

Kamelen, tijgers en de Wet Open Overheid

maandag 25 oktober 2021, 13:00, Wouter Hins

Op dinsdag 5 oktober 2021 nam de Eerste Kamer het initiatiefwetsvoorstel Snels (GroenLinks) en Sneller (D66) aan tot invoering van een Wet Open Overheid.¹ Meteen daarop volgde de aanvaarding van een novelle, eveneens verdedigd door de Tweede Kamerleden Snels en Sneller.² Het is moeilijk twee namen te verzinnen die scherper contrasteren met het tempo van de parlementaire behandeling. Het oorspronkelijke wetsvoorstel van Mariko Peters (GroenLinks) werd namelijk al aanhangig gemaakt op 5 juli 2012. In de jaren daarna zouden zes andere Kamerleden de verdediging voortzetten in verschillende samenstellingen: Voortman, Schouw, Verhoeven, Van Weyenberg, Snels en Sneller. Het wetsvoorstel werd enkele malen drastisch gewijzigd, maar stuitte in 2016 op grote bezwaren in de Eerste Kamer. Dat leidde in 2019 tot de genoemde novelle. Ook de novelle onderging diverse wijzigingen, mede geïnspireerd door het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag van 2020. Wie geïnteresseerd is in de gecompliceerde wetsgeschiedenis kan een overzicht vinden in onder meer De Gemeentestem.³

Inhoud van de wet

De Wet Open Overheid (WOO) komt in de plaats van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en scherpt deze in een aantal opzichten aan. In de eerste plaats zal de WOO ook betrekking hebben op enkele organen die geen bestuursorgaan zijn in de zin van de Awb. Daarnaast worden sommige uitzonderingen krachtens de Wob beperkter geformuleerd. De belangrijkste wijziging is echter de gedetailleerde uitwerking van de plicht tot actieve openbaarmaking, die nu slechts globaal omschreven is in artikel 8 van de Wob. Artikel 3.3. van de WOO bevat een lange lijst documenten die een orgaan in ieder geval openbaar moet maken. Aanvankelijk was het bedoeling alle bestuursorganen te verplichten tot het publiceren van een elektronisch documentenregister. Iedere burger zou daarin kunnen lezen welke documenten ter behandeling zijn ontvangen en welke na behandeling zijn verzonden. Het bijhouden van dit register zou zeer kostbaar worden, omdat de informatiehuishouding van de overheid veel gebreken vertoont. Door de novelle is het documentenregister daarom uit de wet geschrapt. In plaats daarvan moeten contactpersonen burgers gaan helpen bij het vinden van relevante informatie. Om de kwaliteit van de informatiehuishouding structureel te verbeteren introduceert de WOO een meerjarenplan, vast te stellen door de ministers van Binnenlandse Zaken en Cultuur, alsmede een 'Adviescollege voor openbaarheid en informatiehuishouding'.

De inwerkingtreding van de WOO zal volgens artikel 10.3 plaats vinden met ingang van de eerste dag van de zevende kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad. Er geldt echter een uitzondering voor het reeds genoemde artikel 3.3 van de WOO inzake actieve openbaarmaking. Hier wordt het tijdstip van inwerkingtreding bepaald bij koninklijk besluit, welk tijdstip per onderdeel kan verschillen. Bovendien bepaalt artikel 10.2 dat bij ministeriële regeling een overgangsregeling kan worden getroffen voor actieve openbaarmaking, eventueel in afwijking van de wet. Het zal naar verwachting nog verscheidene jaren duren voordat alle bestuursorganen volledig gebonden zijn aan artikel 3.3. Met andere woorden: er komt een groeimodel, waarbij steeds meer organen steeds meer informatie spontaan openbaar moeten maken. Interessant is dat de minister van Binnenlandse Zaken krachtens artikel 3.3b verplicht is een digitale infrastructuur in stand te houden waarop zowel centrale als decentrale organen en zelfstandige bestuursorganen hun openbare informatie moeten publiceren. We zullen het woord 'PLOOI' (Platform Open Overheidsinformatie) in de toekomst nog vaak gaan horen.

Kritiek

Belangrijke kritiek in de Eerste Kamer kwam van de fracties van CDA, CU en SGP.⁴ Eerste Kamerlid Rombouts (CDA) vergeleek de wetsvoorstellen met een kameel. Als een commissie tot taak krijgt een paard te ontwerpen is dat namelijk wat je krijgt. 'Uitzondering op uitzondering, regel op regel', zo verzuchtte hij. Het grote aantal koks zou de brij hebben bedorven. Tot op zekere hoogte is deze kritiek terecht. Vergeleken met de compacte Wob is de WOO minstens drie keer zo lang en veel ingewikkelder. Bovendien zijn sommige begrippen onduidelijk. Waarom heeft Nederland niet gewoon de *Council of Europe Convention on Access to Official Documents* (Tromsø, 18 juni 2009) geratificeerd en daarmee strijdige nationale voorschriften afgeschaft? Nu gaat de minister eerst een half jaar onderzoeken of ratificatie tot problemen met de WOO leidt. Het weerwoord van de verdedigers Snels en Sneller snijdt echter ook hout. Al die gedetailleerde regels zijn nodig om een andere bestuurscultuur af te dwingen. Ambtenaren zijn geneigd het afschermen van informatie als uitgangspunt te nemen. Niet eens uit kwade wil, maar uit een misplaatst streven hun politiek verantwoordelijke bazen uit de wind te houden. Dat streven wordt versterkt wanneer volksvertegenwoordigers en commentatoren bij iedere openbaar geworden fout op hoge toon eisen dat er koppen moeten rollen.

Het meest urgent is een klacht die Wim Voermans laatst uitte.⁵ Hij is 'nog steeds niet uitgelachen' over de naïviteit van de initiatiefnemers. Regels zijn volgens hem niet voldoende om een cultuuromslag te bewerkstelligen. De WOO heeft wat betreft actieve openbaarheid inderdaad iets van een tandeloze tijger. De oorspronkelijke initiatiefnemer

Mariko Peters was zich overigens wel bewust van de wenselijkheid van een goede handhaving. Daarom introduceerde zij in de eerste versie van haar wetvoorstel een 'Informatiecommissaris', die onder meer de bevoegdheid zou krijgen een last onder dwangsom op te leggen aan weigerachtige instanties. Na een negatief advies van de Raad van State (ondertekend door vicepresident J.H. Donner) werd de Informatiecommissaris geleidelijk ontmanteld. Eerst werden de bevoegdheden gereduceerd tot een ombudsfunctie, daarna verdween hij helemaal van het toneel. Dankzij de novelle komt er nu een 'Adviescollege voor openbaarheid en informatiehuishouding', maar ook die kan geen bindende sancties opleggen. Zonder externe bevoegdheden komt daar binnenkort een 'Regeringscommissaris informatiehuishouding' bij.⁶ Op basis van artikel 24 van de Archiefwet kan de minister van OCW optreden tegen overheidsorganen die onzorgvuldig archiveren, maar archiveren is nog niet hetzelfde als openbaar maken. Het is te hopen dat na de eerstvolgende evaluatie van de Woo de Informatiecommissaris terugkeert. Het liefst met een goed gebit.

Wouter Hins is emeritus hoogleraar mediarecht aan de Universiteit Leiden en gastdocent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam

[1] Kamerstukken I, 2015/16, 33328, letter A.

[2] Kamerstukken I, 2020/21, 35112, letter A. De geconsolideerde tekst met toelichting is gepubliceerd in Kamerstukken I, 2020/21, 33328 en 35112, letter N.

[3] C.N. van der Sluis, 'De Wet Open Overheid in de gemeentelijke praktijk; wat brengt de novelle? (deel III)', Gemeentestem 2021/66.

[4] Zie het verslag van 28 september 2021. Op 5 oktober stemden alle drie genoemde fracties tegen het wetsvoorstel met nummer 33328. CDA en CU stemden ook tegen de novelle met nummer 35112.

[5] <https://wob.vvoj.org/interviews/wim-voermans-universiteit-leiden-de-woo-is-tandeloos/>

[6] De komst van een regeringscommissaris werd aangekondigd in de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag d.d. 15 januari 2021, Kamerstukken II, 2020/21, 35510, nr. 4, p. 20. Zie ook het Generiek actieplan 'Open op orde', aangeboden aan de Tweede Kamer door de staatssecretaris van BZK bij brief van 6 april 2021, Kamerstukken II, 2020/21, 29362, nr. 291.

1. Deze bijdrage stond in

> De Hofvijver van 25 oktober 2021