

# Wetsvoorstel open overheid nadert eindstreep

Opinie

Mireille van Eechoud\*

De vervanging van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) door een Wet open overheid (Woo) komt rap dichterbij. Bijna zeven jaar staat het initiatiefvoorstel Wet open overheid (Kamerstukken 33.328) al op de parlementaire agenda. In de Eerste Kamer kwam de behandeling tot stilstand, vooral vanwege angst voor de volgens sommige schattingen astronomische uitvoeringskosten. Nu buigt de Tweede Kamer zich over een novelle (ingediend op 2 januari 2019) die de scherpe kantjes van het wetsvoorstel moet afhalen. Het meest verrassende is wel dat de novelle uit het niets een wijziging voorstelt van de Wet op het hoger onderwijs, en daarin een geheel nieuwe openbaarheidsplicht ten aanzien van onderzoeksgegevens introduceert.

Even ter herinnering: de Woo geeft eenieder een recht op toegang tot 'publieke informatie', en volgt in grote lijnen de systematiek van de Wob. Wel is de wet op veel meer instellingen dan bestuursorganen van toepassing. Het voorstel is uitgebreid besproken in onder andere *Mediaforum* 2014-4, en wat betreft weigeringsgronden ook door Joanna van der Werf in *Mediaforum* 2018-2.

De belangrijkste wijzigingen die de novelle aanbrengt zijn: er komt toch geen plicht een openbaar register van documenten bij te houden; de uitgebreide plichten documenten actief openbaar te maken worden ingeperkt en bovendien gefaseerd ingevoerd. Eerder al was de instelling van een informatiecommissaris gesneuveld. Bij deze drie punten samen zat de grootste pijn, begrijpelijk vooral gezien de enorme hoeveelheid informatie die door de publieke sector stroomt. De wijzigingsvoorstellen zijn dan ook de uitkomst van een flinke dosis polderen door indieners Voortman (inmiddels Snels, GL) en Van Weyenberg (D66). In het Regeerakkoord van 2017 kondigde de coalitiepartijen ook aan dat het kabinet in overleg zou gaan met de indieners om een goedkopere oplossing te vinden. In ruil voor het verdwijnen van het register moet de Minister van BZK met een meerjarenplan komen waarin staat hoe alle bestuursorganen digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk (gaan) maken.

Een andere opmerkelijke wijziging is dat het vereiste dat informatie betrekking moet hebben op een bestuurlijke aangelegenheid (art. 3(1) Wob) in verkapte vorm toch terugkeert: de wet zal alleen van toepassing zijn op documenten (vastgelegde gegevens) die naar hun aard verband houden met de publieke taak van een orgaan. In het voorstel Woo was de beperking tot bestuurlijke aangelegenheden juist verlaten, omdat volgens de indieners de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat begrip heel ruim uitlegt. Dat laatste is waar. Zowel het 'externe optreden van het bestuur, maar ook

de interne organisatie en de wijze waarop het de taken van het bestuursorgaan vervult' (ECLI:NL:RVS:2018:777) vallen eronder. Toch is de specificering dat de documenten betrekking moeten hebben op de publieke taak welkom. Anders zou per definitie alle in documenten neergelegde informatie bij de betrokken organisaties onder het bereik van de wet komen, publieke taak of niet. Overigens is de formulering wel typisch: in de Wob is het vereiste van bestuurlijke aangelegenheid een kwaliteit van de informatie (inhoud), in het wijzigingsvoorstel Woo is 'verband houden met de publieke taak' een kwaliteit van het document (vorm). Het lijkt me dat de Wob benadering zuiverder is, ook de Woo gaat uit immers uit van een informatie-stelsel en niet een documentstelsel.

Voor wie de discussie rond de Woo gevolgd heeft, vormen het meest verrassende onderdeel van het wijzigingsvoorstel wel de bepalingen over wetenschappelijk onderzoek. De huidige Wob dekt niet onderzoeksgegevens berustend bij NWO of (publieke) universiteiten die puur voor wetenschappelijk onderzoek tot stand gekomen (zie recent nog ECLI:NL:RVS:2018:321 en ECLI:NL:RVS:2018:322). Als het doel van de indieners was die rechtspraak te codificeren, had het meer voor de hand gelegen zulke gegevens van de Woo uit te zonderen. Maar in plaats daarvan is een wijziging voorzien van de Wet op het hoger onderwijs en de Wet op de NWO. Onderzoeksgegevens dienen ter 'verificatie' beschikbaar zijn 'voor wetenschapsbeoefenaars of daaraan gelijk te stellen onderzoekers'. Die bepalingen roepen allerhande vragen op. Zijn het instructienormen, of volgt hieruit een juridisch afdwingbaar recht op toegang? Als dit laatste zo is, wie precies kan dan aanspraak maken op toegang? Ook onderzoeksjournalisten? Geldt de verplichting onverkort voor onderzoek dat in internationale consortia wordt verricht? Waar is het afwegingskader dat zorgt voor bescherming van commercieel gevoelige informatie (bijv. bij samenwerking met industrie, onderzoek dat tot octrooiaanvragen kan leiden), of van privacy van proefpersonen (volstaat de AVG)? Hoe verhoudt deze nieuwe verplichting zich tot het in de EU in ontwikkeling zijnde *open science* beleid waarin toegang tot onderzoeksdata ook een kernthema is? Meer in het bijzonder: wat is de relatie met het vrijwel uitonderhandelde voorstel tot wijziging van de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie (COM (2018) 234), dat ook regels over het toestaan van hergebruik van bepaalde onderzoeksgegevens bevat? Een explosie aan vragen kortom, die weinig van doen hebben met openbaarheid van bestuur. Mijn advies: schoenmaker blijf bij je leest. Op de nieuwe openbaarheidswet hebben we lang genoeg gewacht.

\* Prof. mr. M.M.M. van Eechoud is hoogleraar informatierecht aan de Universiteit van Amsterdam en verbonden aan het Instituut voor Informatierecht (IViR).