

Vergaderjaar 2010–2011

32 802

Toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 mei 2011

Met deze brief wil ik u informeren over het beleid inzake de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). Een deel van de voorstellen voor de Wob voert terug naar de discussie over misbruik van de Wob, zoals die is gevoerd in het debat over verlenging van de beslistermijnen van de Wob in verband met de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (hierna: Wet dwangsom) in 2009.¹ Mede in reactie op de motie Çörüz² is er daarbij specifieke aandacht voor de afhandeling van Wob-verzoeken bij de politie. Verder is op verschillende momenten toegezegd dat een brief aan de Kamer wordt verzonden met aandacht voor misbruik van de Wob, met daarbij tevens aandacht voor «proportionaliteit».³

Achtereenvolgens komen aan de orde:

1. Openbaarheid van bestuur
2. Voorstellen voor de Wob
 - 2.1 Oneigenlijke Wob-verzoeken
 - 2.2 Proportionaliteit, omvangrijke Wob-verzoeken
 - 2.3 Politie en de Wob
 - 2.4 Hergebruik van overheidsinformatie
 - 2.5 Voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie
 - 2.6 Kostenbepaling
 - 2.7 De uitvoeringspraktijk van de Wob
3. Planning
4. Samenvatting

1. Openbaarheid van bestuur

Nederland was in 1980 een van de eerste landen ter wereld met een wet waarin de openbaarheid van bestuur is geregeld. Sinds 2000 is er een groot aantal openbaarheidswetten bijgekomen, waaronder de Freedom of

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 751 en Handelingen II 2008/09, blz. 6426–6437

² Kamerstukken II 2009/2010, 32 123 VII, nr. 18.

³ Kamerstukken II 2010/11 31 751, nr 9, Kamerstukken II 2010/11 32 500 VII nr. 30, antwoorden op Kamervragen 2010Z20013

Information Act in het Verenigd Koninkrijk die in werking trad in 2005 en de federale Informationfreiheitsgesetz in Duitsland in 2006. Tussen al deze nieuwe openbaarheidswetgeving blijft de Nederlandse Wob overeind als een goede basis voor openbaarheid van bestuur. In de Rule of Law Index 2010 van het World Justice Project¹ staat Nederland op het punt «Open Government» op plaats 2, onder Zweden. Op plaats 3 staan de Verenigde Staten. Een van de drie criteria waarop deze indeling is gebaseerd, is de mogelijkheid om over overheidsinformatie te beschikken.

Om mee te kunnen denken met de overheid en te kunnen participeren aan het werk van de overheid moeten burgers over voldoende informatie beschikken. Maar burgers moeten ook toegang tot overheidsinformatie hebben om het bestuur adequaat te kunnen controleren en eventuele misstanden aan de kaak te kunnen stellen. Veel informatie over het werk van de overheid is inmiddels te vinden via www.overheid.nl of websites van de afzonderlijke bestuursorganen. Daarnaast kan iedere burger op basis van de Wob bij bestuursorganen informatie opvragen over bestuurlijke aangelegenheden. Daarbij hoeft de verzoeker geen belang te stellen. Elk telefoontje, mailtje of brief aan een bestuursorgaan met een verzoek om informatie kan formeel een Wob-verzoek inhouden. Het overgrote deel van deze verzoeken om informatie (waarbij soms noch verzoeker, noch ambtenaar beseft dat er sprake is van een Wob-verzoek) wordt naar tevredenheid afgehandeld. De discussie over de Wob wordt vaak toegespitst op de uitzonderingsgevallen die leiden tot juridische procedures.

Het behandelen van Wob-verzoeken behoort tot het reguliere werk van bestuursorganen. Het streven naar openbaarheid van bestuur dient echter niet ten koste te gaan van de effectiviteit van het openbaar bestuur. Goed bestuur is gediend met een bepaalde mate van vertrouwelijkheid. Interne adviezen en concepten komen niet in aanmerking voor systematische publicatie. Deze «beleidsintimiteit» maakt het voor ambtenaren mogelijk nieuwe ideeën vrijelijk te bespreken. Dit neemt niet weg dat burgers al tijdens de beleidsvorming betrokken kunnen worden, zoals via www.internetconsultatie.nl. Ook zorgvuldige besluitvorming door bestuurders is gebaat bij vertrouwelijkheid, om politisering en besluitvorming op basis van de waan van de dag te voorkomen. Hier kan een vergelijking worden gemaakt met de beslotenheid van fractievergaderingen in de Tweede Kamer. In de artikelen 10 en 11 van de Wob zijn uitzonderingsgronden geformuleerd op basis waarvan openbaarmaking geweigerd kan worden. Naast persoonlijke beleidsopvattingen in interne stukken, gaat het om bepaalde grondrechten (zoals privacy) of zwaarwegende belangen (veiligheid van de Staat) die zich tegen openbaarmaking (kunnen) verzetten.

Dit kabinet streeft naar een compacte overheid met minder ambtenaren. Bij eventuele wijziging van de Wob zal daarom kritisch bekeken moeten worden wat wijziging daadwerkelijk toevoegt aan het huidige stelsel en wat mogelijke neveneffecten zijn, waarbij ik onder meer denk aan de gevolgen voor effectiviteit en de inzet van capaciteit binnen bestuursorganen. Randvoorwaarde is immers een overheid met een verminderde capaciteit van het ambtenarenapparaat.

Zoals vanuit de Kamer zelf al aan de orde gesteld (motie Teeven)² worden er regelmatig Wob-verzoeken ingediend waarvan men zich kan afvragen of deze passen bij het doel van de Wob. Daarnaast worden er Wob-verzoeken ingediend die weliswaar passen binnen de doelstelling van de Wob, maar waarbij de capaciteit die openbaarmaking van de gevraagde informatie vergt onevenredig is ten opzichte van het belang

¹ http://www.worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP%20Rule%20of%20Law%20Index%202010_2.pdf.

² Handelingen II 2008/09, blz. 6426–6437.

van openbaarheid. Openbaarheid van bestuur is een groot goed, maar kan niet onbegrensd zijn.

De Wob als basis voor openbaarheid in Nederland

De Wob blijkt in internationaal rechtsvergelijkend perspectief een goede basis voor de openbaarheid van bestuur. Een grootscheepse aanpassing van de Wob, zoals eerder voorgesteld in het Voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie uit 2006, acht ik daarom niet noodzakelijk.

Toegankelijkheid van overheidsinformatie

Naast openbaarmaking op basis van Wob-verzoeken dient elk bestuursorgaan zoveel mogelijk uit eigen beweging informatie over de voorbereiding en uitvoering van beleid openbaar te maken op een toegankelijke en begrijpelijke manier. Openbaarheid van overheidsinformatie is immers alleen zinvol wanneer deze informatie vervolgens ook daadwerkelijk vindbaar en toegankelijk is voor burgers. Veel overheidsinformatie is reeds toegankelijk via www.overheid.nl. Meer specifieke informatie die is opgevraagd via Wob-verzoeken kan toegankelijk gemaakt worden door publicatie op de website van het betreffende bestuursorgaan, zoals de rijksoverheid reeds doet via www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/wob-verzoeken. Andere voorbeelden van actieve openbaarmaking zijn de informatie over topinkomens bij (semi-) publieke instellingen en de inrichting van een open data portaal. Het open data portaal is een doorverwijsregister, waarin bronnen van open overheidsinformatie worden ontsloten. Tijdens het Digitaal Bestuur congres (20 januari jl.) is de eerste bètaversie van het Nederlandse open dataportaal (<http://www.data.overheid.nl>) geopend.

