

Den Haag, 25 juli 2024 | mr. J.H.J. (Jeroen) de Wildt – dewildt@planet.nl

Bijdrage aan de internetconsultatie inzake (onder meer) het concept voor de Regeling actieve openbaarmaking Woo

1. Ter inleiding

Het heeft er alle schijn van dat ambtelijk BZK het in internetconsultatie voorleggen van de *concept-Regeling actieve openbaarmaking Woo* beschouwt als een verplicht rondje: duidelijk is wat er moet en zal gebeuren, maar voor de nettigheid stellen we iedereen nog even in de gelegenheid er iets over te zeggen. Dat zou dan een forse onderschatting zijn van de problematiek rond artikel 3.3, eerste lid, Woo.

Het was natuurlijk al een veeg teken dat bij de inwerkingtreding van de Woo per 1 mei 2022 een uitzondering werd gemaakt voor die bepaling. De onderdelen a) en b) daarvan hadden überhaupt niet mogen worden uitgezonderd, want materieel werden zij reeds afgedekt door de artikelen 4, 5 en 6 van de Bekendmakingswet.

Nu het voornemen bestaat tot het nemen van een koninklijk besluit, dat per 1 november 2024 de meeste onderdelen van artikel 3.3, eerste lid, Woo in werking zal doen treden, is er alle aanleiding voor een kritische blik op de wijze waarop de Staatssecretaris van BZK nadere regels wil stellen over de wijze waarop de openbaarmaking van de in die onderdelen bedoelde informatie moet plaatsvinden.

Daarnaast zijn er nog enkele andere kwesties die de aandacht verdienen.

Deze bijdrage aan de internetconsultatie is daarom als volgt opgebouwd.

In **§ 2.** wordt het probleem behandeld dat artikel 2.2.2. van de beoogde Regeling actieve openbaarmaking de reikwijdte van artikel 3.3, eerste lid, Woo tracht in te perken. Deze paragraaf is als volgt ingedeeld.

- Eerst wordt in **§ 2.1.** besproken wat de reikwijdte is van het nog te nemen KB dat per 1 november 2024 in werking zal treden.
- In **§ 2.2.** komt aan de orde dat de Staatssecretaris van BZK nadere regels mag stellen over de wijze waarop de in artikel 3.3 Woo bedoelde documenten actief openbaar worden gemaakt en hoe hij thans voornemens is dat te doen voor wat betreft de onderdelen van artikel 3.3 Woo die per 1 november 2024 in werking zullen treden; dat blijkt uit de thans voor internetconsultatie voorliggende *concept-Regeling actieve openbaarmaking Woo*.
- In **§ 2.3.** wordt geanalyseerd dat althans artikel 2.2.2 van die beoogde Regeling over de schreef gaat: terwijl daarin alleen mag worden geregeld hoe (“op welke wijze”) de betreffende documenten actief openbaar moeten worden gemaakt, wordt – in strijd met de wet - tevens geregeld wat (welk gedeelte) van die documenten voor actieve openbaarmaking in aanmerking komt.

In § 3. worden diverse andere problemen rond de inwerkingtreding van de meeste onderdelen van artikel 3.3, eerste lid, Woo besproken. Deze paragraaf is als volgt ingedeeld.

- In § 3.1. wordt aan de orde gesteld dat er alle aanleiding is om in de uiteindelijke Regeling actieve openbaarmaking Woo ook nadere regels te stellen met betrekking tot de wijze waarop “overige besluiten van algemene strekking” (onderdeel b) openbaar worden gemaakt.
- § 3.2. bespreekt het probleem dat bestuursorganen ook volgens recente Woo-jurisprudentie niet verplicht zijn tot het vervaardigen van documenten; dat heeft consequenties voor de uitleg van artikel 3.3 Woo.
- § 3.3. behandelt het probleem dat externe adviesorganen en interdepartementale commissies stelselmatig uit beeld worden gehouden, terwijl hun werkzaamheden in de bestuurlijke praktijk grote invloed kunnen hebben op het functioneren van bestuursorganen.

§ 4. bevat een kort slotwoord.

2. De beoogde Regeling actieve openbaarmaking Woo beperkt de reikwijdte van artikel 3.3 Woo

2.1. De reikwijdte van het nog te nemen KB dat per 1 november 2024 in werking zal treden

De regering is voornemens de totstandkoming te bevorderen van een koninklijk besluit, waarmee per 1 november 2024 onder meer ^[1] de navolgende onderdelen van artikel 3.3, eerste lid, Wet open overheid in werking zullen treden ^[2]:

- “1. Een bestuursorgaan maakt in ieder geval uit eigen beweging openbaar:*
- a. wetten en andere algemeen verbindende voorschriften;*
 - b. overige besluiten van algemene strekking;*
 - [...] ^[3]*
 - d. inzicht in zijn organisatie en werkwijze, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen;*
 - e. de bereikbaarheid van het bestuursorgaan en zijn organisatieonderdelen en de wijze waarop een verzoek om informatie kan worden ingediend”.*

Blijkens de toelichting op het volledige artikel 3.3 Woo ^[4] is deze bepaling als volgt opgebouwd.

“In het eerste en tweede lid zijn de categorieën documenten opgesomd die een bestuursorgaan verplicht openbaar moet maken. In het eerste lid is sprake van ongeclausuleerde openbaarmaking. Van de in het eerste lid opgenomen informatie, zoals over wet en regelgeving maar ook over de bereikbaarheid van bestuursorganen, is immers ondenkbaar dat sprake zou zijn van een uitzonderingsgrond. In het tweede lid kan de openbaarmaking worden beperkt door de toepassing van de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo”.

