



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

MEMO inzake Wet open overheid

Aan

doorkiesnummer

afschrift aan

Leden van de Vaste Commissie
Binnenlandse Zaken van de
Tweede Kamer der Staten
Generaal

Van

bijlage(n)

Datum

VNG

27 augustus 2014

Onderwerp: Position Paper Wetsvoorstel Wet open overheid

1. Algemene visie van de VNG op openbaarheid;
2. Visie VNG op belangrijke onderdelen van het wetsvoorstel;
3. Misbruik van het recht op openbaarheid.

1. Korte VNG visie algemeen

De VNG is van mening dat actieve transparantie van bestuur van groot belang is voor het vertrouwen van de samenleving in het lokale bestuur. Daarin past geen defensieve basishouding van de overheid. Burgers moeten toegang hebben tot overheidsinformatie om het bestuur adequaat te kunnen controleren en eventuele misstanden aan de kaak te kunnen stellen. Ook om mee te kunnen denken met de overheid en deel te kunnen nemen aan het werk van de overheid is deze informatie voor burgers van belang.

Niet voor niets publiceerden wij recent het manifest "De Transparante Gemeente". De VNG gaf met dit manifest richting aan een beweging naar meer actieve openbaarheid. De VNG zoekt de oplossing vooral in actieve openbaarheid van bestuur: indien het lokaal bestuur actief en transparant informatie openbaar maakt neemt het aantal Wob-verzoeken af en het vertrouwen in het bestuur neemt toe. Met de toename van digitale mogelijkheden maken gemeenten al veel informatie direct openbaar, op een actieve manier.

Meer actieve openbaarheid is ook noodzakelijk gezien de maatschappelijke ontwikkelingen. De Wet openbaarheid van bestuur bestaat sinds 1980 en bevat een algemeen rechtsbeginsel waaruit voortvloeit dat de burger het recht heeft te weten welke informatie bij de overheid berust. Dit beginsel is in de wetgeving van meerdere landen uitgewerkt. In Nederland is de Wob in 34 jaar nauwelijks

gewijzigd. Destijds leefden we in een heel ander tijdsbeeld en was de informatie vooral van de overheid. Burgers zijn in al die jaren mondiger geworden: de overheid wordt nu niet meer per definitie vertrouwd. Mede door de digitalisering van de samenleving hebben mensen een veel grotere informatiebehoefte. De bestuurlijke informatie was destijds van de overheid, maar is nu veel meer van de samenleving. De opkomst van Internet en een snelle overgang naar het digitale tijdperk hebben die informatiebehoefte concreet gemaakt.

De discussie speelt ook in Europees verband en beperkt zich niet tot Nederland alleen: de Scandinavische landen maken bijvoorbeeld maximaal gebruik van technische innovaties door veel informatie digitaal te delen met de inwoners. Die houding naar meer openbaarheid en toegankelijkheid en het gebruik van digitale innovaties zijn ook interessant voor de Nederlandse visie op dit onderwerp.

De VNG vindt echter ook dat voorstellen voor meer openbaarheid uitvoerbaar en proportioneel moeten zijn. Openheid en openbaarheid zijn geen doelen op zichzelf. Het zijn middelen die strekken tot het bereiken van een betere en democratische bestuursvoering. Het wetsvoorstel schiet in onze visie te ver door naar een extreme mate van openbaarheid, gelet op onder meer de omvang van de hierin vervatte actieve openbaarmakingplicht en de registerplicht. Tevens zal het gedetailleerde en gecompliceerde karakter van onderdelen van het wetsvoorstel niet bijdragen aan een goede uitvoeringspraktijk. In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat de positieve en negatieve financiële gevolgen voor organen met elkaar in evenwicht zullen zijn. Wat ons betreft is dat, gelet op alle nieuwe verplichtingen, niet aannemelijk.

Hoewel de VNG groot voorstander is van meer (en actieve) transparantie, is zij tegelijkertijd ook van mening dat gemeenten een handvat moeten hebben om apert oneigenlijk gebruik van de Wob tegen te kunnen gaan. Het wetsvoorstel voorziet hierin. Die ontwikkeling juichen wij derhalve toe.