Hergebruik van overheidsinformatie is geregeld in hoofdstuk V-A van de Wob. Doel van de regeling is het faciliteren van het gebruik van (reeds openbare) overheidsinformatie voor allerlei nuttige toepassingen, maar waarvan de ontwikkeling waarvan geen overheidstaak is. Over het beleid inzake hergebruik van overheidsinformatie en open data verwijs ik u ook naar de afzonderlijke brief over deze beleidsthema's aan de Kamer die u separaat wordt toegezonden.

Verdrag van Tromsø

Op 18 juni 2009 werd in het Noorse Tromsø het verdrag «toegang tot officiële documenten» van de Raad van Europa opengesteld voor ondertekening (hierna: Verdrag van Tromsø). Tijdens de onderhandelingen over het verdrag heeft Nederland ingezet op een niveau van openbaarheid vergelijkbaar met de Wob. Dat is in belangrijke mate gelukt. Uit een eerste inventarisatie van consequenties van ondertekening van het verdrag door Nederland blijkt dat het ondertekenen ervan weinig gevolgen zal hebben voor de mate van openbaarheid van bestuur in Nederland. Zo zal door ondertekening de reikwijdte van de Wob nauwelijks veranderen.

Ook de uitzonderingsgronden van het verdrag komen grotendeels overeen met de weigeringsgronden zoals geformuleerd in de artikelen 10 en 11 van de Wob. Het verdrag kent aanvullende uitzonderingsgronden voor «public safety» en «the equality of parties in court procedures and the effective administration of justice» (artikel 3, eerste lid, onder b en i), maar kent geen grond vergelijkbaar met artikel 10, eerste lid, onder g, over onevenredige bevoor- of benadeling van derden. Het verdrag biedt de ruimte de bestaande absolute uitzonderingsgronden te behouden, op

voorwaarde dat deze nodig zijn in een democratische samenleving, proportioneel zijn en precies neergelegd in de wet.

Een belangrijk verschil met de Wob is gelegen in de kostenbepaling in het verdrag (artikel 7). Het is mijn bedoeling de Wob op dit punt meer in overeenstemming te brengen met het verdrag (zie paragraaf 2.6).

Voordat besloten kan worden over ondertekening van het verdrag zullen eerst alle bijzondere wetten met eigen, van de Wob afwijkende regels over openbaarheid dan wel geheimhouding getoetst moeten worden aan het verdrag. Het gaat om een groot aantal wetten. Deze toetsing vormt een aanzienlijke belasting van het ambtelijk apparaat van niet alleen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maar ook van de andere departementen. Het streven naar een compacte overheid betekent prioriteiten stellen. Aangezien uit de eerste inventarisatie van consequenties van ondertekening blijkt dat door ondertekening niet veel zal wijzigen in de mate van openbaarheid in Nederland en de Wob reeds een goede basis vormt, heeft nader onderzoek naar alle specifieke regels over openbaarheid in bijzondere wetten – en daarmee definitieve besluitvorming over ondertekening – geen prioriteit.

De internationale ontwikkelingen geven evenmin aanleiding met spoed te besluiten over ondertekening van het Verdrag van Tromsø. Het verdrag is ondertekend door 13 staten, met name door landen in Scandinavië en Midden- en Oost-Europa. Drie landen (Hongarije, Noorwegen en Zweden) hebben het verdrag inmiddels geratificeerd. Het verdrag treedt in werking drie maanden nadat tien staten het verdrag hebben geratificeerd. Dat wordt niet op korte termijn verwacht. Ik heb ook begrepen dat grote landen als het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk het verdrag (voorlopig) niet zullen ondertekenen.

Besluitvorming over ondertekening heeft voor dit kabinet dan wel geen prioriteit, het verdrag zal wel gehanteerd worden als toetsingskader voor wijzigingsvoorstellen voor de Wob. Totdat een definitief besluit is genomen over ondertekening van het verdrag zullen geen voorstellen worden gedaan tot wijziging van de Wob die indruisen tegen de bepalingen in het Verdrag van Tromsø.

2. Voorstellen voor de Wob

2.1 Oneigenlijke Wob-verzoeken

In verband met de inwerkingtreding van de Wet dwangsom is in 2009 een aantal wettelijke beslistermijnen aangepast, waaronder de beslistermijnen van de Wob. Tijdens de behandeling van deze aanpassing van de Wob heeft de Tweede Kamer gewezen op het feit dat van de Wob soms misbruik wordt gemaakt. De heer Teeven heeft daarover een motie opgesteld waarin verzocht is in de Wob een bepaling op te nemen op grond waarvan een verzoeker niet-ontvankelijk kan worden verklaard als er sprake is van kennelijk misbruik.¹ In reactie daarop heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangegeven dat het inderdaad wenselijk is dat misbruik van de Wob wordt tegengegaan, maar dat het niet eenvoudig is daar een regeling voor te treffen. Toegezegd is dat zal worden onderzocht welke mogelijkheden er zijn.

Eerder is aan de Kamer al het onderzoeksrapport «Vexatious requests: anti-misbruikregelingen van openbaarsheidswetgeving»² toegezonden. Daarnaast heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de zomer van 2010 een onderzoek onder bestuursorganen laten uitvoeren door Research voor Beleid naar de omvang van oneigenlijk

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 751, nr. 8, niet in stemming gebracht.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 751, nr. 9.

gebruik van de Wob. Daarbij is ook aandacht besteed aan de werklust bij de afhandeling van Wob-verzoeken (motie Çörüz). De rapportage van dit onderzoek stuur ik u bij deze brief.¹ Het onderzoek betrof een internetenquête onder departementen, provincies, gemeenten, waterschappen, politiekorpsen en de bekendste en omvangrijkste zbo's en uitvoeringsorganisaties. Doel van het onderzoek was het vaststellen van de aard en omvang van «omvangrijke en/of complexe verzoeken» en «oneigenlijke verzoeken», de mate waarin deze verzoeken bij bestuursorganen worden ingediend en de gevolgen van deze verzoeken voor bestuursorganen. In deze brief zal bij verschillende onderdelen verwezen worden naar uitkomsten van het onderzoek.

Zoals door de Kamer zelf al eerder aan de orde gesteld, worden er Wob-verzoeken ingediend die veel van de capaciteit van bestuursorganen vragen, maar waarvan men zich kan afvragen of deze passen bij het doel van de Wob. De omvang van het probleem van oneigenlijk gebruik van de Wob (vaak aangeduid als misbruik) lijkt op basis van de uitkomsten van het onderzoek onder bestuursorganen mee te vallen. Oneigenlijk gebruik van de Wob blijkt echter als thema wel sterk te leven bij bestuursorganen. Dat is ook niet verwonderlijk: op een totaal van gemiddeld 20 verzoeken bij bijvoorbeeld gemeenten, vallen die paar frustrerende verzoeken op. Dergelijke verzoeken zijn daardoor hinderlijk voor de organisatie. Het ervaren probleem met oneigenlijk gebruik van de Wob ligt dan ook niet zozeer in de omvang van het oneigenlijk gebruik, maar meer in het gebrek aan een afwijzingsgrond in de Wob voor die gevallen waar overduidelijk sprake is van misbruik – vaak van personen met wie het bestuursorgaan al een (juridisch) conflict heeft.

