

Zitting 1978–1979

14 348

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling inzake de openbaarheid van bestuur**

Nr. 7

**MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 26 juni 1979

Met genoegen concluderen wij uit het voorlopig verslag dat de daarin genoemde fracties laten blijken positief te staan tegenover de wenselijkheid in de Grondwet een algemene bepaling inzake de openbaarheid van bestuur op te nemen.

Van de zijde van de C.D.A.-fractie wordt de vraag gesteld hoe de Regering staat tegenover opnemng in het voorgestelde artikel van een bepaling, die tot uitdrukking brengt een slechts ten opzichte van de overheid geldend recht om informatie te garen, te ontvangen en door te geven. Zij refereren daarbij aan de eerdere discussies over deze problematiek zowel bij wetsontwerp 13872 als bij wetsontwerp 13418. Wij menen deze suggestie niet te moeten volgen. Nog afgezien van het feit dat een bepaling die een dergelijk recht inhoudt systematisch niet passend zou zijn in het hoofdstuk Wetgeving en bestuur, zijn wij van oordeel dat aan het hierbedoelde recht betrekkelijk weinig zelfstandige betekenis zou toekomen. Een belangrijk deel van het genoemde recht, in het bijzonder het recht informatie die van de overheid afkomstig is te mogen *doorgeven*, ligt reeds besloten in de nieuwe grondwettelijke bepaling over de vrijheid van meningsuiting (artikel 1.7). Wat het *garen* en *ontvangen* van informatie van de overheid betreft, zou het recht – dat niet anders dan zeer algemeen geformuleerd zou kunnen worden – op zich zelf nog niet de verplichting voor de overheid meebrengen om de informatie die in concreto wordt gevraagd te verschaffen. Het opnemen van een zodanig, in zeer algemene termen gesteld, recht in de Grondwet zou onjuiste verwachtingen wekken.

Artikel 5.2.11 vertrouwt de uitwerking van de bepaling toe aan de wet. In het bijzonder moet hierbij worden gedacht aan de Wet openbaarheid van bestuur. Een verplichting als vorenbedoeld, om de informatie die in concreto wordt gevraagd te verschaffen, kan wel worden afgeleid uit de voorgestelde grondwetsbepaling inzake de openbaar van bestuur, gelezen in samenhang met de Wet openbaarheid van bestuur. Wij menen dat een bepaling als door de C.D.A.-fractie gesuggereerd geen wezenlijke toevoeging zou betekenen aan de nieuwe grondwetsartikelen 1.7 en 5.2.11.

De leden van de V.V.D.-fractie en de leden van de D'66-fractie geven de voorkeur aan de redactie van de staatscommissie, waar deze spreekt over openbaarheid «volgens» regels bij de wet te stellen, boven het woord «ingevolge» in het regeringsvoorstel. De P.v.d.A.-fractie toont zich verbaasd over de betekenis van de vervanging van het woord «volgens».

In de memorie van toelichting is destijds uiteengezet, dat gekozen werd voor het woord «ingevolge» om weer te geven dat eerst in en door wettelijke regels een verplichting tot het betrachten van openbaarheid in het leven wordt geroepen en daaraan gestalte wordt gegeven. Elders in de voorgestelde nieuwe grondwetsbepalingen, zo antwoorden wij op een vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie, komt het woord «ingevolge» niet voor. Wij stemmen in met de gedachte, dat in het grondwetsartikel sterker het beginsel van de openbaarheid van bestuur tot uitdrukking dient te worden gebracht. Dit kan geschieden door – in navolging van de redactie van de staatscommissie – in artikel 5.2.11 te bepalen dat de overheid bij de uitvoering van haar taak openbaarheid betracht *volgens* regels bij de wet te stellen. De tekst van het voorgestelde artikel is bij bijgevoegde nota van wijziging dienovereenkomstig gewijzigd. Wel achten wij het dienstig hierbij te benadrukken dat de verplichting tot openbaarheid van bestuur eerst door een wettelijke regeling gestalte verkrijgt. Een zodanige verplichting vereist een veel genuanceerder regeling dan in een beknopt grondwetsartikel mogelijk is. Uitgaande van het beginsel van de openbaarheid dient de wetgever nader uit te werken de wijze waarop en de overheidsorganen waarvoor de verplichting zal gelden.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen verder opheldering over de clausule «bij de uitvoering van haar taak». Onder verwijzing naar hetgeen wij hieronder stellen met betrekking tot de openbaarheid van rechtspraak, menen wij dat in de bedoelde zinsnede niet een beperking moet worden gelezen in deze zin, dat een onderscheid gemaakt wordt tussen de verschillende taken van de overheid. De voorgestelde bepaling geeft aan dat de overheid in het algemeen, bij de uitoefening van haar verschillende taken, openbaarheid jegens de betrokkenen dient te betrachten.

