

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

64

Vragen van de leden **Palmen** en **Six Dijkstra** (beiden Nieuw Sociaal Contract) aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *de beantwoording van eerdere vragen over de conceptenrichtlijn* (ingezonden 27 augustus 2024).

Antwoord van Minister **Uitermark** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (ontvangen 25 september 2024).

Vraag 1

Bent u bekend met het artikel ««Rutte-doctrine» is springlevend: alle ministeries negeren rechterlijke uitspraken over transparantie» van Follow the Money?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Bent u bekend met het feit dat de vorige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de beantwoording op onze schriftelijke vragen over dit artikel volhield dat concepten niet zonder beoordeling geweigerd mogen worden? Kunt u, met toelichting, aangeven of deze beantwoording op juiste gronden heeft plaatsgevonden?²

Antwoord 2

In de Kamerbrief van 12 februari 2024³ is aangegeven wat het uitgangspunt is van de destijds geldende rijksbrede Woo-instructie (2022) over de omgang met concepten: «*Een conceptversie van een stuk leent zich naar zijn aard in eerst instantie niet goed voor openbaarmaking. Dit laat onverlet dat in een voorkomend geval relevante feitelijke informatie in een concept die niet ook is opgenomen in het definitieve stuk, voor openbaarmaking in aanmerking komt wanneer er anders een onjuist of onvolledig beeld zou ontstaan van het besluitvormingsproces. Dit vergt een beoordeling van de onderliggende*

¹ Follow the Money, 8 december 2023 «Rutte-doctrine» is springlevend: alle ministeries negeren rechterlijke uitspraken over transparantie» (<https://www.ftm.nl/artikelen/overheid-overtreedt-dewoo>)

² Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2023–2024, nr. 1005

³ Tweede Kamer, d.d. 12 februari 2024, vergaderjaar 2023–2024, Aanhangsel van de Handelingen 1005

relevante concepten. Integrale weigering van concepten zonder deze toets is niet toegestaan (...). De destijds geldende Woo-instructie (2022) kende echter een «strakkere» tekst die er in de praktijk op neerkwam dat concepten integraal werden geweigerd. Zo stond – onder meer – te lezen dat «*Concepten van stukken in beginsel niet openbaar worden gemaakt*» en «*In uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld als door het niet verstrekken een onjuist of onvolledig beeld ontstaat over het besluitvormingsproces, kunnen concepten wel openbaar worden gemaakt*».

Zoals ook eerder aangegeven in de Kamerbrief van 12 februari 2024 oogde de Woo-instructie strakker dan bedoeld, waardoor in de praktijk concepten vaker werden geweigerd dan zou moeten. Omdat dit niet het doel was van de instructie en omdat we streven naar transparantie, is de instructie in juli 2024 aangepast⁴.

Deze aanpassing komt er in de kern op neer concepten vanaf DG-niveau en hoger, en bij voorkeur de bewindspersoon hebben bereikt, altijd op passageniveau moeten worden beoordeeld op de vraag of het relevante feitelijke informatie bevat inzake het besluitvormingsproces dat niet ook al (in een andere vorm) terugkomt in het definitieve stuk. Is hiervan sprake dan verdient het aanbeveling om het concept in zijn geheel openbaar te maken wanneer de te verstrekken relevante feitelijke informatie (nagenoeg) gelijklopend is met de definitieve tekst die al (deels) openbaar is, dan wel wordt. Openbaarmaking van dergelijke concepten, lees: vanaf DG-niveau en hoger, is belangrijk wanneer daardoor inzicht wordt geboden in het voorliggende besluitvormingsproces.

Deze aangepaste lijn betekent nadrukkelijk niet dat alle andere voorliggende concepten aan dezelfde toets op passageniveau worden onderworpen. Het is in dit kader belangrijk te realiseren dat er ambtelijk in de regel zeer veel concepten worden gedeeld alvorens een stuk definitief wordt gesteld. In deze beleidsontwikkelingsfase moet er ruimte zijn om concepten en gedachten met elkaar te wisselen. Dat kan in de vorm van beleidsalternatieven zijn, maar kan ook veel vluchtiger zijn: je denkt ergens over na en deelt die gedachte met een (beleids)collega om vervolgens op iets heel anders uit te komen. In die (beleidsontwikkel)fase moet nog niet alles openbaar worden gemaakt. Dit mede vanwege het belang van de vrije gedachtevorming.

In het kader van dit vraagstuk wil ik uw Kamer ook het volgende meegeven. Als gevolg van digitalisering is de hoeveelheid informatie exponentieel toegenomen. Dit geldt ook voor concepten van documenten. Voordat een document (Kamerstuk, brief, nota, etc.) definitief wordt vastgesteld, worden veel conceptversies van dergelijke documenten binnen de organisaties gedeeld. Het is daarbij geen uitzondering dat het gaat om tientallen tot honderden verschillende conceptversies van één document, die zich ook nog eens op verschillende plekken en in verschillende systemen binnen de organisatie bevinden. Aan de omgang van concepten zit dus ook een belangrijk uitvoerbaarheidscomponent.