Binnen het bijgevoegde onderzoek «Omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken» zijn drie soorten verzoeken als oneigenlijk omschreven:

1. Verzoeken gericht op het verdienen van geld aan de Wob door middel van inning van proceskosten of inning van een dwangsom bij niet tijdig beslissen.
Uit het onderzoek blijkt dat bij veel bestuursorganen bij een aanzienlijk deel van de Wob-verzoeken wordt vermoed dat het de verzoeker uitsluitend of met name te doen is om financieel gewin (21%). In de Wet dwangsom wordt op onderdelen aan dit probleem tegemoet gekomen, door bijvoorbeeld de vereiste van een ingebrekestelling. Dit neemt niet weg dat het risico van misbruik van de Wob met de Wet dwangsom inderdaad groter is geworden. In gemeenten is door Wob-verzoekers verschillende keren geprobeerd een dwangsom te incasseren door grote aantallen Wob-verzoeken tegelijkertijd of rond vakantietijd in te dienen. In totaal heeft 76% van de bestuursorganen verzoeken ontvangen waarvan vermoed wordt dat deze gericht waren op geld verdienen (bij 21% van de verzoeken). Van de bestuursorganen heeft, zo blijkt uit de enquête van Research voor Beleid, 6% een dwangsom uitgekeerd voor Wob-verzoeken. Dit betekent dat aan een groot deel van de verzoeken, vermoedelijk gericht op verdienen, door verzoekers uiteindelijk geen geld wordt verdiend.

Voor de Wet dwangsom is een monitor ingericht waarmee gekeken wordt naar de praktische werking van deze wet. Voor de evaluatie van de Wet dwangsom wordt daarin onder andere onderzocht hoe vaak een dwangsom wordt uitgekeerd. Ook is er afzonderlijk aandacht voor de Wob. Uit deze gegevens valt waarschijnlijk aanvullende informatie te destilleren over oneigenlijk gebruik van de Wob ten behoeve van financieel gewin. Eind 2011 zal de Tweede Kamer over de uitkomsten van de monitor van de Wet dwangsom worden geïnformeerd.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. Verzoeken gericht op het frustreren en/of vertragen van een bestuursorgaan.

Een voorbeeld is een gemeente waar in 2010 ruim 70 Wob-verzoeken binnenkwamen (in 2009 waren dat er 8), waarvan 40 van dezelfde persoon. Deze verzoeker heeft al langer een conflict met de gemeente en een mediation-traject had daar nog niets aan kunnen verbeteren. Er zijn sterke aanwijzingen dat het de verzoeker alleen te doen was om het frustreren van de gemeente. Een ander voorbeeld zijn Wob-verzoeken die bij het Openbaar Ministerie (OM) binnenkomen waarbij verzocht wordt om informatie die is opgenomen in dossiers over verkeersovertredingen en om informatie over de werkwijze van de politie. Het gaat hierbij onder meer om het zaaksoverzicht, het proces-verbaal, de foto, ijkrapporten en het bewijs dat mensen met de flitsapparatuur mogen werken. Deze verzoeken worden gedaan met behulp van voorbeeldbrieven die te vinden zijn op een bekende internetsite. De informatie uit de betreffende dossiers kan door de betrokkene eenvoudig worden opgevraagd bij de politie op grond van artikel 5:49 Awb. Een verzoek op basis van de Wob levert zodoende geen aanvullende informatie op voor de verzoeker – die immers al die stukken al via die weg kan verkrijgen. Desondanks dient het verzoek op basis van de Wob door het OM in behandeling genomen te worden. Diverse publicaties en ook het forum van de betreffende website geven aanleiding om aan te nemen dat het doel van de Wob-verzoeken niet de openbaarheid van de informatie betreft, maar het frustreren van het systeem.

3. Verzoeken die voortkomen uit een obsessief streven naar openbaarmaking.

Dit zijn verzoeken van personen die, veelal als gevolg van beslissingen of handelingen van de overheid die hen betreffen, in een verstoorde verhouding met de overheid zijn terechtgekomen en langdurig doorgaan met het indienen van soortgelijke zeer gedetailleerde Wob-verzoeken.

Het is niet de bedoeling dat burgers of bedrijven oneigenlijk gebruik maken van iets wat essentieel is in de relatie tussen overheid en burger, namelijk een zorgvuldige en tijdige behandeling van verzoeken om openbaarheid van bestuur. Vanuit de Kamer is daarom terecht gevraagd om wetgeving die het mogelijk maakt dergelijke verzoeken niet in behandeling te nemen. De afhandeling van dergelijke verzoeken kost onnodig capaciteit en daarmee belastinggeld. Overmatig beroep op de Wob door een relatief beperkt aantal mensen heeft bovendien tot gevolg dat andere burgers worden benadeeld in de uitoefening van dit recht.

Regeling oneigenlijke verzoeken

Het voorstel uit de motie van de heer Teeven om in de Wob op te nemen dat een verzoeker niet-ontvankelijk kan worden verklaard als sprake is van kennelijk misbruik, gaat uit van de intenties van de *verzoeker*. Dat veronderstelt dat het bestuursorgaan die intenties kan achterhalen en zou betekenen dat het bestuursorgaan zich over die intenties een oordeel moet vormen, terwijl op grond van de Wob een verzoeker geen belang hoeft aan te geven voor het verkrijgen van informatie. Overigens, indien een verzoeker bij voorbaat niet-ontvankelijk zou worden verklaard, dan zou hetzelfde verzoek alsnog door een andere verzoeker kunnen worden gedaan. Het letterlijk uitvoering geven aan het voorstel uit de motie past gelet op het voorgaande niet bij het uitgangspunt van de Wob dat de verzoeker geen belang hoeft te stellen bij zijn verzoek.

Ik ben echter van mening dat wel op een andere manier tegemoet kan en moet worden gekomen aan de intentie van de motie om oneigenlijk gebruik van de Wob aan te pakken. Ik ben daarom voornemens om een

bepaling in de Wob voor te stellen op grond waarvan oneigenlijke verzoeken kunnen worden afgewezen. Bij de beoordeling van verzoeken op oneigenlijk gebruik gaat het niet primair om de persoon van de verzoeker, maar om het oogmerk van het verzoek. Qua formulering van de voor te stellen bepaling zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij het Verdrag van Tromsø, dat een bepaling bevat op basis waarvan verzoeken geweigerd kunnen worden als het verzoek kennelijk onredelijk («manifestly unreasonable») is (artikel 5, vijfde lid, onder ii) en bij de wetgeving in België en Vlaanderen, waar ook wettelijke mogelijkheden bestaan om verzoeken die kennelijk onredelijk zijn af te wijzen.¹