Korte conclusie: wij staan positief tegenover de intenties van de initiatiefnemers van het wetsvoorstel om meer actieve openbaarheid van bestuur te bewerkstelligen en oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

Dit wetsvoorstel vereist echter op een groot aantal punten bijstelling. In deze vorm leidt het tot een expansieve stijging van kosten voor gemeenten en een sterke toename van de bureaucratie. Bovendien is het op een aantal onderdelen praktisch onuitvoerbaar. Dat is in deze tijd van meer taken en minder financiële middelen voor gemeenten onwenselijk en derhalve niet acceptabel. Bovendien hechten wij veel waarde aan een systematische implementatiestrategie van deze wet: bij het bevorderen van openbaarheid van bestuur telt niet alleen het juridisch kader, maar gaat het met name om een brede beweging naar meer (actieve) openheid die alle Nederlandse gemeenten samen kunnen maken. Die beweging is veel fundamenteeler dan alleen een wet in het Staatsblad plaatsen en vergt bovendien veel tijd en aanpassingsvermogen.

Wij zien onze visie en opmerkingen graag verwerkt in de bestaande Wet openbaarheid van bestuur of in het nu voorliggende voorstel voor een Wet open overheid. In het eerste geval kan

een aantal onderdelen uit dit initiatief-wetsvoorstel dienen als basis voor een herziening van de huidige Wob. Invoering van het initiatiefvoorstel in de huidige vorm achten wij echter met de beschikbare middelen en technische mogelijkheden niet goed mogelijk.

2. Visie VNG op belangrijke onderdelen van het wetsvoorstel

a. Actieve openbaarmaking

De wet geeft aan welke informatie onder de brede verplichting van actieve openbaarmaking valt. Het betreft onder meer convenanten, beleidsovereenkomsten en soortgelijke afspraken; rapporten in het kader van toezicht; ambtelijk of extern opgestelde documenten ter voorbereiding van besluitvorming over te voeren beleid of te treffen maatregelen die voornamelijk feitelijk materiaal betreffen; beschikkingen (met uitzonderingen voor belastingen, sociale verzekeringen, financiële bijstand, toeslagen, studiefinanciering en de rechtspositie van een ambtenaar).

VNG zienswijze

Transparantie is van groot belang voor het vertrouwen van de samenleving in het lokale bestuur. Openbaarheid moet echter uitvoerbaar zijn. Door het grote aantal beschikkingen, het individuele karakter ervan en de koppeling aan een bezwaarmogelijkheid en het vooraf horen van betrokkenen, betekent de verplichting van het actief openbaar maken van beschikkingen een te grote inspanning voor gemeenten. Bovendien kan eraan worden getwijfeld of een ieder bij openbaarmaking van beschikkingen daadwerkelijk een belang heeft.

Het onder de actieve openbaarmakingplicht brengen van ambtelijke en externe documenten opgesteld ten behoeve van de besluitvorming heeft bovendien een gevaar in zich. Adviezen kunnen anders geschreven gaan worden (niet meer vrijuit). Bovendien speelt het risico een rol dat de gemeente informatie van derden niet meer verkrijgt als zij verplicht is deze informatie actief openbaar te maken. De beleidsintimiteit van een gemeente wordt op deze manier op een extreme wijze beperkt. Dat kan wat ons betreft niet de bedoeling zijn.

Daarnaast is actieve openbaarmaking van de informatie binnen een week een te korte termijn. Informatie behoort namelijk vooraf getoetst te worden aan de uitzonderingsgronden; daarvoor is een week volstrekt onvoldoende.

b. Registerplicht

Er komt een plicht tot bijhouden van een elektronisch toegankelijk openbaar register van bij het bestuursorgaan berustende documenten. Het gaat daarbij ten minste om de ontvangen, verzonden of vastgestelde documenten. De inwerkingtreding van de registerplicht is open gelaten door voorschrijven van een apart KB (vanwege inspanningen bestuursorganen tot stand brengen register).

VNG zienswijze

Het register zal een stimulans zijn om meer informatief actief openbaar te maken. Dit leidt tot meer transparantie waarvan de VNG een voorstander is.

De registerplicht is echter te omvangrijk. Zoals het nu is bepaald moet ongeveer alles, met uitzondering van reclame materiaal, worden opgenomen in het register. Dat levert een grote verzwarende op van de administratieve lastendruk voor gemeenten. Op digitale wijze kan veel in registers worden opgeslagen maar dat kost zeer veel geld en tijd, nog los van de beschikbaarheid en uniformiteit van technische oplossingen. Dit vergt veel inzet van gemeenten en leidt tot een enorme, onoverzichtelijke en bewerkelijke lijst van documenten. De nu voorgestelde registerplicht leidt bovendien tot meer bureaucratie. Burgers zijn daar niet mee gediend en het komt de overzichtelijkheid en een door ons beoogde afname van de bureaucratie niet ten goede.

