



Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
DEN HAAG

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500EA Den Haag
T 070 - 342 43 44
E Voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 10 november 2014
BETREFT Wetsvoorstel open overheid

Geachte mevrouw Van Miltenburg,

Het wetsvoorstel open overheid (Woo) is aangemeld voor plenaire behandeling door de Tweede Kamer. Met de invoering van de Woo zou de positie van de Algemene Rekenkamer wat betreft de openbaarheidswetgeving wezenlijk veranderen: bij het aannemen van het wetsvoorstel Woo zal zij onder de openbaarheidswetgeving gaan vallen. Dat is staatsrechtelijk opmerkelijk en heeft in de praktijk een onwenselijk effect.

Wij hebben hierover contact gehad met de initiatiefnemers en voorstellen tot wijziging gedaan. Met deze brief brengen wij onze zorgen over de consequenties van het wetsvoorstel voor onze taakuitvoering ook onder de aandacht van uw Kamer.

Wij ondersteunen van harte het streven naar een meer transparante en open overheid. Wij vervullen als Algemene Rekenkamer een actieve rol¹ als het gaat om projecten op het gebied van open data en open spending.

De Algemene Rekenkamer maakt als Hoog College van Staat echter geen deel uit van de uitvoerende macht en valt om die reden niet onder de in de Wet

¹ Zie o.a. het door ons uitgebrachte Trendrapport Open data, bij brief aangeboden aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 32 802, nr. 7)



openbaarheid van bestuur (Wob) genoemde bestuursorganen². Hoewel wij in die zin dus niet onder de werking van de huidige wet vallen, voeren wij een actief beleid gericht op openbaarmaking van onze bevindingen. Dat geldt uiteraard voor onze rapporten en bijvoorbeeld ook voor ons werkprogramma en onze strategie. Daarnaast maken wij onderliggende informatie zoveel als mogelijk openbaar via webdossiers. Zo hebben wij vanaf mei 2013 het rijksbrede verantwoordingsonderzoek digitaal ontsloten.

Hoewel in het voorliggende wetsvoorstel Woo een enkele voorziening wordt getroffen inzake onze positie, komen wij tot de conclusie dat dit niet voldoende is. Wij hebben meer ruimte nodig voor het maken van een eigen afweging omtrent het openbaar maken van informatie dan het wetsvoorstel biedt. Daarom hechten wij eraan de Algemene Rekenkamer uit te zonderen van de reikwijdte van de nieuwe wet en de uitzonderingspositie die wij onder de huidige Wob hebben te continueren. Wij lichten dat hieronder verder toe.

Om haar taak te kunnen uitoefenen heeft de Algemene Rekenkamer vergaande bevoegdheden. De door ons onderzochte organisaties zijn verplicht volledig mee te werken en ons alle informatie te verschaffen. Als de Algemene Rekenkamer onder de reikwijdte van de nieuwe wet komt te vallen, dan kan het onderzoeksproces verstoord raken. Het risico van voortijdige openbaarmaking en/of verplichte openbaarmaking van niet of onvoldoende geverifieerde gegevens is voor de gecontroleerden simpelweg te groot. Dat zal onvermijdelijk zijn weerslag hebben op de manier waarop wij ons werk kunnen doen en daarmee op de kern van onze taakopdracht om de Tweede Kamer en de burger te voorzien van objectieve en afgewogen oordelen en onderzoeksrapporten.

Het oordeel van de Algemene Rekenkamer kan zwaar wegen; reden waarom wij eraan hechten dat ons oordeel zeer zorgvuldig tot stand komt. De Algemene Rekenkamer hanteert daarom hoor en wederhoorprocedures op ambtelijk en bestuurlijk niveau, waarbij de onderzoeksbevindingen worden geverifieerd om te komen tot een afgewogen oordeel.

In het wetsvoorstel Woo worden terecht de onafhankelijke, bij wet ingestelde organen die met rechtspraak belast zijn, uitgezonderd. Wij merken daarbij op dat een vergelijking tussen de rechtsprekende organen en de positie van de Algemene Rekenkamer (ook historisch gezien) hier op zijn plaats is. In beide gevallen is

² De Wob is van toepassing op de bestuursorganen genoemd in de Awb (zie artikel 1.1, 2^e lid onder e van de Awb).



sprake van waarheidsvinding met behulp van vergaande bevoegdheden die uitmondt in een zwaarwegend oordeel.