Het is niet eenvoudig om oneigenlijke verzoeken precies te definiëren. Gelet op de kerndoelstelling van de Wob, kort gezegd de mogelijkheid voor burgers om informatie te verkrijgen, kan echter heel basaal als oneigenlijk verzoek worden beschouwd een verzoek dat (kennelijk) niet is gericht op het verkrijgen van informatie. De verzoeker doet zijn verzoek met kennelijk een ander doel dan dat, bijvoorbeeld met het doel het frustreren, verstoren of vertragen van (de werkzaamheden van) het bestuursorgaan, het verdienen van geld of het expliciete gebruik van het verzoek als drukmiddel om iets anders van het bestuursorgaan gedaan te krijgen. Diverse aspecten kunnen een rol spelen bij het oordeel dat een bestuursorgaan zich over een mogelijk oneigenlijk verzoek vormt. Zo kan indiening via juridische adviesbureaus die als dienstverlening aanbieden om proceskosten te innen bij Wob-verzoeken een aspect zijn dat leidt tot een *vermoeden* van een oneigenlijk verzoek. Andere aspecten zijn bijvoorbeeld een oncoöperatieve houding van de verzoeker (niet open staan voor overleg over de inhoud of verlenging van termijnen bij omvangrijke verzoeken, niet reageren op precisering, niet vermelden van (juiste) contactgegevens), het expliciet door de verzoeker melden van verloren juridische procedures op een ander terrein (bv. stopzetten uitkering) als aanleiding voor het verzoek, het expliciet vermelden van een ander doel dan de openbaarmaking van de gevraagde informatie (bijv. «jullie bezig te houden»).

Oneigenlijkheid van een verzoek moet niet al te snel worden aangenomen. Eén enkel aspect dat leidt tot een vermoeden van oneigenlijkheid zal doorgaans onvoldoende zijn om een verzoek af te wijzen. Meerdere aspecten, veelal in samenhang met elkaar, zullen pas kunnen leiden tot de overtuiging bij het bestuursorgaan dat er sprake is van een oneigenlijk verzoek. Vooral aspecten die raken aan het belang dat een verzoeker volgens het bestuursorgaan mogelijk wel of niet heeft bij de gevraagde informatie, mogen niet al te veel gewicht in de schaal leggen, aangezien dat op gespannen voet zou staan met het uitgangspunt van de Wob dat geen belang gesteld hoeft te worden. Een aspect dat raakt aan het mogelijke belang van de verzoeker zal niet als *enig* argument kunnen leiden tot een afwijzing vanwege oneigenlijk gebruik. Op zichzelf niet oneigenlijk zijn bijvoorbeeld verzoeken om (schijnbaar) irrelevante informatie, verzoeken naar aanleiding van een verkeersboete, verzoeken tot informatie over «alles» over een bepaald project, verzoeken met het doel om te publiceren op websites, verzoeken om informatie over derden (zoals concurrenten van de verzoeker, of bureaus waarmee verzoeker een conflict heeft), en verzoeken die door het bestuursorgaan als bedrijfsgevoelig worden ervaren (zoals dossiers van strafzaken, primaire processtukken, openbare ordedossiers, informatie over werkwijze en kennisniveau van de politie), ook al worden dergelijke verzoeken regelmatig door bestuursorganen als hinderlijk ervaren. Dergelijke verzoeken zullen op grond van het gebruikelijke afwegingskader van de Wob in behandeling moeten worden genomen en beoordeeld. Enkel in samenhang met andere aspecten kan het bestuursorgaan tot het oordeel komen dat het de

¹ Zie artikel 6, derde lid, onderdeel 3, van de (Belgische) Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (<http://user.online.be/~fschram/wet4.html>) en de artikelen 11 en 18 van het (Vlaamse) Decreet van 26 maart 2004 (http://www3.vlaanderen.be/openbaarheid/document.php?document_id=1) betreffende de openbaarheid van bestuur en over deze wetgeving het onderzoeksrapport «Vexatious requests: anti-misbruikregelingen van openbaarsheidswetgeving», blz. 48 en 49.

verzoeker helemaal niet is te doen om het verkrijgen van informatie en kan afwijzing als oneigenlijk verzoek volgen.

2.2 Proportionaliteit, omvangrijke Wob-verzoeken

In de praktijk blijkt de discussie over oneigenlijke verzoeken en omvangrijke verzoeken vaak door elkaar te lopen. Is een omvangrijk verzoek «gewoon een verzoek om veel informatie» of is het omvangrijke verzoek enkel ingediend om het bestuursorgaan te frustreren of om een dwangsom op te strijken? Of het nu gaat om oneigenlijk gebruik van de Wob of niet, omvangrijke verzoeken vormen per definitie een grote belasting voor het betreffende bestuursorgaan. Uit de enquête blijkt dat ook omvangrijke verzoeken niet in grote getale ingediend worden, maar dat er uitschieters bij zijn die een enorme aanslag vormen voor het ambtelijk apparaat. Met name departementen ontvangen relatief veel omvangrijke verzoeken. In een tijd waarin bestuursorganen efficiënter en met minder capaciteit moeten werken, is het gerechtvaardigd om een Wob-verzoek niet alleen te beoordelen op de inhoud van het verzoek (is een uitzonderingsgrond van toepassing of niet), maar ook op de tijdsinvestering die het van het bestuursorgaan vraagt. Het gaat dan om Wob-verzoeken die weliswaar passen binnen de doelstelling van de Wob, maar waarbij de inspanning niet opweegt tegen de met openbaarheid te dienen belangen. Eerder werd al vanuit de Kamer gevraagd of een dergelijke weging van «proportionaliteit» mogelijk is.¹ Op dit moment bestaat die mogelijkheid niet in de Wob.

Uiteraard moet het voor iedere burger mogelijk blijven de overheid te controleren en in documenten neergelegde informatie op te vragen over elke bestuurlijke aangelegenheid, ook als het omvangrijke dossiers betreft. Zo moet het mogelijk blijven om een Wob-verzoek te doen naar de relevante documenten over grootschalige projecten van de overheid, zoals de Betuwelijn of het vaccinatieprogramma voor baarmoederhalskanker. Maar verzoeken moeten tegelijkertijd hanteerbaar blijven voor bestuursorganen. Afgevraagd moet worden of bepaalde verzoeken niet in omvang beperkt kunnen worden. Te denken valt dan aan Wob-verzoeken die hetzelfde type informatie over een groot aantal jaren betreft zoals alle externe inhuur sinds 2000 of alle declaraties van de laatste 20 jaar. Waarom niet de bonnetjes van een half jaar opvragen om een beeld te krijgen? Dergelijke ruim geformuleerde Wob-verzoeken lijken een schot hagel in de hoop ergens wat te raken. Maar ondertussen hebben wel tientallen ambtenaren een dagtaak aan de behandeling ervan. Overheidsorganen zijn niet bedoeld als uitvoeringsorganen die oneindig ingezet kunnen worden enkel voor een mogelijke scoop van een journalist of een wetenschappelijk artikel. Deels hopen wij het aantal van deze verzoeken terug te dringen door een beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid van de verzoekers, maar andere mogelijkheden tot het treffen van aanvullende maatregelen om omvangrijke verzoeken beter hanteerbaar te maken zullen hieronder aan bod komen.

Regeling omvangrijke verzoeken

Onverminderd de aanspraak die burgers op grond van de Wob hebben op overheidsinformatie, draagt niet alle gevraagde informatie bij aan een beter inzicht in een goede en democratische bestuursvoering. Omvangrijke verzoeken zijn vaak belastend voor het overheidsapparaat. De vraag is of in die gevallen regels gesteld kunnen worden die de inspanning van de overheid verminderen zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid voor de verzoeker inzicht te verwerven in het functioneren van de overheid. Uitgangspunt blijft dat een verzoeker voor zijn verzoek geen belang hoeft te stellen. Dat is vastgelegd in artikel 3, derde lid, van de

¹ Kamervragen 2010Z20013.

