

Over persoonlijke beleidsopvattingen

Gespreksnotitie ten behoeve van rondetafelgesprek vaste commissie voor Binnenlandse Zaken over Wet open overheid d.d. 3 september 2014.

Mr. dr. Guido Enthoven, Instituut Maatschappelijke Innovatie

1 . Persoonlijke beleidsopvattingen vormen een belangrijke uitzonderingsgrond in het huidige stelsel. Deze uitzonderingsgrond wordt relatief vaak in beroepsprocedures gehanteerd. Door de rechter wordt over het algemeen aangenomen dat, indien een stuk persoonlijke beleidsopvattingen bevat en deze niet goed gescheiden kunnen worden van de overige inhoud van het stuk, het stuk als geheel niet openbaar gemaakt kan worden. Tegelijkertijd bepaalt de rechter steeds vaker dat feiten, risico's en alternatieven openbaar gemaakt moeten worden.

2 . De huidige bepaling leidt tot veel onduidelijkheid. Er bestaat er op dit moment geen eenduidigheid over de vraag of relevante cijfers en feiten, relevante voordelen en nadelen, of overwogen robuuste varianten op verzoek openbaar gemaakt dienen te worden. Door bestuursorganen wordt vaak een beroep gedaan op de aanwezigheid van persoonlijke beleidsopvattingen in dergelijke documenten, hetgeen openbaarmaking in de weg staat. Deze weigering wordt regelmatig door de rechter bevestigd. In andere gevallen worden dergelijke verzoeken om openbaarmaking van dergelijke rapporten of notities wel gehonoreerd. De cultuur van het departement of gemeente, de persoon van de behandelend ambtenaar, of de actuele politieke opportuniteit zijn belangrijke factoren in deze.

3 . De huidige bepaling leidt tot veel werk bij betrokken ambtenaren. De werklast als gevolg van de huidige Wob is deels toe te schrijven aan tekortschietend informatie- en archiefbeheer, en deels aan de invulling van de uitzonderingsgrond met betrekking tot persoonlijke beleidsopvattingen. Als de dossiers eindelijk gevonden zijn, dient een betrokken ambtenaar regelmatig duizenden pagina's door te werken, om met zwarte stift de 'persoonlijke beleidsopvattingen' weg te lakken. Vraag een betrokken collega-ambtenaar hetzelfde te doen en deze collega laat de weggelakte passages staan en verwijdt weer andere passages. Onduidelijkheid en willekeur is eerder regel dan uitzondering. Het huidige regime leidt ertoe dat ambtenaren veel tijd kwijt zijn aan de behandeling van Wob-verzoeken.

4 . Nieuw voorstel: feiten, risico's en alternatieven openbaar. Om aan deze onduidelijkheid een eind te maken wordt in voorliggend wetsontwerp bepaald dat relevante feiten, overwogen voordelen en nadelen, kansen en risico's, alsmede de alternatieve beleidsopties op verzoek openbaar gemaakt dienen te worden.

5 . Persoonlijke beleidsopvattingen blijven absolute uitzonderingsgrond. Ook in de toekomst moeten ambtenaren frank en vrij hun opvatting kunnen geven over beleidskwesties en beleidskeuzes, ten behoeve van het intern beraad. Een zekere mate van beleidsintimiteit is noodzakelijk om te kunnen komen tot een effectieve besluitvorming. Ministers en ambtenaren moeten vrijelijk met elkaar van gedachten kunnen wisselen over een dossier, beleidsproces, ambtelijk advies of wetsontwerp. Deze uitzondering is absoluut en vergt geen nadere belangenafweging (zoals in het oorspronkelijk wetsvoorstel nog wel was voorzien). De vertrouwelijkheid van ambtelijk advies wordt ook in de nieuwe Wob expliciet vastgelegd en gewaarborgd.

6 . De nieuwe Woo zal ertoe leiden dat er in de praktijk twee type ambtelijke notities ontstaan. Reguliere ambtelijke stukken worden op verzoek openbaar gemaakt. Ambtelijke adviezen blijven uitgezonderd van openbaarmaking. Binnen enkele jaren zal deze werkwijze zijn ingedaald in de ambtelijke organisaties. Deze werkwijze zal uiteindelijk bijdragen tot kostenbesparing en tot een effectieve besluitvorming. Politieke en ambtelijke afwegingen verdienen intimiteit en afscherming, maar feiten, alternatieven en voor- en nadelen zullen kenbaar en toegankelijk zijn.