2.2. De Staatssecretaris van BZK is voornemens bij ministeriële regeling nadere regels te stellen

Artikel 3.3, negende lid, Woo bepaalt: *“Onze Minister kan bij ministeriële regeling nadere regels stellen over de wijze waarop in dit artikel genoemde documenten actief openbaar worden gemaakt”.*

In de thans voor internetconsultatie voorliggende *concept-Regeling actieve openbaarmaking Woo* wordt voor de per 1 november 2024 in werking tredende onderdelen van artikel 3.3, eerste lid, Woo bepaald op welke wijze dat moet gebeuren. Voor wat betreft onderdeel d (het geven van inzicht in eigen organisatie en werkwijze, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen) is dit uitgewerkt in artikel 2.2.2:

“Artikel 2.2.2 Organisatieonderdelen

Indien een bestuursorgaan bestaat uit meer organisatieonderdelen, worden bij de openbaarmaking van informatie als bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, onderdeel d, van de wet,

- a. de organisatieonderdelen met eigen bereikbaarheidsgegevens afzonderlijk beschreven;*
- b. indien de organisatieonderdelen directies of directoraten-generaal betreffen, de taken en bevoegdheden in ieder geval omschreven tot op directieniveau”.*

Blijkens de tabel op de derde ongedateerde pagina van de toelichting op de regeling komen in de Regeling actieve openbaarmaking Woo: *“de regels over de wijze waarop de informatiecategorieën actief openbaar moeten worden gemaakt. Het gaat hierbij om een concretisering van de informatiecategorieën (wat) en de regels over aansluiting op de digitale infrastructuur (hoe)”*.

2.3. Bij handhaving van dit artikel 2.2.2 zou de Staatssecretaris zijn bevoegdheden overschrijden

Die concretisering van wat een bestuursorgaan openbaar moet maken om inzicht te geven *“in zijn organisatie en werkwijze, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen”* is nu juist het probleem. De concipianten van ontwerp-artikel 2.2.2. lijken artikel 3.3, eerste lid, onder d, Woo te lezen als een soort beleidsregel van de Voorlichtingsraad: we gaan wat meer openbaar maken, maar maak het niet te gek, informatie over de organisatie van bovenaf tot en met directeursniveau is echt wel voldoende.

Zoals echter volgt uit de in **§ 2.1.** geciteerde toelichting op artikel 3.3, eerste lid, Woo: hier gaat het nu juist om verplichte en ongeclausuleerde openbaarmaking van informatie, ten aanzien waarvan het immers ondenkbaar is dat sprake zou kunnen zijn van een uitzonderingsgrond. Dat betekent eenvoudigweg dat een bestuursorgaan verplicht wordt tot het uit eigen beweging openbaar maken van alle in documenten neergelegde informatie die inzicht kan geven in zijn organisatie en werkwijze, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen.

Er is dus geen ruimte voor een afweging tegen andere belangen, zoals wel mogelijk is in het tweede lid van artikel 3.3 Woo. Bij de openbaarmaking van de dáárin genoemde categorieën is er immers wèl ruimte voor een afweging met de belangen die worden beschermd door de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en artikel 5.2 Woo. Dus daar kan *“de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer”* of *“het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen”* wel een argument opleveren om documenten (gedeeltelijk) niet openbaar te maken. Maar bij het eerste lid is dat allemaal niet mogelijk. Het argument dat het openbaar maken van alle relevante informatie wel erg veel werk is voor het bestuursorgaan snijdt dus geen hout. Wetgevingstechnisch is dit een jammer-maar-dus categorie. Meestal hebben burgers daar last van, maar het kan ook bestuursorganen overkomen.

Artikel 3.3, eerste lid, Woo laat daarom geen ruimte voor een keuze als: deze informatie wel, deze informatie niet. Dat kan hooguit aan de orde zijn als verschillende bij het bestuursorgaan aanwezige documenten dezelfde informatie bevatten: dan mag het bestuursorgaan uiteraard kiezen voor het document dat zich het beste leent voor openbaarmaking. Maar wat dus niet kan: documenten achterhouden die ter zake relevante informatie bevatten die niet is te vinden in reeds openbare dan wel nog openbaar te maken documenten.

Voorbeelden van documenten die inzicht geven in de organisatie van een bestuursorgaan:

- **alle geldende organisatie-, mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluiten;** gelet op artikel 4.5, tweede lid, Woo kan daarbij worden volstaan met het vermelden van de digitale vindplaatsen.
Maar in de helaas al te talrijke gevallen waarin dergelijke documenten niet online vindbaar zijn, moet dit alsnog worden geregeld. Zie hierna § 3.1;

- **alle daadwerkelijk aanwezige mandaat-, volmacht- en machtigingsregisters;**
 - *als deze registers al online openbaar zijn, kan daarnaar worden verwezen;*
 - *er is geen duidelijke wettelijke verplichting tot het hebben van mandaatregisters, al heeft het Ministerie van VWS in een Woo-besluit van 21 juli 2023 ^[5] keurig uitgelegd dat de noodzaak van het hebben – en openbaar maken – van een mandaatregister volgt uit de wisselwerking van de Awb en de Woo;*
 - *voor de meeste organen van de centrale overheid (ministeries, colleges, rechterlijke organen) geldt op grond van artikel 4 Regeling financieel beheer van het Rijk (RfbR) een verplichting tot het hebben van een openbaar volmachtregister “waaruit blijkt aan welke natuurlijke personen en rechtspersonen een volmacht is verleend en op welke privaatrechtelijke rechtshandelingen de volmacht betrekking heeft” ^[6];*
 - *indien mandaat-, volmacht- of machtigingsregisters niet zijn aangelegd, volgt uit ABRvS 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1066 dat deze niet alsnog hoeven te worden aangelegd indien daarom op grond van artikel 4.1 Woo wordt verzocht ^[7], maar wettelijke voorschriften als artikel 4 RfbR blijven uiteraard onverkort gelden;*
- **alle organogrammen** die – hetzij formeel, hetzij informeel – binnen het bestuursorgaan en zijn organisatieonderdelen in gebruik zijn;
- **alle actuele organisatie- en formatierapporten, formatieplannen, capaciteitsplannen, plaatsingsplannen en -besluiten en andere documenten ter zake;**
- **alle actuele taakbesluiten en eventuele baten-lastenagentschapsregelingen;**
- de **begroting** voor zover van toepassing op het bestuursorgaan of haar organisatieonderdeel en voor zover niet kenbaar uit een openbare bron ^[8].

Toch is het achterhouden van documenten precies wat wordt beoogd met het voorgestelde artikel 2.2.2. Daarin wordt gesuggereerd dat bestuursorganen mogen volstaan met het inzicht geven in taken en bevoegdheden vanaf de top van de organisatie (het bestuursorgaan zelf) tot en met directieniveau. Daarmee wordt het wettelijk voorschrift (“*toon het publiek de hele ijsberg*”) teruggebracht tot een bestuursorgaanvriendelijk wenkje: “*je kunt volstaan met het tonen van het topje van de ijsberg*”.