Wob. In artikel 3, tweede lid, is daarbij bepaald dat de verzoeker de bestuurlijke aangelegenheid moet vermelden waarop het verzoek betrekking heeft of het daarop betrekking hebbende document waarover hij informatie wenst te ontvangen. Deze bepaling dient mede om te voorkomen dat een bestuursorgaan ongespecificeerde verzoeken in behandeling moet nemen (doe mij maar alle agenda's verslagen, besluitenlijsten). Ondanks het noemen van de bestuurlijke aangelegenheid (bijv. declareergedrag) kan een Wob-verzoek te ongespecificeerd zijn om in behandeling te kunnen nemen. In beginsel kan een onvoldoende gespecificeerd verzoek buiten behandeling worden gelaten volgens de procedure van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht. In artikel 3, vierde lid, van de Wob is bepaald dat het bestuursorgaan de verzoeker behulpzaam moet zijn bij het specificeren. Hieruit volgt dat de bevoegdheid om een verzoek op grond van artikel 4:5 Awb buiten behandeling te laten, niet bestaat als de hulp tot specificatie niet is geboden.

Ik stel voor aan deze regeling toe te voegen een bepaling op grond waarvan de omvang van het verzoek kan worden gereduceerd als de inspanning van het onverkort in behandeling nemen van het verzoek niet in verhouding staat tot het met de Wob te dienen belang. De enkele omvang van het verzoek is dus niet het criterium. Maar van een verzoek aan de minister van Buitenlandse Zaken om alle gedeclareerde bonnetjes van de afgelopen vijf jaar van het personeel van alle ambassades, kan worden gezegd dat een beeld van het functioneren van de ambassades ook kan worden verkregen door gegevens te verzamelen over een aanzienlijk kortere periode en wellicht ook door een representatieve selectie van ambassades te nemen. In dat geval staat de omvang van het verzoek niet in verhouding tot het met de Wob te dienen doel van openbaarheid. Het bestuursorgaan zou het verzoek moeten kunnen beperken, indien de verzoeker een bestuurlijke aangelegenheid heeft aangegeven, waarvan niet gezegd kan worden dat het verzoek onvoldoende gespecificeerd is.

Opschorting

Zeer omvangrijke verzoeken zullen in het algemeen niet binnen de wettelijke termijn kunnen worden afgedaan. Daarmee heeft de Wob de verzoeker een recht gegeven dat in de praktijk onmogelijk kan worden verwezenlijkt. Dat is ongewenst. Daar komt bij dat met de inwerking-treding van de Wet dwangsom het bestuursorgaan dat onmogelijk tijdig kan beslissen toch met een dwangsom wegens termijnoverschrijding kan worden geconfronteerd. Bestuursorganen beschikken bij een omvangrijk project over een omvangrijk archief, dat in het algemeen openbaar dient te zijn behoudens de beperkingen van de artikelen 10 en 11 van de Wob. Zeker als de verzoeker een journalist is, maar ook in andere gevallen, kan er aan de zijde van de verzoeker wel een belang bij tijdige afhandeling van een verzoek bestaan. Op basis van overeenstemming kunnen bestuursorgaan en verzoeker nu al afspraken maken over de wijze van behandeling van het verzoek en de termijn waarbinnen dat gebeurt inclusief opschorting van de beslistermijn. Maar wanneer de beslistermijn bij grote verzoeken niet kan worden gehaald, zou het bestuursorgaan ook eenzijdig de beslistermijn moeten kunnen opschorten, mits het daarbij voldoende rekening houdt met de belangen van de verzoeker. Voorwaarde voor eenzijdige opschorting van de beslistermijn zou moeten zijn dat periodiek, bijvoorbeeld om de twee weken, een deelbeslissing op het verzoek wordt genomen waarbij de op dat moment beschikbare openbaar te maken gegevens worden verstrekt. Tevens zou bij het nemen van een dergelijke deelbeslissing prioriteit moeten worden gegeven aan die informatie waaraan de verzoeker het meest belang hecht.

Verplicht contact

Veel omvangrijke verzoeken zijn ingegeven vanuit een zeker wantrouwen van de verzoeker over de welwillendheid waarmee zijn Wob-verzoek door de overheid tegemoet zal worden getreden. In de praktijk is zichtbaar dat, kennelijk om te voorkomen dat het behandelend bestuursorgaan bij de uitleg van het verzoek zal oordelen dat om bepaalde informatie niet is verzocht, het verzoek wordt opgesplitst in deelverzoeken, waaraan frases worden toegevoegd als «in de breedste zin van het woord» of «alle documenten die betrekking hebben op». Gebleken is dat in een gesprek tussen de verzoeker en een behandelend ambtenaar vaak kan worden geconstateerd waar het de verzoeker precies om te doen is, waardoor het verzoek soms tot de kern kan worden teruggebracht.

Met het oog op die ervaring dient aan het toepassen door het bestuursorgaan van de voorstellen over proportionaliteit en ambtshalve opschorting bij omvangrijke verzoeken, bij dergelijke verzoeken de voorwaarde te worden verbonden dat vooraf overleg plaats vindt tussen (een ambtenaar van) het bestuursorgaan en de verzoeker. Zonder dit overleg heeft het bestuursorgaan niet de bevoegdheid de voorstellen over proportionaliteit en ambtshalve opschorting toe te passen. Daarmee wordt aansluiting gezocht bij de verplichting om behulpzaam te zijn bij het preciseren van een onvoldoende gespecificeerd verzoek. Het sluit ook aan bij het overheidsbeleid gericht op de bevordering van het gebruik van «mediation» bij conflicten met burgers en het stimuleren van persoonlijk contact opnemen met burgers over schriftelijke stukken. Dit overleg vergt weliswaar een ambtelijke inspanning, maar deze investering betaalt zich vermoedelijk terug in het vervolg van de procedure, waarbij mag worden verwacht dat minder vaak juridische procedures zullen optreden.

2.3 Politie en de Wob

De Wob is een algemene wet die ook van toepassing is op de politie. Een bestuursorgaan als de politie dat in onze samenleving samen met het leger een monopolie bezit op het gebruik van geweldsmiddelen, hoort open en controleerbaar te functioneren. Echter, de politiecapaciteit kan niet ongelimiteerd ingezet worden voor de afhandeling van Wob-verzoeken. Vanuit de Tweede Kamer is specifiek aandacht gevraagd voor de werklast die politiekorpsen ervaren door de afhandeling van Wob-verzoeken.¹ De minister van Veiligheid en Justitie heeft begin februari 2011 het aanvalsplan «Minder regels, meer op straat» aan de Kamer gestuurd.² Hierin worden verschillende maatregelen aangekondigd om de administratieve lasten bij de politie te verminderen. De afhandeling van Wob-verzoeken bij de politie is een punt waarbij in gezamenlijkheid met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn.

Afhandeling «verkeersWobjes»

Door de politie worden relatief veel Wob-verzoeken ontvangen waarbij vermoed wordt dat sprake is van «verdienen» aan de Wob of «frustreren» van het bestuursorgaan. Vaak gaat het daarbij om Wob-verzoeken om informatie rondom verkeersboetes, al dan niet ingediend via een adviesbureau of website. Uit het onderzoek door Research voor Beleid blijkt dat weliswaar zeer veel van dergelijke «verkeersWobjes» worden ingediend, maar dat de afhandeling vaak relatief eenvoudig en snel gebeurt. Het ervaren probleem ligt dus vooral in de grote hoeveelheid (vrijwel continue stroom) van dergelijke verzoeken.