3/4

Het wetsvoorstel is onder meer geïnspireerd op de 'Freedom of Information Act', die de openbaarheid van informatie voor de Amerikaanse overheid regelt. Dat is ook voor ons een inspirerend voorbeeld omdat deze wet een belangrijke impuls heeft gegeven aan de transparantie en toegankelijkheid van de federale overheid in de Verenigde Staten. Onze collega's van het General Accounting Office (GAO) vallen juist daarom niet onder deze wet, maar voeren hun eigen beleid van actieve openbaarmaking. Daarbij gedragen zij zich zoveel mogelijk naar de intenties van de wet.

Dat is ook de positie die wij voorstaan en die overeenkomt met de manier waarop onze positie in de huidige Wob is geregeld. Dit past bij de bijzondere positie van de Algemene Rekenkamer in het staatsbestel en zorgt ervoor dat de informatie, waar zij op grond van haar unieke bevoegdheden toegang toe heeft, alleen gebruikt kan worden voor het uitvoeren van haar wettelijke taak. Hierdoor kan de Algemene Rekenkamer haar werk op een zuivere manier blijven doen en heeft zij daarnaast de gelegenheid een zeer actief eigen openbaarheidsbeleid te voeren. De Algemene Rekenkamer maakt daarbij zelf de afweging of en op welke wijze de informatie die zij heeft verkregen openbaar gemaakt kan worden³. Deze koppeling tussen de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer en de wijze van openbaarmaking is niet nieuw en ook vastgelegd in een brief van de minister van Financiën aan uw Kamer (TK 1999-2000, 26 248, nr. 11, bijlage 1). Ons beleid wordt gekenmerkt door het beginsel 'openbaar tenzij'. Daarbij handelen wij zoveel mogelijk in de geest van de openbaarheidsregelgeving en betrachten wij maximale transparantie.

Alles overziend staan wij op het standpunt dat in het wetsvoorstel Open overheid een uitzonderingspositie voor de Algemene Rekenkamer gewenst is vanwege de impact die het wetsvoorstel in de huidige vorm kan hebben op de praktijk van ons onderzoek en daarmee op onze taakuitoefening. Het risico zit vooral in minder vanzelfsprekende medewerking van gecontroleerden aan ons onderzoek en daarmee verminderde toegankelijkheid van onze bronnen. De uitzonderingsgronden van het voorstel voorzien slechts ten dele in de positie van de Algemene Rekenkamer en nemen onze bezwaren dan ook niet weg.

Dat betekent in feite dat ons mandaat in het geding is. Bovendien kan er een situatie ontstaan waarbij niet geverifieerde en daardoor mogelijk onjuiste

³ Dit is ook in lijn met de INTOSAI regelgeving – The Mexico Declaration on SAI Independence: Rekenkamers hebben toegang tot alle informatie en bepalen zelf welke informatie wanneer openbaar wordt.



bevindingen openbaar worden en dat staat ons inziens haaks op de bedoeling van het wetsvoorstel. 4/4

Wij zijn gaarne bereid om ons standpunt nader toe te lichten.

Algemene Rekenkamer

drs. C.C.M. Vendrik,
wnd. president

drs. B. Goezinne,
wnd. secretaris

Vergaderjaar 1999–2000

26 248

Toestemming voor schenking door De Nederlandsche Bank

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 1999

Tijdens het overleg met uw kamer op 15 oktober 1998 (26 248, nr. 9) inzake de schenking door De Nederlandsche Bank (Victory Boogie Woogie) heb ik op een vraag van de heer Vendrik toegezegd schriftelijk te zullen ingaan op de interpretatie van artikel 54 van de Comptabiliteitswet. Deze brief strekt daartoe. Over de inhoud van de brief is overleg gevoerd en overeenstemming bereikt met de Algemene Rekenkamer.

Artikel 54

Artikel 54, eerste lid, van de Comptabiliteitswet, zoals dit sinds de vijfde wijziging luidt, geeft de bevoegdheden weer waarover de Algemene Rekenkamer beschikt bij de uitvoering van rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoek bij onderdelen van het Rijk.