Natuurlijk zijn er dienstonderdelen van bescheiden omvang die een directiestatus hebben en waarbij een opsomming van de taken en bevoegdheden (van de daarin werkende functionarissen) aan de eisen van de Woo kan voldoen. Maar als de beschrijving van een organisatie en haar werkwijze in haar algemeenheid beperkt zou mogen blijven tot “directieniveau”, worden aanzienlijke delen van de organisatie buiten het bereik van artikel 3.3, eerste lid, onder d, Woo gebracht.

Bij grote uitvoeringsorganisaties (zoals de Belastingdienst, de Nationale Politie, Rijkswaterstaat of de Dienst Justitiële Inrichtingen) kan het publiek dan geen helder beeld krijgen tot hoe diep in die organisaties taken en bevoegdheden door het bestuursorgaan zijn gemandateerd. In een in januari 2022 gepubliceerd mandaatregister van een niet al te groot ministerie (BZK) bleek dat de volmachten die de Minister van BZK aan haar SG had verleend tot wel 12 niveaus lager werden doorverleend ^[9].

Nu de wet geen ruimte geeft om aan de op grond van artikel 3.3, eerste lid, onderdeel d, Woo openbaar te maken informatie enigerlei beperking op te leggen, zou artikel 2.2.2 dan ook dienen te luiden:

“Artikel 2.2.2 Organisatieonderdelen

Bij de openbaarmaking van informatie als bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, onderdeel d, van de wet, worden de organisatieonderdelen met eigen bereikbaarheidsgegevens afzonderlijk beschreven”.

In de toelichting op dit artikel kan dan – aan de hand van de tekst en de wetsgeschiedenis van artikel 3.3, eerste lid, Woo – worden uiteengezet dat de wet een bestuursorgaan verplicht om alle documenten die inzicht kunnen geven in zijn organisatie en werkwijze actief openbaar te maken. Uiteraard mogen hier wel voorbeelden van worden gegeven, want dat zijn hulpmiddelen om bestuursorganen duidelijk te maken welke documenten het publiek het beoogde inzicht kunnen geven. Zo geven formatierapporten en -plannen inzicht in de omvang van de organisatie(onderdelen) en ook in de inschaling van diverse functionarissen: het maakt nogal wat uit of er veel administratieve medewerkers zijn of juist veel beleidsambtenaren in hogere salarisschalen.

Punt van aandacht is dat de wetgever in de artikelsgewijze toelichting op onderdeel d van artikel 3.3 Woo [10] zelf even de berm is ingereden: daar suggereert hij dat bestuursorganen ter uitvoering van dit onderdeel wel een mooi overzicht van de eigen organisatie in elkaar kunnen knutselen. Maar de Afdeling bestuursrechtspraak was toch echt heel duidelijk in haar uitspraak van 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1066: artikel 4.2, tweede lid, Woo moet zo worden uitgelegd dat het alleen ziet op het openbaar maken van bestaande documenten, zodat het niet verder reikt en dus niet ziet op documenten die nog niet bestaan, maar wel al hadden moeten zijn vervaardigd op grond van een wettelijke regeling. Dat laten bestuursorganen zich geen twee keer zeggen: als we zo’n voorschrift hebben genegeerd is het jammer-maar-dus voor Woo-verzoekers. En kunnen we rustig wachten tot we langs andere weg gedwongen worden tot naleving van het bewuste wettelijk voorschrift.

De **conclusie** moet dan ook zijn dat de uitleg die de wetgever in de toelichting op artikel 3.3, eerste lid, onder d, Woo heeft gegeven (het kan met een organogram dat gevuld wordt met informatie over taken en bevoegdheden) vastloopt op de jurisprudentie: de Woo ziet alleen op reeds bestaande documenten en bestuursorganen zijn daarom niet verplicht tot het vervaardigen van nog niet bestaande documenten. Er zit niets anders op dan vast te houden aan de wetssystematiek en conform de in **§ 2.1** geciteerde toelichting het genoemde artikellid te lezen als houdende verplichtingen tot ongeclausuleerde openbaarmaking van de daarin aangeduide informatie. Dat betekent: openbaarmaking van alle documenten die inzicht kunnen geven in de organisatie en werkwijze, waaronder de taken van de organisatieonderdelen en de bevoegdheden van de functionarissen die werkzaam zijn binnen die organisatieonderdelen.

3. Andere problemen rond de inwerkingtreding van de meeste onderdelen van artikel 3.3 Woo

3.1. Wenselijkheid nadere regels betreffende de openbaarmaking van “overige besluiten van algemene strekking”

Er is voorts alle aanleiding om te overwegen bij de definitieve vaststelling van de Regeling actieve openbaarmaking Woo een nadere regel te formuleren voor wat betreft artikel 3.3, eerste lid, onderdeel b (overige besluiten van algemene strekking). Een tekstsuggestie (onder vernummering van het huidige artikel 2.2.1. tot een nieuw artikel 2.2.2 en van het huidige - dan wel door mij gesuggereerde - artikel 2.2.2 tot een nieuw artikel 2.2.3):

Artikel 2.2.1 Tijdige bekendmaking conform de Bekendmakingswet

Het bestuursorgaan ziet erop toe dat overige besluiten van algemene strekking zoals bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, onderdeel b, van de wet binnen twee weken na de besluitdatum bekend worden gemaakt op de wijze voorzien in de artikelen 5 en 6 van de Bekendmakingswet, opdat zij aldus in werking kunnen treden.

Strikt genomen zou een dergelijke bepaling niet nodig hoeven zijn. Maar de realiteit is dat talloze bestuursorganen van de centrale overheid ^[11] jarenlang niet hebben onderkend dat besluiten van algemene strekking sinds 1 juli 2009 al niet meer in werking konden treden zonder publicatie in de Staatscourant (met de volledige tekst of met een opgave van de zakelijke inhoud, in dat laatste geval onder vermelding van tijd en plaats van terinzagelegging); voor voorbeelden, zie ^[12]. En dat zij veelal nog steeds niet onderkennen dat een dergelijke terinzagelegging sinds 1 juli 2021 niet meer kan dienen als methode van bekendmaking ^[13].