Indien er een registerplicht komt, dan denken wij aan de opname van documenten van algemene aard, waarvan het logisch of begrijpelijk is dat een burger hier kennis van kan nemen. Zo kan gedacht worden aan een register met daarin de ontvangen informatie verzoeken en de (actief) openbaar gemaakte informatie. Tevens is bij een registerplicht de vraag aan de orde of hiervoor een landelijke voorziening behoort te komen.

c. Uitzonderingsgronden;

Het wetsvoorstel voorziet in scherpere uitzonderingsgronden om informatie niet openbaar te maken. Een belang moet *ernstig* worden geschaad en niet opwegen tegen het algemeen belang van openbaarheid (zwaardere toetsing).

VNG zienswijze: het belang van openbaarheid is groot, maar niet per definitie van meer gewicht dan de in de uitzonderingsgronden genoemde belangen. We zijn voorstander van een 'gewone' afweging tussen het belang van openbaarheid en het belang genoemd in een uitzonderingsgrond. Het enkele "schaden van een belang" is wat ons betreft voldoende.

d. Persoonlijke beleidsopvattingen

De uitzonderingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen (intern beraad) is aangescherpt. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden niet verstaan: feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de voor- en nadelen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

VNG zienswijze

Persoonlijke beleidsopvattingen ofwel intern beraad blijft een uitzonderingsgrond. Bij de opsomming van informatie die niet onder persoonlijke beleidsopvattingen valt, moet het daadwerkelijk om zaken gaan met een objectief karakter. In de praktijk zal de afbakening lastig zijn: is een voor- en nadeel van een beleidsalternatief immers niet per definitie het resultaat van een mening van een persoon?

Wij vinden het van belang dat wordt voorkomen dat ambtenaren zaken niet meer aan het papier durven toe te vertrouwen en derhalve onvolledige informatie geven aan hun bestuurders. Een dergelijk gevolg van invoering van deze wettelijke verplichting achten wij zeer onwenselijk omdat daarmee indirect ook de kwaliteit van het lokaal bestuur wordt aangetast. Het behoud van de vrijheid van gedachtewisseling is essentieel bij de vormgeving van het beleid. De voorgestelde bepaling mag dit belang beslist niet beperken.

e. Bredere reikwijdte

De reikwijdte van het wetsvoorstel is een stuk breder dan de huidige Wob. Ook de Staten-Generaal en de Raad van State gaan onder deze wet vallen, evenals koepelorganisaties als de VNG en het IPO.

VNG zienswijze: onder de wet dienen de formele bestuursorganen conform de definitie in de Algemene wet bestuursrecht te vallen. Wij zijn geen voorstander van een bredere reikwijdte dan in de huidige wet is bepaald omdat de grens tussen organen die wel en niet onder de wet vallen niet meer scherp te trekken is. Bovendien is de vraag waarom de koepelorganisaties onder de wet vallen niet of nauwelijks gemotiveerd.

f. Informatiecommissaris

De taken en verantwoordelijkheden van een Informatiecommissaris zijn ten aanzien van een eerdere versie van het wetsvoorstel behoorlijk ingeperkt. Hij krijgt geen taken meer in het primaire proces. De VNG stemt daar van harte mee in.

Er blijven echter taken en bevoegdheden van de Informatiecommissaris bestaan met betrekking tot het toezicht op de wijze waarop bestuursorganen de wet uitvoeren. Zo zijn bestuursorganen verplicht elektronisch afschriften aan de Informatiecommissaris te sturen van besluiten tot het buiten behandeling stellen van een aanvraag en van beslissingen op bezwaar. Tevens kan de Informatiecommissaris bepalen dat een bestuursorgaan voor een bepaalde periode verplicht een externe adviescommissie instelt.

De Informatiecommissaris kan naar aanleiding van een verzoek of een klacht ingaan op alle uitvoeringsaspecten van de wet, behalve op de inhoud van een besluit waarover de bestuursrechter al heeft geoordeeld. Hij kan zich wel voegen in een procedure bij de bestuursrechter als *amicus curia* (intervenieren in een rechterlijke procedure).

VNG zienswijze: Wij zijn nog altijd geen voorstander van een Informatiecommissaris die de in het wetsvoorstel beschreven bevoegdheden kan uitoefenen. Dat gaat ons veel te ver: de bevoegdheden van de Informatiecommissaris betekenen immers een duidelijke beperking van de autonome beslissingsruimte van gemeenten. Dat is strijdig met het bepaalde in de Gemeentewet en de Grondwet aangaande de gemeentelijke autonomie. De bevoegdheden raken tevens direct aan de besluitvorming van gemeenten omdat de Informatiecommissaris kan oordelen dat niet tijdig is beslist, geen volledige heroverweging in bezwaar heeft plaatsgevonden en niet intensief naar alle

documenten is gezocht. Hij kan zich vervolgens uit eigen beweging in een procedure mengen en schriftelijke en mondelinge opmerkingen maken. In feite neemt deze functionaris daarmee op de stoel van de rechter plaats.