¹ Motie Çörüz, Kamervragen 2010Z20013.

² Kamerstukken II 2010/11, 29 628 en 30 888, nr. 237.

De informatie die in het kader van verkeersovertredingen met een beroep op de Wob wordt opgevraagd, betreft doorgaans, met hulp van adviserende websites, de flitsfoto, het ijkrapport van het flitsapparaat, de akte van aanstelling van de bekeurende politiefunctionaris en diens certificaat van training om de apparatuur te bedienen. Het betreft hier een bestuurlijke aangelegenheid waarover op basis van de Wob informatie kan worden opgevraagd. Een groot deel van de opgevraagde documenten lijkt echter niet altijd relevant voor het aanvechten van de verkeersboete. Vermoed wordt echter dat veel van deze Wob-verzoeken enkel ingediend worden om het politiekorps te frustreren uit ongenoegen over de verkeersboete.

Een succesvolle manier van omgaan met dergelijke Wob-verzoeken is het actief aanbieden van informatie in een boetevolgsysteem. In een boetevolgsysteem kunnen mensen informatie opvragen over een boete, zoals de flitsfoto, de locatie van de flitspaal, het ijkrapport en de akte van aanstelling van de bekeurende politieambtenaar. Invoering van het boetevolgsysteem betekent een verbetering van de dienstverlening en naar verwachting een vermindering van het aantal Wob-verzoeken bij de politiekorpsen. Een pilot bij het korps Noord Holland Noord is financieel ondersteund vanuit het BZK-programma Regeldruk en Administratieve Lastenvermindering. In het aanvalsplan «Minder regels, meer op straat» is aangekondigd dat meer dan de helft van de korpsen in 2011 een boetevolgservice via het internet installeert en dat dit landelijk wordt ingevoerd.

Omvangrijke verzoeken

Door de politiekorpsen worden relatief veel omvangrijke Wob-verzoeken ontvangen. Deze zijn des te meer omvangrijk vanwege de noodzakelijke toetsing en bewerking van de informatie. Dit hangt samen met het zorgvuldig onderscheiden van politiegegevens waarover geen informatie mag worden verstrekt. Politiegegevens zijn op basis van de Wet politiegegevens van 2007 (Wpolg) uitgezonderd van openbaarheid. Overige informatie moet aan de Wob worden getoetst. Politiekorpsen moeten bijvoorbeeld processen-verbaal (PV's) openbaar maken, maar zonder de daarin opgenomen politiegegevens en persoonsgegevens of tot personen herleidbare gegevens. Bij de beoordeling van documenten wordt vaak rechtstreeks een beroep gedaan op «blauwe» experts. Het anonimiseren en motiveren vergt daarnaast veel tijd, mede doordat PV's niet geautomatiseerd geschoond kunnen worden van dergelijke gegevens en dit dus handmatig moet gebeuren.

In overleg met de Minister van Veiligheid en Justitie en de korpsen zal ik nader bezien wat de mogelijkheden zijn om Wob-verzoeken bij de politie beter hanteerbaar te maken, daarbij wordt ook gekeken naar de verhouding Wob en Wpolg.

2.4 Hergebruik van overheidsinformatie

In hoofdstuk V-A van de Wob is een regeling over hergebruik van overheidsinformatie opgenomen. Deze regeling is gebaseerd op de Europese richtlijn Hergebruik Overheidsinformatie.¹ Doel van de regeling is het faciliteren van het gebruik van (reeds openbare) overheidsinformatie voor allerlei nuttige toepassingen. De ontwikkeling van deze toepassingen is geen overheidstaak, maar moet door de markt worden opgepakt, hetgeen kan leiden tot nieuwe economische en maatschappelijke impulsen. In de praktijk komt het hergebruik van overheidsinformatie in een aantal gevallen niet tot ontwikkeling, wegens belemmeringen op het gebied van kosten en gebruiksvoorwaarden. Ik ben voornemens deze

¹ Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 november 2003 betreffende het hergebruik van overheidsinformatie (PbEU L345/90).

belemmeringen weg te nemen door middel van een aanvulling van hoofdstuk V-A van de Wob.

2.5 Voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie

In 2006 heeft prof. B.M.J. van der Meulen aan de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing een voorontwerp voor een Algemene wet overheidsinformatie uitgebracht. Nu, zoals hierboven is aangegeven, er onvoldoende aanleiding bestaat om het stelsel van de Wob fundamenteel te herzien, is dat voorontwerp niet het logische vertrekpunt voor nog te treffen maatregelen. Dat neemt niet weg dat in het voorontwerp oplossingen worden aangedragen voor knelpunten die in de praktijk veel gevoeld worden. Het gaat dan met name om verzoeken van natuurlijke personen of rechtspersonen om informatie die hen zelf betreft, om inzage in informatie voor wetenschappelijk onderzoek en om uitwisseling van informatie tussen bestuursorganen.

In al deze gevallen gaat het om informatie die niet openbaar is (voor een ieder), maar waarbij de verzoeker een bijzonder belang heeft. Dat belang kan tot op heden bij de Wob geen rol spelen. Wanneer een verzoek om informatie wordt toegewezen, dan is de informatie vanaf dat moment openbaar voor een ieder. Is het resultaat, openbaar voor een ieder, niet aanvaardbaar, dan moet het verzoek worden afgewezen. Een verzoeker die om zijn eigen dossier vraagt, heeft de keus tussen een afwijzing ter bescherming van zijn eigen privacy of een toewijzing, maar dan moet hij zijn dossier delen met de rest van de wereld.

In het voorontwerp is een aantal voorzieningen getroffen op grond waarvan informatie in bepaalde gevallen in verband met bijzondere belangen kan worden verstrekt zonder dat tevens van openbaarmaking voor een ieder sprake is. Voorgesteld wordt deze bepalingen in de Wob in te passen. Eerder is door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegd dat «[W]anneer de Wob gewijzigd wordt, een aantal voorstellen uit het Voorontwerp ook meegenomen zal worden». Het ging daarbij specifiek om voorstellen ter verbetering van de uitvoeringspraktijk.¹

2.6 Kostenbepaling

De afhandeling van Wob-verzoeken kost geld. Vooral bij omvangrijke verzoeken leidt dat tot vragen over de inzet van de ambtelijke capaciteit en de kosten die de behandeling met zich meebrengt. Voor bestuursorganen van de rijksoverheid is in artikel 12 van de Wob en het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur vastgelegd dat kosten in rekening gebracht mogen worden voor het verstrekken van kopieën en het vervaardigen van uittreksels of samenvattingen. Op aandringen van de Tweede Kamer is destijds bepaald dat deze regeling alleen voor de centrale overheid geldt, vanuit het oogpunt van autonomie voor decentrale overheden – niet zodat onbepaald kosten in rekening konden worden gebracht.² Omdat een algemene kostenregeling bij decentrale overheden ontbreekt, komt het regelmatig voor dat gemeenten naast het rekenen van kopieerkosten leges in rekening brengen voor bijvoorbeeld het opzoeken en verzamelen van de gevraagde informatie.