De voornaamste reden voor nadere regelgeving omtrent de uitvoering van artikel 3.3, eerste lid, onderdeel b, Woo is dat in de categorie besluiten van algemene strekking ook de algemene mandaatbesluiten vallen, waarmee bevoegdheden van een bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk worden doorverleend aan bij dat bestuursorgaan werkzame functionarissen of aan derden die juist niet bij dat bestuursorgaan werkzaam zijn. En die algemene mandaatbesluiten zijn weer onmisbaar, wil het publiek inzicht krijgen in de organisatie en werkwijze van het bestuursorgaan, zoals onderdeel d verlangt.

De wetgever spreekt in artikel 3.3, eerste lid, onderdeel d weliswaar losjes over “de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen”, maar bestuursrechtelijk is dat flauwekul. Organisatieonderdelen (een directoraat-generaal, een directie, een commissiesecretariaat) hebben inderdaad taken, maar zelden of nooit ^[14] bevoegdheden. Bevoegdheden worden door de wetgever alleen verleend aan bestuursorganen (of rechterlijke organen, maar die laat ik nu maar buiten beschouwing). Die bestuursorganen oefenen deze bevoegdheden waar mogelijk zelf uit, maar omdat zij daar door hun samenstelling (ministers zijn bijvoorbeeld eenhoofdige bestuursorganen) onvoldoende tijd voor hebben, kunnen zij deze middels mandaten, volmachten of machtigingen doorverlenen aan onder hen ressorterende functionarissen (per definitie: natuurlijke personen) of zelfs – onder nadere voorwaarden - aan derden: in dat geval kunnen behalve natuurlijke personen ook rechtspersonen bevoegdheden doorverleend krijgen.

In de praktijk geschiedt die doorverlening door de (nauwkeurige afgebakende) bevoegdheid te koppelen aan een functie. Maar die bevoegdheid wordt vervolgens niet uitgeoefend door de functie (want die is slechts een gedachtenconstructie), maar door de natuurlijke persoon die de functie vervult ^[15].

Kortom: directoraten-generaal of directies mogen dan via een organisatiebesluit taken toebedeeld hebben gekregen, in hun hoedanigheid van organisatieonderdeel kunnen ze geen enkele bevoegdheid uitoefenen. Alle bevoegdheden (mandaten, volmachten en machtigingen) waar ter uitvoering van de taken van het organisatieonderdeel gebruik kan worden gemaakt, kunnen slechts worden uitgeoefend door de daar werkzame natuurlijke personen voor zover hun (in beginsel nauwkeurig afgebakende) bevoegdheden strekken.

3.2. Documenten die volgens wettelijk voorschrift aanwezig zouden moeten zijn, maar nooit zijn vervaardigd, hoeven ook op grond van de Woo niet alsnog te worden vervaardigd. Dat heeft consequenties voor de uitleg van artikel 3.3, eerste lid, onder d, Woo.

In § 2.3, in de box met voorbeelden, werd al even verwezen naar de in artikel 4 van de Regeling financieel beheer van het Rijk (RfbR) neergelegde verplichting voor (in totaal 43) bestuursorganen en rechterlijke organen van de centrale overheid tot het in stand houden van openbare volmachtregisters. Daar hebben niet alleen vrijwel alle rechterlijke organen lak aan ^[16], ook de meeste ministeries (met uitzondering van VWS - ¹⁷), de Algemene Rekenkamer, de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak blijken niet van zins uitvoering te geven aan dit comptabiliteitsvoorschrift, dat strekt tot bescherming van al degenen die (privaatrechtelijk) zaken doen met organen van de centrale overheid. Dit bestuurlijk verzet is aan het licht gekomen door een reeks Wob- en Woo-besluiten. Steeds werd daarbij door het betrokken bestuursorgaan de positie betrokken dat de Wob niet verplichtte en de Woo thans (op grond van artikel 4.2, tweede lid) niet verplicht tot het vervaardigen van een document dat weliswaar volgens wettelijk voorschrift bij het bestuursorgaan had behoren te berusten, maar daar nooit daadwerkelijk heeft berust omdat het – in weerwil van dat voorschrift – nooit is samengesteld. Deze wetsuitleg kreeg de zegen van de Afdeling bestuursrechtspraak (13 maart 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:1066](#)).

Aan het slot van § 2.3 is reeds de conclusie getrokken dat deze jurisprudentie meebrengt dat bestuursorganen zich niet hoeven te beijveren om ter naleving van artikel 3.3., eerste lid, onderdeel d, nieuwe documenten te vervaardigen. Ze hoeven alleen reeds bestaande documenten in de openbaarheid te brengen.

3.3. Wie let er op de externe adviesorganen en interdepartementale commissies ?

3.3.1. De Aanwijzingen inzake interdepartementale commissies

Artikel 9, eerste lid, van de [Aanwijzingen inzake interdepartementale commissies](#) (1987) bepaalt:

“Bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt een openbaar, geautomatiseerd gegevensbestand bijgehouden waarin gegevens over interdepartementale commissies en externe adviesorganen zijn opgenomen.

Op basis van dit bestand, waarvan de gegevens alsmede mutaties daarin door de afzonderlijke ministeries worden aangeleverd, wordt jaarlijks een Overzicht adviesorganen van de centrale overheid gepubliceerd”.

Bespaar uzelf de moeite dit openbare, geautomatiseerde gegevensbestand online op te zoeken. Het heeft nooit bestaan. Wel zijn de betreffende gegevens jarenlang bijeengebracht in boekvorm. Dat was op initiatief van de (toen nog jonge) Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (Wrr), die midden jaren zeventig inventarisaties had gepubliceerd van zowel de externe als de interne adviesorganen van de centrale overheid [18]. In 1979 begon het Ministerie van Binnenlandse Zaken met de publicatie van het *“Overzicht adviesorganen van de centrale overheid”*. In totaal verscheen dit overzicht zesmaal in boekvorm: de edities 1979, 1981, 1983, 1985, 1986 en 1987. Na 1987 werd het overzicht opgenomen in de Staatsalmanak, aanvankelijk als apart onderdeel; in latere edities werden de adviesorganen vermeld aan het einde van elk departementaal hoofdstuk. Dat ging goed tot en met 2002, maar daarna besloot BZK dat het tijd was voor een digitale Staatsalmanak.

3.3.2. De digitale Staatsalmanak, maar niet heus

Rond de eeuwwisseling drong ook bij de rijksoverheid door dat informatie in de toekomst steeds vaker digitaal zou (kunnen) worden verspreid. In dat kader werd gewerkt aan een aantal portalwebsites, waaronder www.overheid.nl (en later www.rijksoverheid.nl).