Van de zijde van de fractie van D'66 is de vraag gesteld waarom uitsluitend gesproken wordt over de wenselijkheid een bepaling op te nemen inzake de openbaarheid van bestuur en niet tevens over een mogelijke bepaling inzake de openbaarheid van rechtspraak. Het antwoord op deze vraag moet luiden dat een regeling betreffende het vraagstuk van de openbaarheid van rechtspraak hier minder passend is. Het voorgestelde artikel 5.2.11 is opgenomen in het hoofdstuk Wetgeving en bestuur. Dit voorgestelde artikel zal niet de enige bepaling in de Grondwet zijn die handelt over openbaarheid. In de memorie van toelichting is reeds gewezen op het grondwettelijk voorschrift over de openbaarheid van adviezen van de in hoofdstuk 4 van de nieuwe Grondwet bedoelde vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk. Ook is gewezen op de openbaarheid van de vergaderingen der vertegenwoordigende lichamen.

In het thans nog in bewerking zijnde hoofdstuk Rechtspraak van de nieuwe Grondwet zal een speciale bepaling aan de openbaarheid van rechtspraak worden gewijd.

De leden van de P.P.R.-fractie achten een nadere uitleg van het begrip «overheid» gewenst en stellen de vraag of de werking van de voorgestelde bepaling zich uitstrekt tot instellingen die met eigen rechtspersoonlijkheid een deel van de overheidstaak vervullen, zoals instellingen van wetenschappelijk onderwijs, de PTT, organen van de sociale verzekeringen. Onder verwijzing naar het hierboven gestelde over de taak van de overheid willen wij daarover nog het volgende opmerken. In beginsel vallen ook de bedoelde instellingen onder de werking van het grondwetsartikel. De wetgever dient echter te bepalen in hoeverre dit zal geschieden. Wij brengen hierbij in herinnering dat in de Wet openbaarheid van bestuur onder overheidsorganen wordt verstaan: Onze ministers, bestuursorganen van provincies en gemeenten en andere organen, aan te wijzen bij algemene maatregel van bestuur. In de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer (13 418, nr. 7, blz. 12) is destijds toegelicht dat de wettelijke regeling voor wat de centrale overheid betreft van toepassing zal zijn op de ministeries en de daaronder res-

sorterende instellingen, diensten en bedrijven. De Algemene Rekenkamer, zo werd toen geantwoord, valt daar niet onder, de staatsbedrijven wel, de Nederlandse Spoorwegen en de DSM weer niet. In artikel 1 van het bij de memorie van antwoord overgelegde voorontwerp van een algemene maatregel van bestuur (13418, nr. 8) is gesteld, dat het gaat om overheidsorganen en instellingen, diensten en bedrijven, voor zover zij onder verantwoordelijkheid van deze organen werkzaam zijn. Wat betreft de thans voor de P.P.R.-fractie genoemde voorbeelden, zijn wij van oordeel dat instellingen van wetenschappelijk onderwijs en het merendeel der organen van de sociale verzekering niet onder zodanige verantwoordelijkheid van de minister staan dat zij onder de werking van de Wet openbaarheid van bestuur vallen. Bij de PTT is dit wel het geval. Zoals gezegd is in de Wet openbaarheid van bestuur bepaald, dat bij algemene maatregel van bestuur andere organen kunnen worden aangewezen waarop deze wet van toepassing zal zijn. De wet maakt het dus wel mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur openbare instellingen van wetenschappelijk onderwijs en organen van de sociale verzekering onder haar werking te brengen.

Wij herhalen hier, dat de nadere vormgeving inzake de openbaarheid van bestuur dient te geschieden door de wetgever. Ingaande op de desbetreffende opmerking van de P.P.R.-fractie tekenen wij hierbij aan, dat de wetgever niet op grond van het voorliggende artikel 5.2.11 regels kan stellen over de openbaarheid te betrachten door de bestuursorganen van het bijzonder onderwijs. Dergelijke schoolbesturen vallen niet onder de term «overheid».

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. Wiegel