Door sommige bestuursorganen wordt gesteld dat het doorberekenen van kosten een drempel kan vormen voor oneigenlijke en omvangrijke Wob-verzoeken. Vorig jaar werd bijvoorbeeld door een student eenzelfde Wob-verzoek ingediend bij alle gemeenten. Het betrof een verzoek om gedetailleerde informatie over brandveiligheid. De student trok zijn verzoek in op het moment dat hij gewezen werd op de leges die voor

¹ Antwoorden Kamervragen 1256, 2009–2010.

² Kamerstukken II 1988/89, 19 859, nr. 18.

afhandeling van het verzoek gerekend zouden worden. Het doorberekenen van kosten had in dit geval dus een afschrikkende werking.

Tegen het aan de verzoeker in rekening brengen van kosten van de behandeling van Wob-verzoeken bestaat echter een aantal bezwaren:

- Het in rekening brengen van kosten anders dan kopieerkosten staat op gespannen voet met openbaarheid. Hoge kosten zijn een drempel voor iemand die een Wob-verzoek wil indienen en is daarmee niet alleen een belemmering voor kwaadwillenden, maar ook voor degene die daadwerkelijk op zoek is naar informatie, de geïnteresseerde de student, de journalist of de burger.
- Het vragen van een financiële vergoeding voor het behandelen van Wob-verzoeken kan voor meer administratieve lasten zorgen voor zowel de bestuursorganen als de verzoekers. De kosten van het optuigen van een administratiesysteem en het daadwerkelijk innen van de vergoedingen kunnen behoorlijk zijn. De mogelijke extra administratieve lasten brengen in veel gevallen meer kosten mee dan dat het vragen van een financiële vergoeding ze uiteindelijk opbrengt. Bij het rijk wordt doorgaans geen vergoeding voor kopieerkosten gevraagd, mede omdat de inningskosten niet opwegen tegen de inkomsten.
- In artikel 7, tweede lid, van het Verdrag van Tromsø is vastgelegd dat alleen kosten in rekening kunnen worden gebracht voor een afschrift van officiële documenten, mits deze redelijk zijn en de werkelijke kosten van de reproductie en levering niet overschrijden. Het doorberekenen van andere kosten is op basis van het verdrag niet mogelijk.
- Het doorberekenen van andere kosten is niet in lijn met aanpalend beleid inzake hergebruik van overheidsinformatie, waarbij gestreefd wordt het doorberekenen van kosten te beperken tot marginale verstrekkingskosten (zie de brief over open data en hergebruik van overheidsinformatie).
- De rechtbank Den Haag heeft recentelijk¹ geoordeeld dat geen leges in rekening gebracht mogen worden voor de behandeling van een Wob-verzoek. De rechtbank is van oordeel dat het verrichten van werkzaamheden in het kader van de behandeling van een Wob-verzoek niet kan worden aangemerkt als een dienst in de zin van artikel 229, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet, aangezien bij die behandeling het algemeen belang van openbaarheid van informatie wordt gediend. De gemeente Heerlen is tegen een soortgelijke uitspraak in hoger beroep gegaan. Er is op dit moment nog geen uitspraak van de Raad van State.

Gelet op de hiervoor genoemde bezwaren tegen het doorberekenen van kosten en de huidige uiteenlopende praktijk in het berekenen van kosten voor Wob-verzoeken, wil ik een voorstel gaan doen voor een eenduidige regeling in de Wob waarin voor alle bestuursorganen (centraal en decentraal) wordt vastgelegd dat alleen kosten voor reproductie en levering (marginale verstrekkingskosten) in rekening kunnen worden gebracht. Bestuursorganen behouden de mogelijkheid om deze kosten niet in rekening te brengen, bijvoorbeeld wanneer de administratieve kosten hoger zijn dan wat het op zou brengen. Dit brengt de kostenbepaling in de Wob in lijn met het Verdrag van Tromsø. Overigens kan het aan de verzoeker doorberekenen van enkel de kopieerkosten bij omvangrijke Wob-verzoeken al een stimulans vormen om de verzoeken zo specifiek mogelijk te formuleren.

De voorgestelde aanpassing van de Wob en de recente uitspraken van de rechtbank brengen met zich mee dat bestuursorganen, waaronder de medeoverheden, bepaalde kosten, anders dan de verstrekkingkosten, niet meer in rekening mogen brengen. Daarom zal ik conform artikel 2 van de Financiële verhoudingswet (Fvw), nader onderzoek laten verrichten naar de financiële gevolgen voor de medeoverheden.

¹ Uitspraak rechtbank Den Haag, 28 april 2010, AWB 09/7151 WOB.

2.7 De uitvoeringspraktijk van de Wob

De focus van bovenstaande voorstellen ligt op de wet, maar er zijn ook mogelijkheden tot verbetering van de uitvoeringspraktijk van de Wob zonder dat daarvoor de wet aangepast hoeft worden. De werklust die ambtenaren ervaren door Wob-verzoeken is gedeeltelijk gelegen in de manier waarop de afhandeling binnen het bestuursorgaan georganiseerd is en hoe de Wob benaderd wordt. Het «probleem van de Wob» wordt voor een deel bepaald door de bestaande beeldvorming over de Wob. Een verbeterde organisatie vermindert niet het aantal oneigenlijke Wob-verzoeken, maar kan wel bijdragen aan een betere en/of snellere afhandeling van omvangrijke en/of complexe Wob-verzoeken. Hoewel de interne organisatie de verantwoordelijkheid is van de individuele bestuursorganen, wil ik kort stilstaan bij de uitvoeringspraktijk.

Het ontbreken van een duidelijk aanspreekpunt en/of een vaste procedure kan negatieve gevolgen hebben voor de afhandelingsduur van de verzoeken. Een voorbeeld zijn de verzoeken die rond vakantietijd worden ingediend. Daarvan wordt vermoed dat ze ingediend worden met het oog op financieel gewin op basis van de Wet dwangsom. Een goede achtervang-regeling kan in dit geval problemen met de termijnen voorkomen.

De respondenten in het onderzoek van Research voor Beleid geven aan dat onvindbaarheid van documenten maar voor 5% van de bestuursorganen een probleem is. Echter, bij de tijdsbesteding wordt aangegeven dat het opzoeken van de informatie binnen de organisatie behoorlijk wat tijd kost. Zo wordt behoorlijk wat tijd besteed aan het zoeken naar informatie omdat niet duidelijk is waar deze binnen de organisatie aanwezig is of doordat informatie verzameld moet worden bij verschillende afdelingen. De informatie is er dus wel, maar moeilijk vindbaar. Betere archivering, duidelijkere procedures, vaste contactpersonen en bredere bekendheid met de Wob binnen de organisatie zouden dit punt kunnen verbeteren.

De afhandeling van Wob-verzoeken is bij veel bestuursorganen niet ingepland in het primaire proces. De Wob-verzoeken worden daardoor eerder als belastend ervaren. Zeker als er dan een omvangrijk of oneigenlijk verzoek tussen zit, heeft dit gevolgen voor de houding ten opzichte van volgende Wob-verzoeken. De houding ten opzichte van de Wob en de afhandeling van verzoeken zou verbeterd kunnen worden door uitwisseling van ervaringen, praktische oplossingen en van conceptbeslissingen tussen soortgelijke bestuursorganen. Op die manier kan ook meer eenduidig besloten worden op gelijklopende Wob-verzoeken. Daarnaast kan aandacht voor de Wob binnen de interne opleiding helpen. Bijvoorbeeld door de Wob een onderdeel te maken van bestaande introductiecursussen voor nieuwe medewerkers.