In het Jaarverslag 2002 van het Ministerie van BZK wordt ter zake vermeld: *“In 2002 was de oplevering voorzien van twee majeure informatiebronnen op internet, het overheidswettenbestand en de Staatsalmanak. In het operationeel worden van beide bestanden is vertraging opgetreden; in plaats van eind 2002 wordt dit voorjaar 2003, gelijktijdig met de introductie van de derde versie van de portalwebsite www.overheid.nl. De gegevens uit de Staatsalmanak, welke voorheen op papier werden gepubliceerd, zullen in deze website worden geïntegreerd”* (Kamerstukken II, 2002-2003, 28880, nr. 14, p. 96).

De SDU Uitgeverij, die decennia onder verantwoordelijkheid van BZK de gedrukte Staatsalmanak had gepubliceerd, kreeg een afscheidscadeautje: zij mocht dat blijven doen met gebruikmaking van de titel “Staatsalmanak van het Koninkrijk der Nederlanden”, maar op eigen verantwoordelijkheid en op eigen risico. De SDU heeft de uitgave tot op heden voortgezet. Het officiële standpunt is dat overheidsorganisaties haar daarvoor geen gegevens mogen aanleveren: zij moet het doen met open data. Maar er is alle aanleiding voor het vermoeden dat tal van overheidsorganisaties op verzoek van de SDU informatie blijven leveren, niet beseffend dat zij op deze wijze bijdragen aan een commercieel product. De nog steeds gedrukte versies van de SDU-Staatsalmanak kost momenteel € 380,54; een digitaal jaarabonnement kost € 2548,00 (www.overheidsadressen.nl).

De digitale Staatsalmanak die sinds 2003 onder verantwoordelijkheid van BZK wordt gepubliceerd mag die naam niet hebben. Letterlijk niet, want de informatie die aanvankelijk bijeengebracht werd op het webdomein almanak.overheid.nl verwijst inmiddels door naar organisaties.overheid.nl. Maar ook inhoudelijk: de kwantiteit en kwaliteit van de op deze wijze bereikbare informatie legt het volledig af tegen het commerciële – en voor het overgrote deel van het publiek onbetaalbare – product van SDU Uitgeverij. Op geen enkele wijze wordt de pretentie waargemaakt dat de onder BZK-verantwoordelijkheid gepubliceerde digitale Staatsalmanak dezelfde informatie bevat als de gedrukte Staatsalmanak, zoals deze tot en met 2002 in drukvorm verscheen.

Dat is op zichzelf al een grof schandaal, maar ik roer het hier vooral aan omdat door al dit geklungel de informatie over externe en interne (lees: interdepartementale) adviesorganen goeddeels uit het zicht van het publiek is verdwenen. De Eerste Kamer signaleerde dat in september 2018 tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen en een jaar later publiceerde de Staatssecretaris van BZK een lijst met 196 adviescommissies ^[19]. Het zou een eenmalige exercitie blijken: BZK heeft de lijst sedertdien niet meer bijgehouden; bijgevolg is zij sterk verouderd.

De lijst bleef overigens beperkt tot commissies die (a) zijn ingesteld krachtens publiekrecht; (b) adviseren aan de regering of de Staten-Generaal; (c) permanent, tijdelijk of eenmalig zijn; en (d) voor minder dan 50% bestaan uit ambtenaren. Met het laatste criterium werden alle interdepartementale commissies buiten beeld geplaatst, in strijd met de tot op heden geldende Aanwijzingen inzake de interdepartementale commissies.

De conclusie mag zijn dat als in de beoogde Regeling actieve openbaarmaking Woo geen expliciete aandacht aan externe adviesorganen en interdepartementale commissies wordt besteed, deze bijzondere organisatieonderdelen dus weer buiten beeld blijven. Voor de externe adviesorganen geldt weliswaar dat hun voorzitters en leden onafhankelijk zijn bij de inhoudelijke advisering over de hen voorgelegde vraagstukken, maar bestuursrechtelijk maken deze commissies gewoon deel uit van de organisatie van het bestuursorgaan dat hen instelde. Voor de interne adviesorganen, in de praktijk: de interdepartementale commissies ^[20] geldt dat hun onzichtbaarheid het voor Kamerleden, pers en publiek lastig maakt om goed zicht te krijgen op het in de praktijk sterk interdepartementale karakter van beleidsvoorbereiding en besluitvorming. Hoe anders was dat in de jaren zeventig, toen de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (Wrr) in zijn '[Overzicht interne adviesorganen van de centrale overheid](#)' (1977, rapport nr. 14) uiterst gedetailleerde overzichten gaf van de mate van participatie van de afzonderlijke departementen in de diverse interdepartementale commissies. Dat voor het maken van dergelijke overzichten thans de basisgegevens ontbreken is het gevolg van het vermogen van BZK om het bestaan van de *Aanwijzingen inzake de interdepartementale commissies* krachtig te verdringen ^[21].

3.3.3. Kan de Regeling actieve openbaarmaking Woo worden ingezet om dit probleem op te lossen ?

Te overwegen valt de Regeling actieve openbaarmaking te gebruiken om de gevolgen van het hardnekkig negeren van de Aanwijzingen inzake interdepartementale commissies althans een beetje op te vangen. Een suggestie, waarbij de eerdere suggestie in § 2.3 voor een nieuw artikel 2.2.2 wordt vervangen:

“Artikel 2.2.2 Organisatieonderdelen

Bij de openbaarmaking van informatie als bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, onderdeel d, van de wet, zien de bestuursorganen erop toe dat:

- a. de organisatieonderdelen met eigen bereikbaarheidsgegevens afzonderlijk worden beschreven;*
- b. inzicht wordt gegeven in het bestaan, de organisatie en de werkwijze van onder hun verantwoordelijkheid werkzame externe adviesorganen en adviescommissies”.*

4. Tot slot

Deze bijdrage is erg kritisch, maar ik hoop dat de onderbouwing duidelijk maakt dat de overheid, als zij zich moet aanpassen aan nieuwe wettelijke normen zoals in casu neergelegd in de Woo, onvermijdelijk wordt geconfronteerd met de gevolgen van decennialange verwaarlozing van externe en interne voorschriften. En als zij dat zelf niet eens in beeld heeft, kan kritiek van buitenaf hard aankomen.

Ik troost mij maar met de gedachte: “wie de overheid lief heeft, tuchtigt haar”. En ik heb de overheid zéér lief.

Jeroen de Wildt, 25 juli 2024

dewildt@planet.nl

EINDNOTEN

¹ In mijn bijdrage ga ik niet in op het gegeven dat het voorgenomen koninklijk besluit dat op 1 november 2024 in werking zal treden, ook betrekking zal hebben op artikel 3.3, tweede lid, aanhef en onder b:

“Behoudens voor zover de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 daaraan in de weg staan, maakt het bestuursorgaan voorts uit eigen beweging openbaar:

[...]

b. vergaderstukken en verslagen van de Kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal en hun commissies, tenzij deze betrekking hebben op door de regering vertrouwelijk aan de Staten-Generaal verstrekte informatie”.

² Brief van 25 juni 2024 van de Staatssecretaris van BZK aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2023/24, 32802, nr. 95, bijlage 1 - indicatieve verdeling in tranches en planning, per informatiecategorie - art. 3.3 Woo).

³ Onderdeel c van het eerste lid van artikel 3.3 Woo luidt:

c. ontwerpen van wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking waarover een extern advies is gevraagd, met inbegrip van de adviesaanvraag;

⁴ Het is gebruikelijk om voor de toelichting op de Wet open overheid, zoals gewijzigd door de Wijzigingswet open overheid, te verwijzen naar de doorlopende tekst van de Wet open overheid en de geconsolideerde artikelsgewijze toelichting daarbij, zoals vervat in de bijlage bij de brief van 28 oktober 2021 van de TK-leden Snels en Sneller aan de Voorzitter van de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2021/22, 33328-AB). Het citaat is te vinden in de artikelsgewijze toelichting op artikel 3.3 en wel op p. 53.

⁵ Besluit van de PSG d.d. 21 juli 2023 op een Woo-verzoek over het Mandaatregister VWS en het Volmachtregister VWS, online op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2023/07/21/besluit-op-woo-verzoek-over-mandaatregister-en-volmachtregister-van-vws> . In dit besluit werd het volgende overwogen:

“In zowel het Mandaatregister als het Volmachtregister zijn persoonsgegevens van ambtenaren opgenomen, namelijk hun namen en functies. In beginsel maak ik dergelijke persoonsgegevens van ambtenaren niet openbaar. Dit is alleen anders wanneer er sprake is van namen van ambtenaren die besluiten krachtens mandaat hebben ondertekend. Uit het oogpunt van controleerbaarheid van de taakuitoefening wordt in dat geval de naam van de betrokken ambtenaar wel openbaar gemaakt.

Uw verzoek houdt verband met de controleerbaarheid van mandaten en volmachten. Via het Mandaatregister en Volmachtregister is immers te controleren of een ambtenaar bevoegd is een besluit te ondertekenen dan wel bevoegd is tot het verrichten van bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen namens VWS. Om die reden heb ik dan ook besloten de persoonsgegevens van de ambtenaren die in beide registers vermeld staan openbaar te maken”.

⁶ De achtergrond van artikel 4 Regeling financieel beheer van het Rijk (RfbR) is de volgende. De Comptabiliteitswet 2016 is in artikel 4.9 grootmoedig geformuleerd: de geldigheid van privaatrechtelijke rechtshandelingen door de Staat wordt niet aangetast, indien de bij of krachtens deze wet gestelde regels niet worden nageleefd. De Staat neemt dus de fouten die bestuursorganen of hun vertegenwoordigers in het zakelijk verkeer maken voor zijn rekening. Maar dat geldt niet voor *“het niet naleven van de regels over de bevoegdheid van de handelende personen, gesteld bij of krachtens de artikelen 4.6 en 4.18, aanhef en onderdeel b”*. Daar vloeit logischerwijze uit voort dat burgers of bedrijven die zaken doen met de (centrale) overheid tevoren moeten kunnen nagaan of de vertegenwoordiger van het betreffende bestuursorgaan wel bevoegd is tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en zo ja, binnen welke begrenzingsen. Daarom bepaalt artikel 4 Regeling financieel beheer van het Rijk dat alle ministers, colleges en (bijna) alle rechterlijk organen moeten beschikken over openbare volmachtregisters.

⁷ Zie de voorlaatste alinea van deze paragraaf.

⁸ Begrotingen van zelfstandige bestuursorganen worden in veel gevallen niet openbaar gemaakt en moesten tot nu toe met Woo-verzoeken in de openbaarheid worden getrokken. Zie bijvoorbeeld het besluit van BZK van 11 maart 2024 tot het openbaar maken van informatie over de afzonderlijke begrotingen voor de jaren 2022, 2023 en 2024 van de volgende ZBO's: Huis voor de Klokkenluiders, Kadaster (basisregistraties), Huurcommissie, Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP), Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw, Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland en de Keuringsinstanties Bouwproducten. Online op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2024/03/11/besluit-op-woo-verzoek-over-afzonderlijke-begrotingen-jaren-2022-2024-diverse-zbo-s>.

⁹ Besluit SG BZK 25 januari 2022, document 3 (Mandaatregister Kerndepartement BZK, incl. ROB en Doc-Direkt), online op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2022/01/25/besluit-wob-verzoek-mandaatregisters-bzk>.

¹⁰ In de artikelsgewijze toelichting op artikel 3.3 Wo staat ter zake:

“Artikel 3.3, eerste lid, onderdelen d en e

Op grond van onderdeel d maakt een bestuursorgaan actief openbaar hoe het is ingericht en welke onderdelen met welke taken zijn belast. Aan deze verplichting kan bijvoorbeeld worden voldaan door publicatie van een organogram waarin per onderdeel de taken en bevoegdheden zijn vermeld. Dit onderdeel verplicht niet tot het openbaar maken van mandaatbesluiten, omdat deze al op grond van artikel 3.3, eerste lid, onderdeel b openbaar worden gemaakt bij hun bekendmaking. Die bekendmaking is geregeld in artikel 3:42 Awb. [...]”

Uit het gegeven voorbeeld blijkt dat de wetgever maar weinig zicht heeft hoe bestuursorganen daadwerkelijk zijn ingericht en hoezeer enerzijds organisatiebesluiten en anderzijds mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluiten onderling niet alleen binnen de organisatie verweven zijn, maar ook tussen de organisatie en de buitenwereld. Vaker dan menigeen zich realiseert worden namelijk bevoegdheden verleend aan organisatieonderdelen die niet ressorteren onder het bestuursorgaan dat krachtens artikel 3.3, eerste lid, onderdeel d, zijn eigen organisatie moet beschrijven. Zo voert de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (een agentschap van EZ) krachtens mandaat

subsidieregelingen uit voor de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, EZ, Financiën, Justitie en Veiligheid, OCW en VWS. Wie de suggestie van de wetgever volgt om een organogram als uitgangspunt te kiezen voor de beschrijving van de eigen organisatie komt al snel in de knoop als daarnaast in beeld moet worden gebracht welke natuurlijke personen en rechtspersonen buiten de organisatie bevoegd zijn om taken van het bestuursorgaan uit te voeren.

Zeker bij grote overheidsorganisaties zijn er nauwelijks organogrammen die de complete organisatie bestrijken. Het in één organogram verwerken van de taken en bevoegdheden van de verschillende (organisatie)onderdelen zal veelal technisch niet mogelijk blijken. En wat de wetgever zich óók niet realiseert: de Woo is geheel gebouwd op het stramien dat alleen informatie openbaar hoeft te worden gemaakt uit bestaande documenten. Beschikt een bestuursorgaan niet over zo'n kerstboom-organogram als de toelichting op artikel 3.3, eerste lid, onderdeel d, suggereert, dan is er eenvoudigweg geen verplichting dat alsnog te vervaardigen: zie § 2.3 en § 3.2.

Daarbij komt dat organisatieonderdelen geen bevoegdheden hebben maar afhankelijk zijn van de bevoegdheden van de daarin werkzame functionarissen (zie de box in § 3.1), zodat voor het in beeld brengen daarvan moet worden verwezen naar de mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluiten die in een te groot aantal gevallen echter niet online vindbaar zijn omdat ze niet conform de wettelijke voorschriften bekend zijn gemaakt (zie § 3.1).

¹¹ Ik beperk mij hier tot de centrale overheid, omdat het nauwkeurig uitschrijven van de geschiedenis van de bekendmakingsvoorschriften die in acht moe(s)ten worden genomen door bestuursorganen die niet tot de centrale overheid behoren de tekst nog wat lastiger leesbaar zou maken.

¹² Het ergste voorbeeld is natuurlijk weer de Belastingdienst, die weigert artikel 5, aanhef en onder f, Bekendmakingswet na te leven. Zij is namelijk niet van zins de in haar algemene mandaatbesluiten verleende bevoegdheden te koppelen aan functies, zoals gebruikelijk in de rest van de rijksdienst. De dienst houdt vast aan haar gewoonte voor het overgrote deel van haar ca. 30.000 medewerkers algemene mandaatbesluiten op persoonsnaam te nemen en acht het te bewerkelijk deze in de Staatscourant te publiceren. Gevolg is echter (zie artikel 3:40 Awb) dat deze mandaatbesluiten niet in werking treden. Consequentie dáárvan is weer dat aan het overgrote deel van de door individuele functionarissen van de Belastingdienst op basis van een gepretendeerd mandaat genomen besluiten een bevoegdheidsgebrek kleeft. In de bestuurlijke praktijk wordt dat "opgelost" door met behulp van artikel 6:22 Awb aan zo'n gebrek voorbij te gaan, als maar aannemelijk is dat de betrokken belastingplichtige daarvan geen nadeel heeft ondervonden. Een fiscaal- en bestuursrechtelijke houtje-touwtje constructie waarvoor de dienst zich behoort te schamen.

Maar er zijn talloze andere voorbeelden. Ik noem hier slechts:

- met een Woo-besluit van 25 januari 2022 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2022/01/25/besluit-wob-verzoek-mandaatregisters-bzk>) maakte de SG van BZK een aantal decentrale mandaatregisters van zijn departement openbaar. Ondanks herhaalde verzoeken heeft BZK niet bij al deze registers kunnen aanwijzen op grond van welke conform de wettelijke voorschriften bekend gemaakte mandaat- en volmachtbesluiten de in deze registers vermelde functionarissen bevoegd waren;

- de Handreiking Mandaat uit september 2014. Die heeft er al tien jaar aan bijgedragen dat ministeries denken dat ze zelf mogen bepalen of ze algemene mandaatbesluiten in de Staatscourant publiceren.

De Handreiking Mandaat is een (blijkens mededelingen van JenV althans in december 2023 nog geldend) intern document ten behoeve van de rijksdienst, vastgesteld door het Interdepartementaal Overleg Wetgeving en Juridische Zaken (IOWJZ) en in de openbaarheid gekomen als nr. 12 van de set documenten die openbaar werd gemaakt bij het tweede Woo-deelbesluit van JenV d.d. 6 september 2023 (online op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2023/09/06/tweede-deelbesluit-op-woo-verzoek-over-de-betrokkenheid-van-de-interdepartementale-adviesstructuur-over-wetgeving-en-juridische-zaken-omtrent-de-openbaarmaking-van-mandaat-en-volmachtbesluiten>).

In dit document 12 (herkenbaar aan de nummering rechtsonder elk blad) wordt op p. 18 in “Handreiking 17” correct uiteengezet dat algemene schriftelijke mandaten besluiten van algemene strekking zijn en op grond van de artikelen 3:40 jo. 3:42, eerste lid, Awb in de Staatscourant bekend moeten worden gemaakt om in werking te kunnen treden. De tekst vervolgt: *“Alle ministeries publiceren algemene (onder)mandaatbesluiten in de Staatscourant”*. Dat wekt de indruk een feitelijke constatering te zijn, maar dan volgt: *“Tot welk niveau (onder)mandaatbesluiten worden gepubliceerd (bijvoorbeeld het niveau van hoofd van een dienstonderdeel of het niveau van directeur), is ministerie-afhankelijk”*. Het is niet te geloven: eerst leg je uit dat een (onder)mandaatbesluit in de Staatscourant moet worden gepubliceerd om het in werking te doen treden, daarna geef je ministeries de ruimte om maar een deel van de (onder)mandaatbesluiten te publiceren. Het onafwendbare gevolg is dat de niet gepubliceerde besluiten ook niet in werking treden. De vraag is gerechtvaardigd: zijn de directeurs Wetgeving en Juridische Zaken die de Handreiking Mandaat hebben vastgesteld echt zo dom? Het antwoord ligt verscholen in de voorafgaande correspondentie. Daaruit blijkt dat de passage over het “ministerie-afhankelijke” publicatiebeleid is opgenomen onder zware druk van de Belastingdienst, die zich niet wenst te onderwerpen aan het regime van artikel 3:42 Awb. En omdat in de rijksdienst de macht niet graag voorrang geeft aan het recht, kreeg de Belastingdienst haar zin. Het is allemaal na te lezen in nr. 13 van de set documenten die openbaar werden gemaakt op grond van het Woo-besluit van JenV van 22 december 2023 (online op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2023/12/22/derde-deelbesluit-op-woo-verzoek-over-de-betrokkenheid-van-de-interdepartementale-adviesstructuur-over-wetgeving-en-juridische-zaken-omtrent-de-openbaarmaking-van-mandaat-en-volmachtbesluiten>).