Deze bevoegdheden betreffen: kassen en voorraden op nemen, alsmede het onderzoeken van administraties, documenten en andere informatie-dragers op door haar aan te geven wijze, alles voorzover de Rekenkamer zulks voor de uitoefening van haar taak nodig acht.

Eveneens indien de Rekenkamer dat voor haar taak nodig acht, zijn ministers ingevolge het tweede lid van artikel 54 gehouden de Algemene Rekenkamer desgevraagd inlichtingen te verstrekken.

De onderzoeksbevoegdheden van de Rekenkamer en de verplichting van ministers om inlichtingen te verstrekken zijn in algemene bewoordingen gesteld. Artikel 54 bevat terzake geen uitdrukkelijke beperkingen, behoudens de band die er moet bestaan met de uitoefening van de taak van de Rekenkamer.

Reikwijdte

Over de reikwijdte van artikel 54 valt uit de parlementaire totstandkoming van de vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet weinig af te leiden. Wel kan uit de toelichting bij het eerste lid worden opgemaakt dat de wetgever gekozen heeft voor een formulering waarbij zeker werd gesteld dat de

Rekenkamer en haar ambtenaren of ingehuurde deskundigen in ieder geval toegang zouden hebben tot de administraties. Ook indien deze zijn opgenomen in geautomatiseerde systemen. Aldus lijken de algemeen geformuleerde bevoegdheden een directe relatie te hebben met het onderzoek van de administraties.

Een relatie die op zich weinig verwondering behoeft te wekken. Dit is nu eenmaal van oudsher de taak van de Rekenkamer. Ook in de artikelen 17 en 18 van de Wet houdende instructie voor de Algemeene Rekenkamer (Stb. 1841, 40) was de inlichtingenplicht van de ministers en waren de onderzoeksbevoegdheden (toen nog als plicht geformuleerd) van de Rekenkamer in algemene bewoordingen gesteld. Als enige beperking gold ook toen dat het moest gaan om «zulke inlichtingen als de aard harer werkzaamheden medebrengt en toelaat». En die werkzaamheden betroffen de controle op de uitgaven en ontvangsten. In de memorie van antwoord valt dan ook te lezen dat de aan de Rekenkamer te verschaffen inlichtingen en bescheiden op die controle betrekking moeten hebben en meer ook niet. «In den regel kan de Rekenkamer ook bezwaarlijk haar toezicht verder uitstrekken, of zij zou deel aan de administratie moeten nemen, hetgeen nooit hare roeping kan wezen ... ».

Ook uit de latere wetgeving met betrekking tot de Algemene Rekenkamer (Stb. 1917, 442 en Stb.1922, 194) blijkt enerzijds een op zich algemene formulering van de verplichting en de bevoegdheden, maar anderzijds een toch beperkte betekenis door de directe relatie met de controle op de financiële administraties.

Met de introductie van de doelmatigheidscontrole is een belangrijke wijziging ingezet met betrekking tot het onderwerp van onderzoek. Een wijziging die geleidelijk ook inhoudelijk van invloed is geweest op de rechtmatigheidscontrole.

Het primaire aandachtspunt van de Rekenkamer is daardoor namelijk gaandeweg minder cijfermatig geworden; minder gericht op de financiële administratie van de uitvoering van de begroting. Het controle-object werd aanzienlijk ruimer. Zowel de totstandkoming als de uitvoering en evaluatie van beleid werden onderwerp van onderzoek. En daarmee nam de bestuurlijke en politieke gevoeligheid van de onderzoeken toe. Vanzelfsprekend heeft dit zijn neerslag gevonden in de verslagen en tussentijdse rapportages van de Rekenkamer, hetgeen uiteindelijk ook resulteerde in een grotere belangstelling vanuit het parlement en de pers voor de werkzaamheden van de Rekenkamer. Deze ontwikkeling in de bestuurlijke en politieke gevoeligheid en betekenis van de door de Rekenkamer onderzochte onderwerpen heeft evenwel geen consequenties met zich gebracht voor de inlichtingenplicht en bevoegdheden bedoeld in artikel 54.