Ten slotte geldt voor alle bestuursorganen dat nader verkend zou kunnen worden welke informatie zich leent voor actieve openbaarheid. Op die manier kunnen jaarlijks terugkerende verzoeken voorkomen worden en kan een bestuursorgaan zijn eigen moment van openbaarmaking bepalen.

Het verdient aanbeveling dat bestuursorganen hun organisatie nog beter inrichten op de afhandeling van Wob-verzoeken en dat medewerkers van organisaties beter bekend worden gemaakt met de Wob en de implicaties van Wob-verzoeken. De interne organisatie valt onder de verantwoordelijkheid van de individuele bestuursorganen. Het voorschrijven van aanvullende procedures etc. leidt enkel tot administratieve lasten en een

vermindering van efficiëntie, aangezien bestuursorganen onderling sterk van elkaar verschillen.

3. Planning

Op basis van de punten die in deze brief aan de orde zijn gekomen, wordt een voorstel tot wijziging van de Wob voorbereid. Deze zal in het najaar 2011 ter consultatie worden gestuurd aan de decentrale overheden en de gebruikelijke adviesorganen. Tevens zal het voorstel worden toegestuurd aan de Nederlandse Vereniging van Journalisten en het Genootschap van Hoofdredacteuren. Op het wetsvoorstel zal ook via internetconsultatie gereageerd kunnen worden. Het voorstel zal vervolgens in de loop van 2012 bij de Tweede Kamer worden ingediend.

4. Samenvatting

Om mee te kunnen denken met de overheid en te kunnen participeren aan het werk van de overheid moeten burgers over voldoende informatie beschikken. Burgers moeten ook toegang tot overheidsinformatie hebben om het bestuur adequaat te kunnen controleren en eventuele misstanden aan de kaak te kunnen stellen. Nederland was in 1980 een van de eerste landen ter wereld met een wet waarin de openbaarheid van bestuur is geregeld. Het overgrote deel van deze verzoeken om informatie wordt naar tevredenheid afgehandeld. De Wob blijkt in internationaal rechtsvergelijkend perspectief een goede basis voor de openbaarheid van bestuur. Een grootscheepse aanpassing van de Wob, zoals eerder voorgesteld in het Voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie uit 2006, is daarom niet noodzakelijk.

Aangezien uit de eerste inventarisatie van consequenties van ondertekening van het Verdrag van Tromsø blijkt dat door ondertekening niet veel zal wijzigen in de mate van openbaarheid in Nederland en de Wob reeds een goede basis vormt, heeft nader onderzoek naar alle specifieke regels over openbaarheid in bijzondere wetten – en daarmee definitieve besluitvorming over ondertekening – geen prioriteit. Totdat een definitief besluit is genomen over ondertekening van het verdrag zullen geen voorstellen worden gedaan tot wijziging van de Wob die indruisen tegen de bepalingen in het verdrag van Tromsø.

Naast openbaarmaking op basis van Wob-verzoeken dient elk bestuursorgaan zoveel mogelijk uit eigen beweging informatie over de voorbereiding en uitvoering van beleid openbaar te maken op een toegankelijke en begrijpelijke manier. Veel informatie over het werk van de overheid is inmiddels te vinden via www.overheid.nl of websites van de afzonderlijke bestuursorganen. Daarnaast is een bètaversie van het Nederlandse open dataportaal geopend.

Hergebruik van overheidsinformatie is geregeld in hoofdstuk V-A van de Wob. Om nog bestaande knelpunten rond hergebruik weg te nemen wordt voorgesteld gebruiksbepalingen onmogelijk te maken door te bepalen dat bestuursorganen bij verzoeken om hergebruik van overheidsinformatie eventueel bij de overheid berustend auteursrecht en aanverwante rechten niet uitoefenen en slechts ten hoogste de verstrekkingskosten in rekening mogen brengen.

Regelmatig worden Wob-verzoeken ingediend die veel van de capaciteit van bestuursorganen vragen, maar waarvan men zich kan afvragen of deze passen bij het doel van de Wob. Op dit moment ontbreekt een afwijzingsgrond in de Wob voor die gevallen waar overduidelijk sprake is van oneigenlijk gebruik (vaak aangeduid als misbruik). Daarom zal een

voorstel worden gedaan voor een bepaling in de Wob op grond waarvan oneigenlijke verzoeken kunnen worden afgewezen, waarbij het uitgangspunt blijft dat een verzoeker voor zijn verzoek geen belang hoeft te stellen.

Omvangrijke verzoeken vormen een grote belasting voor het betreffende bestuursorgaan. Uiteraard moet het voor iedere burger mogelijk blijven de overheid te controleren en in documenten neergelegde informatie op te vragen over elke bestuurlijke aangelegenheid, ook als het omvangrijke dossiers betreft. Maar verzoeken moeten tegelijkertijd hanteerbaar blijven voor bestuursorganen. Daarom wordt voorgesteld een bepaling in de Wob op te nemen op grond waarvan de omvang van het verzoek kan worden gereduceerd als de inspanning van het onverkort in behandeling nemen van het verzoek niet in verhouding staat tot het met de Wob te dienen belang. Daarnaast wordt een voorstel gedaan tot toevoeging van de mogelijkheid tot opschorting van de beslistermijn bij omvangrijke verzoeken. In beide gevallen zal als voorwaarde worden gesteld dat vooraf overleg plaatsvindt tussen (een ambtenaar van) het bestuursorgaan en de verzoeker.

Een bestuursorgaan als de politie dat in onze samenleving samen met het leger een monopolie bezit op het gebruik van geweldsmiddelen, hoort open en controleerbaar te functioneren. Echter, de politiecapaciteit kan niet ongelimiteerd ingezet worden voor de afhandeling van Wob-verzoeken. In overleg met de Minister van Veiligheid en Justitie en de korpsen zal nader worden bezien wat de mogelijkheden zijn om Wob-verzoeken bij de politie beter hanteerbaar te maken, daarbij wordt ook gekeken naar de verhouding Wob en Wpolg. Daarnaast is reeds aangekondigd dat meer dan de helft van de korpsen in 2011 een boetevolgservice via het internet installeert en dat dit landelijk wordt ingevoerd.

Voorgesteld wordt een bepaling aan de Wob toe te voegen die het mogelijk maakt informatie te verstrekken aan natuurlijke of rechtspersonen die henzelf betreft, inzage te geven in informatie voor wetenschappelijk onderzoek en informatie uit te wisselen tussen bestuursorganen zonder dat de informatie daarmee voor een ieder openbaar wordt.

Voorgesteld wordt de huidige kostenbepaling in de Wob aan te passen om te komen tot een eenduidige regeling in de Wob waarin voor alle bestuursorganen (centraal en decentraal) wordt vastgelegd dat alleen kosten voor reproductie en levering (marginale verstrekingskosten) in rekening kunnen worden gebracht.

Het verdient aanbeveling dat bestuursorganen hun organisatie nog beter inrichten op de afhandeling van Wob-verzoeken en dat medewerkers van organisaties beter bekend worden gemaakt met de Wob.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner