar zijn. Als dat in een noodsituatie onwenselijk is, zal een bijzondere wet nodig zijn om tijdelijke geheimhouding mogelijk te maken. Zou ik voor het wetsvoorstel stemmen? Ja. Een wetsvoorstel dat drie stappen vooruit zet, verliest zijn waarde niet doordat het er ook vier hadden kunnen zijn.

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik neem aan dat iedereen kan billijken dat ik voor een staatsrechtelijk betoog in deze ambiance nog coulanter ben geweest dan ik normaal al ben. Het woord is aan de heer Daalder.

De heer **Daalder**: Voorzitter. Ik wil een opmerking vooraf maken. Ik heb deze uitnodiging aanvaard omdat ik regelmatig heb gepubliceerd over het

onderwerp; ik ben er zelfs op gepromoveerd. Vanaf 1 januari 2016 ben ik lid van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ik wil nadrukkelijk vastleggen dat ik op persoonlijke titel spreek en dat alles wat ik vandaag zeg, op geen enkele wijze kan worden gezien als een vooruitlopen op iets wat de Afdeling bestuursrechtspraak in enigerlei verband zal gaan doen. Dat wil ik duidelijk zeggen, anders ontstaan daarover misverstanden.

Bij openbaarheid van bestuur zal altijd als uitgangspunt gelden dat bij vragen over eventuele openbaarmaking twee belangen spelen die tegen elkaar moeten worden afgewogen. Aan de ene kant is er het algemene belang van openbare overheidsinformatie en aan de andere kant zijn er specifieke belangen van burgers, ondernemingen of de overheid zelf die zich tegen een openbaarmaking verzetten. Er zal altijd een afweging moeten plaatsvinden. In feite is bij elke openbaarmaking die afweging direct of indirect aan de orde. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd in reactie op de huidige WOB en de praktijk van de behandeling van WOB-verzoeken meer transparantie te bewerkstelligen. Op zichzelf juich ik dat van harte toe. Het is daarom opvallend dat op de valreep bij de formulering van de relatieve uitzonderingsgronden – dat zijn de gronden op basis waarvan een afweging moet plaatsvinden – een wijziging is aangebracht. In artikel 5.1.2, tweede lid, stond aanvankelijk dat een belang zich alleen tegen openbaarmaking kon verzetten als dat ernstig zou worden geschaad, maar op het laatst is men teruggevallen op de huidige bepaling in de WOB. Er zit wel een versterkte motiveringsplicht in, maar die geldt sowieso al. Dus als de bedoeling meer openbaarheid is, dan moet ik vaststellen dat de afweging van belangen in de nieuwe wet niet anders is dan in de oude, terwijl er aanvankelijk een andere keuze was gemaakt.

In de huidige WOB is de werkingssfeer beperkt tot het begrip «bestuurlijke aangelegenheid». Dat is in de rechtspraak al erg ruim uitgelegd: het openbaar bestuur in al zijn facetten. De Woo kent echter nog een ruimer begrip, namelijk het begrip «publieke informatie». Dat houdt in dat informatie neergelegd in documenten die berusten bij een bestuursorgaan, onder de Woo vallen. Dat betekent dat het juridische begrip «bestuurlijke aangelegenheid», dat nog enige beperking bevat, al kan dat naar mijn oordeel nog wat meer worden beperkt, nu vervangen wordt door een feitelijk criterium: alles wat zich binnen de muren van het betrokken bestuursorgaan bevindt, valt per definitie onder de Woo, behalve bij misbruik. Immers, als het geen bestuurlijke aangelegenheid is, mag een bestuursorgaan afwijzen. Het begrip «bestuurlijke aangelegenheid» – zie artikel 4.6 – wordt in de wet weer niet gedefinieerd. Volgens mij is dat gewoon niet goed uitgewerkt.