Uit de schriftelijke voorbereiding van de Comptabiliteitswet 1976 en de discussie met de Tweede Kamer inzake de artikelen 68, 69, lid 1, 70 en 77, lid 2 (tezamen het huidige 54) blijkt dat het onderwerp wel aan de orde is gekomen, maar niet principieel is bediscussieerd. Tot een uitdrukkelijke clausulering van de bevoegdheden in de Comptabiliteitswet is het dan ook niet gekomen.

Vertrouwelijkheid en openbaarheid

Een ander aspect van de reikwijdte betreft de uitstraling in de richting van de openbaarheid. Artikel 54 ziet naar de letter niet op dat aspect, met uitzondering van de specifieke bepaling met betrekking tot de begrotingsartikelen «geheim». Evenmin is in de Comptabiliteitswet op enige andere plaats een uitdrukkelijke beperking opgelegd voor wat betreft de openbaarmaking door de Rekenkamer van (vertrouwelijke) gegevens, verkregen in het kader van een onderzoek bij het Rijk¹.

¹ Met betrekking tot onderzoek bij derden geeft artikel 59, lid 14, een beperking ten aanzien van gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn. Voor het overige geldt bij gebreke van een specifieke wettelijke geheimhoudingsplicht voor de Rekenkamer ingevolge artikel 2:5, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht de in het eerste lid van dat artikel omschreven algemene geheimhoudingsplicht. De Algemene Rekenkamer is als instelling met een wettelijke taak bedoeld in dat artikellid verplicht tot geheimhouding van gegevens met een vertrouwelijk karakter, behoudens voorzover een wettelijk voorschrift haar tot mededeling verplicht of uit haar taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.

Het bovenstaande kan alleen passen in onze staatsrechtelijke verhoudingen als regering en Rekenkamer daarmee vanuit hun eigen verantwoordelijkheid prudent omgaan. Een vergelijking kan worden gemaakt met de wijze waarop de informatieplicht van een minister aan de Staten-Generaal uit hoofde van artikel 68 van de Grondwet is geclausuleerd. Een minister of staatssecretaris dient het parlement desgevraagd die inlichtingen te geven waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de Staat. Ook artikel 21, eerste lid, van de Wet op de Parlementaire Enquête geeft dit als criterium voor het al dan niet ter beschikking stellen van bescheiden. Het tweede lid van dit artikel gaat nog verder door te bepalen dat de notulen van de ministerraad niet aan een enquêtecommissie worden overgelegd, tenzij de ministerraad zelf anders bepaalt. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van dit artikellid blijkt dat de meerderheid van de Tweede Kamer er van uitging dat een inzagerecht met betrekking tot de notulen van de ministerraad in de weg zou staan aan een vrije gedachtewisseling in de Raad. Hoewel strikt genomen daartoe op grond van artikel 54 wel bevoegd neemt ook de Rekenkamer (vrijwillig) geen kennis van notulen van de ministerraad. Gesteld kan worden dat de regering of een individuele minister verantwoordelijk is voor de wijze waarop met vertrouwelijke informatie wordt omgegaan. Deze verantwoordelijkheid behelst niet alleen de ministeriële verantwoordelijkheid tegenover de Staten-Generaal maar ook een verantwoordelijkheid ten opzichte van derden waarop die informatie betrekking heeft of waar die informatie vandaan komt. Doorbreking van de vertrouwelijkheid kan – zoals de vergelijking met artikel 68 van de Grondwet leert – strijdigheid opleveren met het belang van de Staat. De beoordeling of daarvan sprake is, moet en kan ook alleen voorbehouden zijn aan de regering. Evenzo is dan ook de beoordeling of doorbreking van de vertrouwelijkheid verantwoord is en of de informatie met andere woorden openbaar gemaakt kan worden een taak en verantwoordelijkheid van de regering. Die verantwoordelijkheid kan niet met anderen worden gedeeld of aan anderen worden toebedeeld. Bij de Wob ligt dit in zoverre anders dat daar de (verticale) relatie overheid-burger in het geding is en de bescherming van de burger bij een geschil een onafhankelijk oordeel gewenst maakt. Dat verschilt principieel van de (horizontale) relatie tussen verschillende onderdelen van de overheid. De hierboven geformuleerde verantwoordelijkheid van de regering loopt in de verhouding tussen de regering en haar controleur, de Algemene Rekenkamer, samen met de bevoegdheid die de wetgever aan de Rekenkamer heeft gegeven zelf te beslissen over de openbaarmaking van haar verstrekte informatie met inbegrip van vertrouwelijke informatie. In de praktijk kunnen die verantwoordelijkheid van de regering en de bevoegdheid van de Rekenkamer slechts in goede banen worden geleid indien beide partijen bereid zijn in concrete situaties goed overleg te plegen met gevoel voor ieders staatsrechtelijke positie.

Uitgangspunten en afspraken

Regering en Rekenkamer zijn het er over eens, dat op grond van het bovenstaande in gevallen waarin vertrouwelijke informatie wordt verstrekt de volgende handelwijze wordt gevolgd.

A. Verschaffing vertrouwelijke informatie aan de Algemene Rekenkamer

Uitgangspunt dient te zijn dat de Rekenkamer op grond van artikel 54 **alle** informatie krijgt die zij ten behoeve van haar controle nodig heeft. Tot die informatie behoort zonder uitzondering ook de informatie die naar haar aard of naar de opvatting van de minister vertrouwelijk is. Uit de formulering van het tweede lid en het eerste lid, onder c, van artikel 54 blijkt dat niet van belang is of en zo ja, hoe de informatie is vastgelegd.

B. Vertrouwelijke informatie en rapportage door de Algemene Rekenkamer

Over de vraag of vertrouwelijke informatie in de rapportage van de Rekenkamer wordt opgenomen en op welke wijze, voert de Rekenkamer overleg met de minister. Vervolgens beslist de Rekenkamer.¹ Een uitzondering geldt indien de minister in afwijking van de Rekenkamer van mening is, dat de vertrouwelijke informatie niet in een rapport van de Rekenkamer mag worden opgenomen, omdat dat strijdig zou zijn met het belang van de Staat in de zin van artikel 68 van de Grondwet. Immers geldt in dat geval als uitgangspunt, dat indien in een voorkomend geval strijdigheid met het belang van de Staat aan de orde is de Rekenkamer desgevraagd de garantie moet kunnen geven dat de betrokken informatie niet aan de openbaarheid wordt prijsgegeven. Van vermelding van de informatie in haar rapportage aan de Staten-Generaal kan dan geen sprake zijn. Ware dit anders dan zou de Staten-Generaal via de rapportage door de Rekenkamer de beschikking krijgen over informatie die zij met een beroep op artikel 68 van de Grondwet of zelfs in het kader van een parlementaire enquête niet zou krijgen.

Indien het overleg tussen een individuele minister en de Rekenkamer over de vertrouwelijkheid van bepaalde informatie niet tot overeenstemming leidt en de betrokken minister daarbij een beroep doet op het belang van de Staat, dient de minister daarover het gevoelen van de ministerraad in te winnen. Zulks overeenkomstig de te volgen procedure in het geval een individuele minister voornemens is met een beroep op artikel 68 van de Grondwet bepaalde informatie aan de Staten-Generaal te onthouden. Indien de ministerraad het standpunt van de betrokken minister overneemt, zal de Rekenkamer de informatie vertrouwelijk behandelen en in haar rapportage slechts melding maken van het bestaan van de vertrouwelijke informatie onder aantekening dat openbaarmaking van die informatie naar de mening van de ministerraad strijdig is met het belang van de Staat.

Het eindoordeel over de vraag of de regering zich in een voorkomend concreet geval terecht op het belang van de Staat beroept komt uiteraard toe aan de Staten-Generaal, waarbij wel zij aangetekend dat ook dan de regering niet rechtstreeks gedwongen kan worden de informatie te verstrekken.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

¹ Bij gelegenheid van de behandeling van het rapport «Financiële relaties met grote ondernemingen» heeft de Rekenkamer kenbaar gemaakt bij haar besluitvorming o.m. de objectieve criteria van de WOB te hanteren. (Tweede Kamer, 1996–1997, 25 080, nr. 4). Als vertrouwelijk beschouwt de Rekenkamer in ieder geval:

- gegevens die de eenheid van de Kroon betreffen;
- gegevens die de veiligheid van de Staat betreffen;
- gegevens die de persoonlijke levenssfeer betreffen (ook WPR), en
- vertrouwelijk meegedeelde bedrijfs- of fabricage gegevens.