Op dit moment worden de termijnen van de Woo in veel gevallen al (drastisch) overschreden. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat onder de Woo alle soorten en aantallen documenten opgevraagd kunnen worden, waaronder dus ook concepten. Wanneer alle concepten geïnventariseerd, verzameld en op passageniveau beoordeeld zouden moeten worden, zou dit grote gevolgen hebben voor de beheersbaarheid van Woo-verzoeken. De ruime openbaarheidswetgeving in Nederland is een groot goed, maar brengt tegelijkertijd een grote uitvoeringslast met zich mee. Zoals ook aangekondigd in het regeerprogramma⁵ start het kabinet daarom op korte termijn een onderzoek naar de uitvoeringslast, kosten en de (benodigde) capaciteit voor de Woo.

⁴ Zie hiervoor: Woo-instructie (versie 2024) | Instructie | Open Overheid (open-overheid.nl), specifiek paragraaf 4.6.5. en verder.

⁵ Tweede Kamer, d.d. 13 september 2024, Kabinetsformatie 2023, 36 471, nr. 96

Vraag 3

Bent u bekend met de nieuwe, niet actief openbaar gemaakte nota vanuit uw ministerie waaruit blijkt dat de Kamer verkeerd is geïnformeerd en dat het ministerie wel degelijk een Rijksbrede conceptenrichtlijn hanteerde waarbij elk conceptdocument bij voorbaat niet openbaar gemaakt hoefde te worden?⁶

Antwoord 3

Ik ben bekend met de gememoreerde nota. Hieruit volgt echter niet dat de Kamer verkeerd is geïnformeerd over dat er een Rijksbrede conceptenrichtlijn zou zijn met als uitgangspunt dat elk conceptdocument bij voorbaat niet openbaar gemaakt hoefde te worden. Wel blijkt hieruit dat er door de (te) strakke formulering in de rijksbrede Woo-instructie in de praktijk concepten integraal werden geweigerd. Als ook aangegeven in het antwoord bij vraag 2 was dit niet het doel van de instructie en is het inmiddels aangepast. Zie ook het antwoord bij vraag 2.

Vraag 4

Zijn er nog additionele richtlijnen of aanverwante documentatie omtrent (niet-)openbaarmaking van documenten die niet reeds met de Kamer gedeeld zijn? Zo ja, zou u die op korte termijn alsnog willen verstrekken?

Antwoord 4

Bij de afhandeling van verzoeken is het wettelijke kader van de Woo leidend. De recentelijk aangepaste rijksbrede Woo-instructie (versie 2024) biedt een intern en praktisch kader van afhandelingen van Woo-verzoeken die bij de Rijksoverheid worden ingediend. Er zijn mij hierop geen additionele richtlijnen of aanverwante documentatie bekend die niet reeds met uw Kamer is gedeeld. Ter verduidelijking wijs ik er nog op dat de openbaar gemaakte nota waaraan in de vraagstelling wordt gerefereerd geen additionele richtlijn betreft op het geschetste Woo-toetsingskader maar een analyse van een voorliggende uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 10 juni 2022 inzake het niet openbaar maken van conceptversies van de kabinetsreactie van 15 januari 2021 op het rapport «Ongekend onrecht».

Vraag 5

Kunt u bevestigen dat de vorige Staatssecretaris meer openheid had moeten geven in haar antwoorden? Kunt u dit nader toelichten?

Antwoord 5

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 2 is door de te strakke formulering in de oude rijksbrede Woo-instructie de praktijk geweest dat concepten vaker werden geweigerd dan zou moeten. Op het ontstaan van deze ongewenste praktijk had in voorgaande Kamerbrief van 12 februari 2024 voor het volledige beeld kunnen worden gewezen.

Vraag 6

Deelt u de visie dat de overheid transparantie hoort te betrachten en het grondrecht op openbaarheid van bestuur hoort te waarborgen? Zo ja, hoe gaat u ervoor zorg dragen dat hieraan consequent opvolging wordt gegeven?

Antwoord 6

Ja, ik deel deze visie. Transparantie en openbaarmaking van overheidsinformatie zijn essentieel voor het goed functioneren van onze democratische rechtsstaat en een betrouwbaar openbaar bestuur. Het is dan ook van belang dat overheidsorganisaties transparant zijn over haar overwegingen en aanspreekbaar zijn op genomen besluiten. Vanuit mijn stelselverantwoordelijk zet ik de komende kabinetsperiode in op een betere uitvoering én betere uitvoerbaarheid van de Woo. Daarvoor wordt onder andere ingezet op meer actieve openbaarmaking en snellere afhandeling van Woo-verzoeken. Het kabinet neemt verschillende maatregelen, zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op de Woo-invoeringstoets⁷ en werkt met

⁶ Nota aan MBZK met toelichting bij rijksbrede lijn omgang met concepten, 13 maart 2023, <https://open.overheid.nl/documenten/563bc3ab-fff0-4f29-9d8e-aa156c6a540c/file>

⁷ Tweede Kamer, d.d. 21 juni 2024, vergaderjaar 2023–2024, 32 802, nr. 94

het Meerjarenprogramma Openbaarheid en Informatiehuishouding 2024–2025 aan ondersteunende maatregelen. Op die manier werken we stap voor stap toe naar een opener overheid.