Actieve openbaarmaking is een belangrijk punt. Ik denk dat het terecht is dat actieve openbaarmaking als uitgangspunt in de wet wordt vastgelegd, uitgebreid, omdat veel vragen van journalisten of anderen – het gaat natuurlijk niet alleen om journalisten maar vooral ook om gewone burgers – niet meer hoeven worden beantwoord als informatie openbaar is. De initiatiefnemers hebben ervoor gekozen om in artikel 3.3, tweede lid, elf categorieën van informatie te benoemen die actief openbaar moeten worden gemaakt. Tegelijkertijd is echter een afweging van belangen zoals in artikel 5.1 en 5.2 voorgeschreven. Aan de ene kant wordt dus gezegd «openbaar maken» en aan de andere kant vindt er een afweging plaats. Daar waar de belangen van anderen in het geding zijn – dan gaat het om informatie over een burger of een onderneming – zul je altijd aan die burger of onderneming moeten vragen of men bezwaar heeft tegen openbaarmaking. Dat betekent dat je binnen die actieve openbaarmaking een heel proces krijgt, dat maakt dat je veel vaker aan burgers en ondernemingen moet vragen of men voor of tegen openbaarmaking is. Daarmee juridiseer je het actief openbaar maken. Ik vraag mij af hoe de initiatiefnemers zich voorstellen dat dit in de praktijk gaat.

In dat verband wil ik bijzondere aandacht vragen voor een van de bepalingen in de nieuwe WO. Onder 3.3., bij k, ten vierde, komt te staan dat bestuurlijke strafsancties niet openbaar worden gemaakt.

Uitgangspunt van de wet is dat alle beschikkingen openbaar worden gemaakt. Dat zijn er dus honderdduizenden per jaar. Dat geldt echter niet voor bestuurlijke strafsancties. Nu kent de wetgeving, de Awb, het begrip «bestuurlijke strafsanctie» niet. Dat is een begrip dat niet gedefinieerd wordt en ook niet aansluit bij de Awb. Nog belangrijker vind ik dat herstelsancties, zoals wij die in het bestuursrecht noemen, dus de last onder dwangsom, de aanwijzing, de intrekking van een beschikking, van een subsidie, dus allemaal actief openbaar moeten worden gemaakt. Dat zal betekenen dat er veel gevallen zullen ontstaan waarin bezwaar wordt gemaakt; «ik krijg weliswaar subsidie als harmonie, maar ik wil niet dat openbaar wordt gemaakt dat die wordt ingetrokken omdat ik de administratie niet op orde heb». Daarover krijg je enorme discussie. Dat begrip «bestuurlijke strafsanctie» is a) niet goed gedefinieerd en b) onduidelijk in de zin dat niet duidelijk is wat het betekent voor niet-bestuurlijke strafsancties.

Een ander belangrijk punt is het volgende. In de huidige WOB hebben wij artikel 10, lid 2, g: onevenredige benadeling van natuurlijke personen, ondernemingen of de overheid. Die bepaling is in mijn ogen nuttig omdat zij de mogelijkheid biedt om in die gevallen waarin duidelijk is dat informatie niet openbaar moet worden gemaakt maar niet onder een van de uitzonderingsgronden kan worden gebracht, openbaarmaking toch te weigeren na een belangenafweging. Deze bepaling wordt ingeroepen ter bescherming van burgers, bijvoorbeeld tipgevers, ondernemingen – denk aan belastende informatie, niet zijnde bedrijfs- of fabricagegegevens – en het functioneren van de overheid. In dat laatste geval gaat het bijvoorbeeld om onderzoeken in opdracht van de overheid. Die bepaling is nu vervangen door een andere bepaling: alleen bij uitzonderlijke gevallen. Dit zijn categorale gevallen waarin het geven van dit soort informatie nu wordt geweigerd. Naar mijn oordeel zou dat in de toekomst ook moeten worden geweigerd.

Hier laat ik het bij, dan houd ik het precies bij vijf minuten. Misschien krijg ik straks nog de gelegenheid om een opmerking te maken.

De **voorzitter**: Het klokje loopt wat snel; na vijf minuten staat het al op zeven minuten. Hartelijk dank voor uw betoog. Ik ga snel naar de heer Ten Hoopen van Actal.

De heer **Ten Hoopen**: Voorzitter. Leden van de Eerste Kamer, dank voor de uitnodiging. Actal doet als zodanig geen uitspraken over het doel van wetgeving. Wij toetsen de gevolgen van de voorgenomen regelgeving op de regeldruk. Op 4 december 2014 hebben wij aan de Tweede Kamer advies uitgebracht over het initiatiefwetsvoorstel. Ik neem aan dat dit ook onderdeel is van uw voorstellen hier. De belangrijkste constatering is dat de regeldrukgevolgen niet zijn geïdentificeerd en niet kwantitatief in beeld zijn gebracht. Om een goed besluit te nemen over regelgeving, is het van groot belang dat de gevolgen goed in beeld zijn gebracht. Als dat niet het geval is, tast de wetgever feitelijk in het duister. Door een impactassessment toe te passen, komen deze gevolgen tijdig in het besluitvormingsproces op tafel, zodat een weloverwogen besluit kan worden genomen. Een impactassessment zoals wij dat bij Actal kennen brengt niet alleen de kosten, maar ook de opbrengsten in beeld. Dat ontbreekt in de toelichting van het initiatiefwetsvoorstel. Ik kan toelichten waarom dat zinnig is.

In vergelijking met de huidige WOB heeft het initiatiefwetsvoorstel een bredere werking. De aangewezen rechtspersonen moeten de informatie over de besteding van de bekostiging, de uitvoering van de taak of de totstandkoming van de besluitvorming aanleveren aan het daartoe

aangewezen bestuursorgaan. Dat geeft aanzienlijke regeldruk voor de rechtspersonen. In de huidige WOB zijn de bedrijfs- en fabricagegegevens absoluut geheim. In de voorgestelde nieuwe wet is deze absolute geheimhouding losgelaten. In plaats daarvan wordt deze geheimhouding voorwaardelijk. De betreffende rechtspersonen moeten nu per geval aantonen of zij aan de betreffende voorwaarden voldoen. Het is daarmee op voorhand niet duidelijk wanneer gegevens van ondernemers openbaar gemaakt mogen worden. Deze onduidelijkheid kan leiden tot rechtsonzekerheid en leidt mogelijk tot een gang naar de rechter. Ook dat brengt allemaal extra regeldruk met zich mee.

Tot slot stelt het wetsvoorstel dat alle bij de overheid aanwezige informatie in een openbaar toegankelijk register moet worden opgenomen. Rechtspersonen verstrekken frequent informatie aan de overheid. Nu hoeven ze niet vooraf bedacht te zijn op eventuele openbaarmaking. Gelet op de mogelijkheid van openbaarmaking zullen de rechtspersonen zelf meer tijd en aandacht besteden aan de vraag welke informatie zij aan de overheid verstrekken en welke informatie te zeer bedrijfsvertrouwelijk is om te verstrekken. Deze redactie en handelingen leiden als zodanig ook tot extra regeldruk. Bovendien kan de aangeleverde informatie technisch en specialistisch van aard zijn. Dergelijke informatie is niet altijd zonder voorkennis en duiding te lezen. Openbaarmaking kan leiden tot discussies en aanvullende vragen. Rechtspersonen zullen dan aanvullende kosten moeten maken om die informatie nader toe te lichten en dat brengt als zodanig ook veel meer regeldruk met zich mee.

De **voorzitter**: Dank u wel, mijnheer Ten Hoopen. Ik geef het woord aan mevrouw Van Rooy.

Mevrouw **Van Rooy**: Voorzitter. Dank voor het initiatief om deze expertmeeting te organiseren en voor de uitnodiging aan de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen. Ik wil op drie punten ingaan. Eén. Hoe staan wij als ziekenhuizen in de hele discussie rond transparantie? Twee. Zitten wij niet op een glijdende schaal? Steeds meer private organisaties worden gebracht onder de regels van het publieke domein. Dat geldt ook voor ziekenhuizen. Drie. De kaders en de reikwijdte van de wet zijn onduidelijk. Wat kan dat betekenen voor onze sector?

In de zorgsector realiseren wij ons maar al te goed hoe belangrijk transparantie is. Dat is ook de reden dat wij drie vormen van transparantie onderscheiden, vormen die telkens verschillend worden ingevuld. Gaat het om informatie voor de patiënt? Die moet zijn voorzien van veel context. Is het informatie voor de dokters, zodat zij hun processen kunnen verbeteren? Dat is een totaal andere vorm van informatie. Is het informatie voor toezichthouders? Informatie voor financiële toezichthouders is weer heel anders dan informatie voor inhoudelijke toezichthouders. Aangezien deze wet primair is toegeschreven op overheidsorganen in engere zin, wordt alles onder één noemer gebracht. Dat wijkt af van de manier waarop wij in ziekenhuizen omgaan met informatie.

Laat ik onderstrepen dat wij als eersten en enigen in Europa bij alle ziekenhuizen een kwaliteitsvenster op de website hebben om informatie te verstrekken over de kwaliteit van de ziekenhuizen, ook als het gaat om kritische informatie. Daarin lopen wij voorop. Ons is niet bekend dat ziekenhuizen elders in Europa aan dergelijke vergaande eisen moeten voldoen.

Het tweede punt is misschien wel het hoofdpunt: de glijdende schaal. Private organisaties worden steeds meer onder de regels van het publieke domein gebracht. Dat is misschien begonnen met het rapport-Dijkstal over de ministersalarissen en salarissen in aanpalende sectoren. Daaruit is het begrip «semipublieke sector» voortgekomen. De semipublieke sector is echter geen juridisch afgebakend begrip. Het omvat organisaties die heel dicht tegen de overheid aan staan. Denk aan voormalige



onderdelen van overheden die nu agentschappen zijn en om praktische redenen apart georganiseerd zijn. Het gaat echter ook om private organisaties, zoals ziekenhuizen, die een maatschappelijke opdracht en een maatschappelijke taak hebben. Ze hebben te maken met een breed regelgevend kader, maar daarmee zijn ze nog geen overheid geworden. Umc's zitten veel dichterbij de overheid aan. Ze zijn immers gebonden aan de universiteit. Ze worden anders gefinancierd en ze vallen nu al onder de WOB, in tegenstelling tot gewone ziekenhuizen. Umc's vallen onder de Europese aanbestedingsrichtlijnen, maar dat geldt niet voor ziekenhuizen. Deze wet maakt eigenlijk nauwelijks onderscheid. Daar gaan wij althans van uit. Bovendien hebt u ons niet voor niets uitgenodigd, net zoals de Tweede Kamer dat ook heeft gedaan. Het verwachtingspatroon is dat wij als private organisaties hieronder zullen vallen. Men moet bedenken dat ziekenhuizen niet onder de Archiefwet vallen, in tegenstelling tot umc's. Voor ons betekent het dat enorme stappen gezet zullen moeten worden. Er is geen beeld van de kosten die dat met zich mee zal brengen, vandaar dat wij heel nadrukkelijk meegeven om goed te bedenken of deze enorme uitbreiding van wat onder overheid wordt verstaan, wel verstandig is en of het geen enorme gevolgen voor de kosten in de sector zal hebben.

Mijn derde punt betreft de onduidelijke kaders en reikwijdte. Met één AMvB kan een hele sector, misschien wel een brancheorganisatie, onder de werking van de wet gebracht worden. Met een subsidie van € 100.000 val je ook al snel onder de reikwijdte van deze wet. Neem de relaties tussen ziekenhuizen en zorgverzekeraars. Een en ander is nu op privaatrechtelijke basis geregeld in de Zorgverzekeringswet. De wetgever is immers van mening dat dat het beste bijdraagt aan het beheersen van de kosten. Ik kan u echter verzekeren dat er veel maatschappelijke belangstelling zal zijn voor de inhoud van de contracten. Nu staat er wel dat er een uitzonderingsgrond kan zijn voor concurrentiegevoelige gegevens, maar dat moet, zoals al eerder is onderstreept, worden afgewogen tegen belangen van openbaarheid. Dat creëert dus enorm veel onzekerheid. Wat betekent dat voor al die onderhandelingen? Ziekenhuizen zijn zeer innovatieve organisaties. Wij werken met het bedrijfsleven samen, met organisaties als TNO, maar als dat soort informatie mogelijk beschikbaar wordt voor een breder publiek of openbaar kan worden, dan kan dat wel eens huiver met zich meebrengen voor bedrijven die met ons samenwerken om in Nederland te innoveren. Dan gaan ze misschien wel naar het buitenland.

Kortom, heel veel onzekerheid bij ons. Ik rond af. Wij willen u graag in overweging geven om nog eens heel goed te kijken naar het ongedefinieerde begrip «semipublieke sector». Valt daar niet te veel onder? Laat een impactanalyse maken met betrekking tot de effecten, juist buiten de overheid in enge zin. Misschien is dat niet door de opstellers beoogd.

De **voorzitter**: Dank u wel. Wij hebben de vier inbrengen gehoord. Ik kijk even rond om te zien wie een vraag wil stellen of een opmerking wil maken.

Mevrouw **Barth** (PvdA): Ik heb een vraag aan mevrouw Van Rooy. Naar ik heb begrepen uit de position paper van Zorgverzekeraars Nederland, heeft dit wetsvoorstel mogelijk gevolgen voor de veiligheid van patiëntgegevens. Wil mevrouw Van Rooy hier nog aandacht aan besteden? Dat is natuurlijk wel een belangrijk onderwerp.

Mevrouw **Van Rooy**: Dank u zeer voor deze vraag. U moet bedenken dat wij met 4 miljoen opnames per jaar over vele gegevens beschikken in ziekenhuizen. Achter iedere opname gaat een berg aan informatie schuil over die patiënt. Die informatie is uitermate privacygevoelig. De patiënt moet erop kunnen vertrouwen dat de gegevens veilig zijn. Je kunt de

gegevens misschien wel anonimiseren, maar u kunt zich voorstellen wat een vloed aan werk dat oplevert, nog afgezien van het feit dat dit buitengewoon moeilijk is. Ziekenhuizen verstrekken patiënten nu toegang tot hun eigen gegevens, hun eigen dossier. Anderen kunnen daar alleen met actieve toestemming van de patiënt over beschikken. Als met dit wetvoorstel een concurrerend wetgevingskader tot stand komt en informatie toegankelijk wordt gemaakt, ook informatie over patiënten die bij zorgverzekeraars beschikbaar is, dan kan dat leiden tot risicomidgend gedrag in instellingen, en dat is wel het laatste wat wij willen. Dokters en verpleegkundigen moeten bezig zijn met de patiënt en niet met de vraag of iets eventueel naar buiten kan komen.

Het gaat echt om substantiële bedragen. Op verzoek van de Minister van VWS hebben de ziekenhuizen een onderzoek laten doen door KMPG Plexus naar de kosten van kwaliteitsregistraties. Dat betreft dus een klein deel van de berg aan informatie in ziekenhuizen. Die kosten alleen al bedragen op jaarbasis 60 miljoen euro. Dat is conservatief geschat. Dan hebben wij het dus nog niet over de informatie die hier een rol speelt. Ik hoop dat ik hiermee een antwoord heb gegeven op de vraag van mevrouw Barth.

**De voorzitter:** Ik zie dat dat het geval is. Collega Rombouts heeft ook een vraag.

De heer **Rombouts** (CDA): Aan mevrouw Van Rooy wil ik eenzelfde vraag stellen als aan de vertegenwoordigster van VNO-NCW. Op onderdelen hebt u bezwaar tegen de regeling. U vraagt ons immers om het op onderdelen nog eens goed te overwegen en in elk geval een impactanalyse te laten doen. Wij kunnen geen onderdelen schrappen en niet amenderen. Kunt u ons adviseren? Als het wetsvoorstel onder de voorzittershamer komt, moeten wij dan voor- of tegenstemmen?

Mevrouw **Van Rooy**: Daar kan ik volstrekt helder over zijn. Dit is een enorme uitbreiding naar een sector die nu niet onder de WOB valt. De categorie compliance officers is al de snelst groeiende categorie in de zorg en dit zou zorgen voor een enorme uitbreiding. Ons advies zou zijn, vanwege de effecten voor zorgorganisaties en de niet-doordachte beweging om steeds meer private organisaties onder regels te brengen die gelden voor de overheid: tegenstemmen.

**De voorzitter:** Een heldere uitspraak, stel ik vast.

De heer **Köhler** (SP): Ik heb een vraag aan de heer Daalder. Ik vond uw betoog zeer gedetailleerd, voor zover dat mogelijk was in vijf minuten, en ook zeer to the point. Ik heb u zo verstaan dat u zegt: de nieuwe wet beoogt een aantal op zichzelf goede dingen, maar in de uitwerking wordt de uitbreiding deels weer tenietgedaan en daarnaast bevat het artikelen die onduidelijk zijn, wat problematisch is. Als Eerste Kamer kunnen wij alleen voor de oude of de nieuwe wet stemmen. Wij hebben geen recht van amendement, hoewel wij langs omwegen nog wel eens iets kunnen bereiken. In principe kunnen wij echter alleen maar stemmen voor de nieuwe wet, of voor de oude door de nieuwe wet af te stemmen. Hebt u op basis van uw gedetailleerde studie van de nieuwe wet en uw ervaringen met de oude wet een advies aan ons? Als wij alleen die twee keuzes hebben, welke zouden wij dan moeten maken?

De heer **Daalder**: Ik ben niet helemaal in de positie om een advies te geven. Ik zit hier vanwege mijn deskundigheid op dit terrein. Ontegenzeggelijk brengt het wetsvoorstel een aantal verbeteringen met zich. Het codificeert ook een aantal dingen in de rechtspraak. Er is nog wel een behoorlijk aantal punten waarover vragen bestaan. Ik weet dat dit huis

geen terugzetrocht heeft. Dan is de geëigende oplossing een novelle. Ik denk dat het goed zou zijn om in ieder geval te kijken naar een aantal technische en juridische aspecten van het wetsvoorstel. De opmerking over belangenafweging heb ik gemaakt omdat het mij opvalt dat in een wetsvoorstel dat beoogt meer openbaar te maken, een van de op zichzelf nuttige instrumenten, namelijk dat er echt wat aan de hand moet zijn om iets niet openbaar te maken, is komen te vervallen. Hetzelfde voorstel staat ook in mijn dissertatie. Wat dat betreft vind ik het wel jammer. Even los van de hele discussie over de vraag op wie het van toepassing moet zijn, de uitvoering en het register, heb ik met de kern van het wetsvoorstel niet zo veel problemen; dat ziet er goed uit. Misschien is er sprake van een misverstand. In het huidige artikel 11 van de WOB staat een regeling over persoonlijke beleidsopvattingen en de bescherming van het interne beraad en van de bestuurlijke intimiteit. Die bepaling komt onverkort terug in het nieuwe wetsvoorstel. In zoverre verandert er dus niet veel.

De **voorzitter**: Voor een niet-advies was het toch heel interessant, denk ik.

De heer **Schouwenaar** (VVD): Ik heb een vraag aan mevrouw Van Rooy, die het begrip «overheid» heeft genoemd. Zij heeft ook gekeken naar de formele positie van semipublieke organisaties en hun afstand tot de overheid. Ik heb een beetje gemist dat het misschien belangrijker is om na te gaan welke geldstromen daar lopen. Als het gaat om publiek of semipubliek geld, los van de organisatorische vorm, dient daarover publiekelijk verantwoording te worden afgelegd. Dat geldt in elk geval voor de academische ziekenhuizen. Dan kom je al gauw op het punt dat je zegt: waarin verschilt hun werk eigenlijk van dat van gewone ziekenhuizen? Met andere woorden: moeten ze daarin niet worden meegenomen? Ter adstructie wil ik er nog het volgende aan toevoegen. Enige tijd geleden hebben wij hier in meerderheid de mening geuit dat woningcorporaties – misschien is het geen flatteuze vergelijking, maar op dit moment kan ik niks anders bedenken – er ook onder zouden moeten vallen, hoewel die strikt privaatrechtelijk zijn georganiseerd. Zaken doen met de overheid heeft misschien het nadeel van een grotere kans op openbaarheid, maar het heeft ook voordelen, zoals betaling en niet snel failliet gaan. Het kan misschien iets langer duren, maar het geld komt. De overheid biedt dus misschien ook wel zekerheden. Moet je niet de voors en tegens laten meewegen en niet alleen de tegens?

De **voorzitter**: Ik vraag mevrouw Van Rooy om op deze buitengewoon relevante en indringende vraag van collega Schouwenaar te reageren.

Mevrouw **Van Rooy**: Dank u zeer voor deze heldere vraag, die eigenlijk ook weer laat zien hoezeer het begrip «semipublieke sector» de indruk wekt dat ziekenhuizen tot deze sector zouden behoren. Ziekenhuizen krijgen geen bekostiging uit de rijksbegroting. Dat is een groot verschil met bijvoorbeeld universiteiten en de onderwijssector. Die krijgen geld uit de rijksbegroting of de begroting van de gemeente. Wij onderhandelen met zorgverzekeraars over de inkomsten van ziekenhuizen. Als dat niet goed gebeurt, gaan ziekenhuizen failliet. Dat is een groot verschil met de publieke sector. Een ministerie zal niet zo snel failliet gaan. Een gemeente kan in een bijzondere situatie komen, maar wordt er weer bovenop geholpen. Ziekenhuizen gaan echter failliet. Dat is recentelijk ook gebeurd. Wij maken er bezwaar tegen dat wij de ene keer, als het bij wijze van spreken politiek gepast is, een private sector zijn en onder alle vormen van concurrentieregimes vallen en dat wij de andere keer ineens weer een publieke sector zijn. Het is het een of het ander. Het feit dat het Europees Hof heeft uitgemaakt dat de ziekenhuizen niet onder Europese aanbestedingsregels vallen omdat het private organisaties zijn – het betreft niet

alleen de rechtsvorm, maar ook de inhoud van het werk – betekent dat wij echt in een andere positie zitten. Ik hoop dat juist in dit huis, waar zo scherp de wetsystematiek in acht wordt genomen, hiernaar goed wordt gekeken.

Brengt publiek geld automatisch publieke verantwoording met zich mee, vergelijkbaar met een overheidsorganisatie of een bestuursorgaan? Dat zou betekenen dat alle wegenbouwers onder deze wetgeving zouden moeten vallen, want er is praktisch geen weg in Nederland of het is een rijksweg, een provinciale weg of een gemeentelijke weg. Gelukkig zien we dat nog wel als private organisaties, behorend tot het bouwcluster. Dat is eigenlijk iets anders, maar eerlijk gezegd zie ik geen verschil. Wij willen hier graag nog eens nader op terugkomen. In Duitsland vallen ziekenhuizen – dat zijn daar eveneens private organisaties – niet onder dit soort regels.

De **voorzitter**: Dank u wel. Voor de zorgvuldigheid kijk ik nog even naar mijn collegae om te zien of er nog een vraag is.

Mevrouw **Barth** (PvdA): Ik heb een praktische vraag. Kunnen wij de inbreng van de heer Hins en van de heer Daalder ook op papier ontvangen? Ze zaten niet bij de position papers die wij hebben ontvangen. De mate van detaillering vraagt om zorgvuldige nalezing.

De **voorzitter**: Zeker, en de diepgang, niet te vergeten. Dat wordt allemaal geregeld dankzij mijn goede vriend Laurens Dragstra, die ik vandaag uitzonderlijk goed in het zonnetje wil zetten.

Ik neem aan dat er voldoende vragen zijn gesteld. Ik wil alle inleiders bedanken, ook de sprekers uit de eerste ronde. Ik bedank de collegae voor hun mooie vragen. Ik bedank degenen die het geduld hebben opgebracht om hiernaar te komen luisteren en uiteraard bedank ik de heer Laurens Dragstra, die op een voortreffelijke wijze deze expertmeeting heeft georganiseerd. Ik zal degenen die een inleiding hebben gehouden verblijden met een prachtig boek over de Eerste Kamer. Hiermee sluit ik de expertmeeting af.

Sluiting 11.22 uur.