¹³ Met een Woo-besluit van 9 juli 2024 (eerdaags online in de rubriek Documenten op www.rijksoverheid.nl) maakte het Ministerie van JenV alle besluiten openbaar, waarin algemene mandaten, volmachten en machtigingen zijn verleend aan functionarissen van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Het deed dat door – conform de wens van de Woo-verzoeker – in de Staatscourant een wijziging te publiceren van het Mandaatbesluit directeur-generaal DJI (zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2024-22917.pdf>), waarin via meegepubliceerde bijlagen bekend werd gemaakt welke DJI-functionarissen welke mandaten, volmachten en machtigingen hebben. Voordien lagen die bijlagen ter inzake op de DJI-inrichtingen, maar sinds 1 juli

2021 is ter inzagelegging geen wettelijk toegestane vorm van bekendmaking. De bevoegdheids-toedeling is nu weer op orde, maar het zou prettig zijn als ministeries hier zelf op zouden letten.

¹⁴ Ik zou denken: nooit, maar heb dat nog niet met enige zekerheid kunnen vaststellen.

¹⁵ Dat bevoegdheden in beginsel worden uitgeoefend door natuurlijke personen is bij mandaten niet zo goed zichtbaar, omdat de wetgever van de Awb dat allemaal redelijk omfloerst formuleert. Maar bij volmachten (bevoegdheden tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen namens een bestuursorgaan) is het wel duidelijk. Zo bepaalt artikel 3 Regeling financieel beheer van het Rijk:

- 1) *Privaatrechtelijke rechtshandelingen kunnen namens de Ministers, ieder met betrekking tot de begroting waarvoor hij verantwoordelijk is, worden verricht door:*
 - a) *de onder de Ministers ressorterende natuurlijke personen voor zover aan hen door de Ministers een volmacht is verleend;*
 - b) *de niet onder de Ministers ressorterende natuurlijke personen en rechtspersonen voor zover aan hen door de Ministers een volmacht is verleend.*
- 2) *Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op:*
 - a) *de colleges, elk met betrekking tot de taak waarvoor hij verantwoordelijk is, indien zij volmacht verlenen tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen;*
 - b) *de rechtbanken, de gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Raad voor de rechtspraak, elk met betrekking tot het door hem beheerde deel van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, indien zij volmacht verlenen tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen.*
- 3) *De volmacht bepaalt welke natuurlijke personen en rechtspersonen de op de volmacht betrekking hebbende privaatrechtelijke rechtshandelingen mogen verrichten”.*

¹⁶ De Hoge Raad valt merkwaardigerwijs niet onder artikel 4 Regeling financieel beheer van het Rijk. Elk nadeel heb z'n voordeel: prettig dat ten minste één rechterlijk college zich niet schuldig maakt aan schending van dit voorschrift.

¹⁷ Zie de vermelding van het betreffende Woo-besluit van VWS in de box in § 2.3.

¹⁸ Gedurende de jaren 1975-1977 heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een grondige studie verricht naar de rol welke de interne en externe adviesorganen spelen in de besluitvormingsprocessen op het niveau van de centrale overheid. Deze studie vond haar neerslag in een drietal rapporten, te weten:

- ['Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid'](#) (rapport nr. 11 WRR)
- ['Externe adviesorganen van de centrale overheid; beschrijving, ontwikkelingen, aanbevelingen'](#) (rapport nr. 12 WRR)
- ['Overzicht interne adviesorganen van de centrale overheid'](#) (rapport nr. 14 WRR).

Bij de aanbidding van rapport nr. 11 beval de WRR de regering aan het in dat rapport vervatte overzicht periodiek bij te houden. Naar de mening van de Raad zou dit bij voorkeur dienen te geschieden door het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dat gebeurde dan ook.

¹⁹ [Brief van 20 september 2019 van de Staatssecretaris van BZK](#) (Kamerstukken I, 2019/20 35000, stuk T, met in de bijlage [de lijst van 196 commissies](#)).

²⁰ Ten aanzien van de intradepartementale advisering is altijd aangenomen dat deze zozeer wordt beïnvloed door de dynamiek van de departementale beleidsprocessen, dat registratie minder zinvol is.

²¹ In een mail van 1 april 2021 meldde een BZK-medewerker ter zake: *“Uw Wob-verzoek gaat over aanwijzingen die bij niemand in de organisatie nog actief bekend waren”*. De Aanwijzingen inzake interdepartementale commissies zijn normale bestuurlijke voorschriften. Ze staan gewoon in de wettenbank, dus valt te vrezen dat BZK ook af en toe niet meer actief bekend is met wettelijke voorschriften. Grapje ? BZK leeft ook artikel 4 Regeling financieel beheer van het Rijk niet na en geeft evenmin gevolg aan artikel 16a Handelsregisterwet 2007. En ik vrees dat het weinig moeite kost om dit lijstje snel uit te breiden. Hoe dat kan ? De rijksoverheid gaat uit van de premisse dat – rechtsstatelijk onberispelijk als zij zichzelf acht - zij altijd de bestaande wet- en regelgeving uitvoert. Maar dat controleert zij zelden of nooit. Alleen voor begrotingsaangelegenheden, ICT en personeelsbeheer is de controle een beetje op orde. Dat de informatiehuishouding van de rijksoverheid beneden aanvaardbaar peil is, betreft dus niet alleen de archivering van documenten. Het gaat ook om de vraag of zij wel weet aan welke voorschriften zij gebonden is.