Wij zijn geen tegenstander van de komst van een Informatiecommissaris, maar zien alleen toekomst in invoering wanneer sprake is van een beperkte en goed afgebakende taak voor deze functionaris. Zoals eerder geschetst is het in het licht van Europese ontwikkelingen ook niet logisch dat in Nederland een Informatiecommissaris naar Brits voorbeeld wordt geïntroduceerd: in Nederland bestaat immers een ander systeem en een andere rechtsgang. Bovendien kennen wij in Nederland ook al het instituut Nationale Ombudsman dat soortgelijke bevoegdheden is toegekend.

g. Financiën

In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat vanwege positieve en negatieve gevolgen naar verwachting geen negatieve financiële gevolgen voor gemeenten zullen optreden.

VNG zienswijze

De financiële onderbouwing van het wetsvoorstel kan in redelijkheid worden betwijfeld en is vrij dun. Met de provincies zijn wij van oordeel dat het voldoen aan de wettelijke bepalingen een substantiële verzwaring van de administratieve lasten betekent. Gelet op de opgenomen verplichtingen (actieve openbaarmakingplicht, registerplicht, complexe en arbeidsintensieve besluitvorming en de daarmee gepaard gaande omvangrijke ICT-operatie) zijn wij van mening dat de uitgesproken verwachting zeker niet gerechtvaardigd is. Ook de werkzaamheden van de Informatiecommissaris zullen voor gemeenten extra financiële lasten met zich meebrengen.

h. Loskoppeling Wet dwangsom en algemene anti misbruik bepaling; beslistermijn 2 weken

In het wetsvoorstel is een algemene anti-misbruikbepaling opgenomen. Bovendien is een loskoppeling van de Wet dwangsom vastgelegd. De beslistermijn gaat echter van vier naar twee weken.

VNG zienswijze

Door de loskoppeling van de Wet dwangsom van de wet kan op eenvoudige wijze een belangrijke categorie van financieel oneigenlijke verzoeken worden tegengegaan. Wij zijn er altijd voorstander van geweest om naast de loskoppeling een algemene anti misbruik bepaling in de wet op te nemen. Oneigenlijk gebruik kan namelijk ook gericht zijn op het frustreren van de gemeentelijke organisatie of voortkomen uit een obsessief streven naar openbaarheid. Wij zijn verheugd dat de indieners van het voorstel gehoor hebben gegeven aan de wens om misbruik tegen te gaan door het opnemen van een dergelijke bepaling.

Wel vinden wij de beslistermijn van 2 weken te kort . Vanwege de grote hoeveelheid verzoeken, de

omvang van de verzoeken en de vele handelingen (vergaren, beoordelen, anonimiseren, besluitvorming) die voor afhandeling nodig zijn leert de ervaring dat meer tijd noodzakelijk is om een verzoek te beantwoorden. Wij pleiten daarom voor een termijn van 4 weken.

3. Misbruik van het recht op openbaarheid

Het wetsvoorstel kent een bepaling tegen misbruik en koppelt de wet tevens los van de Wet dwangsom. De inwerkingtreding van de wet zal echter nog op zich laten wachten. Er zijn maatregelen tegen misbruik op korte termijn noodzakelijk.

Op 28 november 2013 hebben de Tweede Kamer leden Fokke en Taverne een motie ingediend met betrekking tot het misbruik van de dwangsomregeling. In de door de Tweede Kamer aangenomen motie wordt de regering verzocht concrete voorstellen te doen om misbruik van de dwangsomregeling tegen te gaan en de Kamer daar vóór 1 maart 2014 over te berichten.

De minister heeft inmiddels een wetsvoorstel ingediend om op korte termijn het oneigenlijk gebruik van de Wob aan te pakken. Wij maken van de gelegenheid gebruik om de leden van de Tweede Kamer nogmaals te wijzen op de noodzaak van snelle maatregelen en de aanpak van dit fenomeen. Gemeenten raken gemeenschapsgeld en ambtelijke capaciteit kwijt aan oneigenlijke Wob-verzoeken. Aan het misbruik van de Wob moet wat ons betreft per omgaande een einde worden gemaakt.