

Vergaderjaar 2013–2014

33 328

Voorstel van wet van de leden Voortman en Schouw houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid)

Nr. 9 HERDRUK¹

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

INHOUDSOPGAVE

I.	ALGEMEEN DEEL	2
1.	Inleiding	2
1.1	Aanleiding	2
1.2	Hoofdlijnen van wetsvoorstel	5
2.	Huidige openbaarheidsregelingen	8
2.1	Voorgeschiedenis van de Wet openbaarheid van bestuur	8
2.2	Bijzondere openbaarmakingsregimes en andere regelingen	9
2.3	Europese en internationale verplichtingen en standaarden	9
2.4	Evaluaties en aanbevelingen	12
3.	Het belang van openbaarheid van publieke informatie	15
3.1	Voor de democratische rechtsstaat	16
3.2	Voor het individu	17
3.3	Voor het bestuur	17
3.4	Voor economische, culturele en wetenschappelijke ontwikkeling	18
4.	Belangrijkste keuzes van het voorstel	18
4.1	Overgenomen onderdelen uit de huidige Wob en het Voorontwerp	19
4.2	Openbaarheid als recht	20
4.3	Reikwijdte	21
4.3.1	Overheidsorganen, koepelorganisaties en andere publieke entiteiten	22
4.3.2	De semipublieke sector	26
4.4	Maatregelen ter versterking van de actieve openbaarheid	29

¹ I.v.m. de juiste omschrijving van het Kamerstuk.

4.4.1	Register	32
4.4.2	Verplichte openbaarmaking van bepaalde soorten informatie	33
4.4.3	Stimulering en naleving van de actieve openbaarmakingsplicht	34
4.5	Passieve openbaarheid	35
4.5.1	Termijnen en derdebelanghebbenden	35
4.5.2	Wijze van indiening van verzoek en verstrekking	38
4.5.3	Antimisbruik	38
4.6	Uitzonderingsgronden	40
4.6.1	De toepassing van uitzonderingsgronden	40
4.6.2	De uitzonderingsgronden	42
4.7	Hergebruik	51
4.7.1	Algemene context	53
4.7.2	Rechtenbenadering	53
4.7.3	Bereik	54
4.7.4	Derdenbescherming	56
4.7.5	Toezicht	57
4.8	De Informatiecommissaris	57
4.8.1	Taken	58
4.8.2	Benoeming, ontslag en bezoldiging	59
4.9	Bijzondere openbaarmakingsregelingen en andere wetten	60
5.	Financiële aspecten van het voorstel	61
5.1	Kostenbepalingen	61
5.2	Financiële gevolgen voor burgers en organen	61
6.	Verantwoording	63
II.	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	65

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Met de inwerkingtreding van de Wet openbaarheid bestuur in 1980 was Nederland gidsland op het gebied van transparantie en openbaarheid van bestuur. Sindsdien hebben veel landen vergelijkbare wetgeving aangenomen en is openbaarheid van bestuur of *freedom of information* een essentieel onderdeel geworden van elke moderne democratie. Democratie verdraagt geen geheimhouding; alleen een goed geïnformeerd publiek kan overwogen keuzes maken. Overheidsinformatie is niet gebaat bij exclusiviteit; de actieve ter beschikking stelling ervan kan de publieke sector, de informatie-economie en het cultureel wetenschappelijke leven slimmer en sterker maken. Het toegankelijk maken van publieke informatie is geen gunst van de overheid, maar een recht van de burger dat hem of haar in staat stelt de overheid te controleren, fundamentele rechten uit te oefenen en economische en culturele waarde te creëren.

Deze ideeën over nut en noodzaak van openbaarheid vinden onvoldoende weerklank in de huidige Nederlandse praktijk. Hoewel de wet in 1991 is herzien en sindsdien op onderdelen aangepast en er een omvangrijk lichaam aan jurisprudentie is ontstaan, zijn de afwegingen en ideeën uit de jaren 70 leidend voor de huidige openbaarheidspraktijk. Daardoor wordt onder de huidige Wob te weinig informatie uit eigen beweging openbaar gemaakt, sluiten de uitzonderingsgronden teveel belangrijke informatie uit van publieke controle en kunnen verzoekers om informatie

met hoge kosten worden geconfronteerd. De hergebruikbepalingen blijken weinig stimulerend voor een actief open data beleid. Het is dan ook niet verrassend dat de huidige openbaarheidspraktijk niet meer aansluit bij de verwachtingen van de hedendaagse informatiesamenleving en onvoldoende gebruik maakt van de mogelijkheden van de digitale wereld. Daarmee wordt ook economische ontwikkeling in de weg gestaan.

Nederland is achterop geraakt bij landen die recent een *freedom of information act* hebben aangenomen of voortvarend aan de slag zijn gegaan met het openstellen van overheidsinformatie voor hergebruik, en heeft geen lering getrokken uit buitenlandse ervaringen. Die hebben in het afgelopen decennium een hoge vlucht genomen. In veel landen om ons heen is het recht op toegang tot publieke informatie verankerd in wetgeving en zijn praktische oplossingen gevonden om dit recht invulling te geven. Veel nadruk ligt daarbij op het actief openbaren van informatie en de mogelijkheden van een Informatiecommissaris om de brug te slaan tussen burger en overheid. Daarmee wordt erkend dat toegankelijkheid van publieke informatie vaak niet alleen een juridische kwestie is, maar ook een praktisch probleem en een mentaliteitskwestie. Dit voorstel probeert te leren van deze buitenlandse ervaringen en oplossingen.

Door beter aan te sluiten op de wensen en verlangens van burgers en bedrijven, wordt ook de mogelijkheid vergroot om economische munt te slaan uit publieke informatie; deze kansen van de digitale open data agenda laat de huidige Wob nu liggen. Overheden verzamelen bij hun activiteiten grote hoeveelheden gegevens die van waarde kunnen zijn voor allerlei economische activiteiten en voor verhoging van de effectiviteit van het functioneren van de overheid. Ook kunnen private partijen helpen bij het inzichtelijk en doorzoekbaar maken van complexe informatie. Voorwaarde hiervoor is wel dat de informatiehuishouding van overheden en semioverheden op orde is en dat informatie goed digitaal toegankelijk is en hergebruikt kan worden.

De emancipatie van de burger jegens de overheid en de opkomst van de informatiesamenleving brengen met zich mee dat burgers en ondernemers snel en gemakkelijk toegang willen tot allerlei soorten overheidsinformatie. Dit stelt hoge technologische eisen aan de ICT-capaciteit van de publieke sector. Ook de juridische infrastructuur vergt investeringen om ervoor te zorgen dat de bescherming die het recht biedt in een informatiesamenleving een adequaat niveau heeft voor burgers en bedrijven. Net zo goed is vereist dat een omslag in de Nederlandse bestuurscultuur wordt bewerkstelligd. Zolang het informatiemonopolie van de overheid niet doorbroken wordt en een mentaliteit dat de overheid haar informatie ten dienste van het publieke domein bezit, zal de burgerparticipatie in de politiek en in beleid een moeilijk punt blijven. Tegelijkertijd is een grotere vraag ontstaan naar verantwoording van overheidsbestuur en anderen die een publieke taak uitoefenen of publieke middelen besteden.¹ De klassieke visie op de democratische rechtsstaat waarbij de burger afhankelijk is van de volksvertegenwoordiger voor controle op het bestuur en van de rechter voor zijn rechtsbescherming, voldoet daarbij niet meer. De burger wil – en heeft recht op – directe participatie in en controle op zijn overheid. Bescherming komt alleen in laatste instantie van de rechter. Openbaarheid van bestuur is dan het voertuig waarmee de burger een actief onderdeel kan worden van de moderne democratische rechtsstaat.

¹ Over de relatie tussen de openbaarmaking van informatie en de verantwoording door Ministeries, zie het rapport van de Algemene Rekenkamer, «*De staat van de Rijksverantwoording*», 2012.

Transparantie en openbaarheid moeten zich dan ook niet beperken tot overheidsvoorlichting omtrent beleid, maar eveneens inzicht geven hoe beleid tot stand is gekomen en welke keuzes gemaakt zijn bij de uitvoering. De visie van Bismarck, volgens welke de burger niet moet willen zien hoe worsten en wetten gemaakt worden, is onverenigbaar met de moderne democratische rechtsstaat.

In het openbaar bestuur gaat het er juist wél om hoe een worst gemaakt wordt. Sommige gemeenten leveren grote prestaties op het gebied van werktoeleiding, andere niet. Sommige overheden werken met succes samen met maatschappelijke organisaties en bedrijven, andere niet. Sommige overheden hebben hun dienstverlening wel op orde, andere niet. In Nederland bestaat er betrekkelijke brede overeenstemming over hoofddoelstellingen: beter onderwijs, meer veiligheid, betere zorg, meer werkgelegenheid, een goede leefomgeving. De grote vragen in het openbaar bestuur gaan dan ook niet over wát te bereiken, maar over hóe dat te bereiken. Inzicht in besluitvormingsprocessen is daarbij essentieel.

De roep om verhoogde transparantie heeft er al toe geleid dat sommige bestuursorganen uit eigen beweging meer informatie openbaren. Steeds meer bestuurders en ambtenaren zien de voordelen van transparantie en voelen de urgentie van verbeterde openbaarheid. Dit doet echter niet af aan de noodzaak te komen tot een nieuwe wet betreffende de openbaarheid van bestuur, nu het van groot belang is dat alle overheden en semioverheden tot meer transparantie gedwongen worden. Ook is het onvoldoende om de huidige Wob slechts op onderdelen aan te passen. Een breuk met de huidige praktijk is noodzakelijk en verscheidene nieuwe aspecten worden geïntroduceerd.

Op 30 september 2011 werd in de Tweede Kamer een hoorzitting georganiseerd over dit onderwerp waarbij verschillende problemen uit de praktijk aan bod kwamen. In 2004 bij de laatste evaluatie van de Wob in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kwamen vergelijkbare signalen naar boven. Vervolgens is in 2006 het Voorontwerp Algemene Wet Overheidsinformatie gepresenteerd, waarin gestreefd werd naar een verhoogde transparantie. In 2009 is in de Raad van Europa de *Convention on access to official documents* opgesteld, ook wel het Verdrag van Tromsø genoemd, dat minimumnormen biedt voor transparantie. Ook het Verdrag van Aarhus, dat door Nederland wel is geratificeerd en in 2004 in de huidige Wob is geïmplementeerd, stelt verregaande regels voor de openbaarheid van informatie, doch alleen voor informatie die betrekking heeft op het milieu. De EU Richtlijn hergebruik van overheidsinformatie² die in 2006 eveneens is verwerkt in de huidige Wob, is op onderdelen achterhaald. Inmiddels is op 26 juni 2013 een wijziging van deze richtlijn vastgesteld³, terwijl enkele Europese landen als het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk al verdergaande nationale open data reguleringen hanteren.

Dit voorstel slaat acht op deze ontwikkelingen en bouwt voort op verschillende onderdelen uit de Wob, het Voorontwerp, het Verdrag van Aarhus, het Verdrag van Tromsø, Europese ontwikkelingen, internationale modelwetgeving en buitenlandse *Freedom of Information acts*.

² Richtlijn 2003/98/EG 17 van het Europees Parlement en de Raad van november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PB L 345).

³ Richtlijn 2013/37/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie (Pb L 175).

1.2 Hoofdlijnen van wetsvoorstel

Het doel van deze wet is om overheden en semioverheden transparanter te maken, om zo het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en economische ontwikkeling beter te dienen. In de eerste plaats worden daarvoor middels dit voorstel de toegang tot publieke informatie en het hergebruik van die informatie als rechten van burgers verankerd, wat een noodzakelijke stap is in de erkenning van het belang van transparantie en openbaarheid. Aan deze rechten wordt invulling gegeven door een versterking van de actieve openbaarheid, dus het toegankelijk maken van informatie nog voordat daar om verzocht is. Dit voorstel verplicht dat bepaalde categorieën informatie in ieder geval uit eigen beweging worden geopenbaard en dat overheden een register bijhouden van (een deel) van de documenten en datasets waarover zij beschikken. Ook moet de informatie elektronisch en machinaal leesbaar en daarmee geschikt voor hergebruik toegankelijk worden gemaakt. Daarnaast wordt de reikwijdte flink verbreed ten opzichte van de huidige Wob. Ook de Staten-Generaal en de Raad van State, gaan onder deze wet vallen, evenals op termijn semipublieke instellingen. Alleen de rechterlijke macht, alsmede de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, blijven uitgezonderd. De uitzonderingsgronden om informatie geheim te houden worden aangescherpt. Er blijft daarbij wel een zekere mate van zogenaamde bestuursintimiteit overeind, maar in de totstandkoming van beleid moet wel meer informatie geopenbaard worden over de overwogen alternatieven en de risico's.

Om de uitvoering van de wet te bevorderen en te monitoren en om een brug te slaan tussen verzoeker en overheid wordt een de Informatiecommissaris ingesteld die klachten behandelt, de uitvoering van de wet monitort en gevraagd en ongevraagd advies kan geven. Organen moeten bovendien binnen twee weken een verzoek om informatie afhandelen, met de mogelijkheid om die termijn met twee weken te verlengen.

Dit voorstel neemt een aantal onderdelen van de huidige Wob over, met name waar het gaat om structurele aspecten, zoals het informatiestelsel en het onderscheid tussen actieve en passieve openbaarheid. Waar het gaat om de materiële en procedurele invulling van het recht op toegang tot publieke informatie wordt echter op een groot aantal onderdelen afgeweken van de huidige Wob. In deze toelichting zal steeds worden aangegeven welke problemen spelen in de praktijk en hoe door middel van dit voorstel wordt afgeweken van de huidige Wob om deze problemen aan te pakken.

Het wetsvoorstel geeft invulling aan de opdracht in artikel 110 van de Grondwet aan de overheid om transparantie en openbaarheid te betrachten. Verschillende onderzoekers hebben ervoor gepleit om in de grondrechtencatalogus van de Grondwet een recht op openbaarheid van bestuur op te nemen. Dit voorstel kiest er echter voor eerst dat recht in de gewone wet te verankeren. Het wetsvoorstel voldoet daarbij aan de eisen van het Verdrag van Aarhus en maakt waar mogelijk diens normen toepasselijk op alle soorten publieke informatie. Ook aan de eisen van het Verdrag van Tromsø wordt met dit voorstel grotendeels voldaan. Tevens is het voorstel in lijn met de ontwikkelingen omtrent artikel 10 EVRM. In paragraaf 4 van deze toelichting wordt nader ingegaan op de eisen vanuit de internationale rechtsorde voor dit voorstel.

Een noodzakelijke stap in de verbetering van de informatievoorziening door de overheid is de digitalisering van publieke informatie. Deze

digitalisering biedt de overheid de kans om de informatiehuishouding te moderniseren, waarmee de behandeling van Wob-verzoeken eenvoudiger kan worden afgedaan. Dit voorstel schrijft overheden voor een via internet te bereiken register bij te houden van ingaande, uitgaande en vastgestelde documenten en maakt het verzoekers makkelijker om elektronisch verzoeken in te dienen. Dit maakt de indiening en afhandeling van verzoeken makkelijker. Het risico op overmatige juridisering als gevolg van dit wetsvoorstel neemt daarmee af. Gelet op de investeringen die bij een zelfstandige invoering van een dergelijk register noodzakelijk zijn, wordt dit register pas op termijn verplicht, zodat bestuursorganen dit register kunnen inbouwen in de opvolger van de huidige informatiesystemen.

Een ander risico moet echter wel vermeden worden, namelijk dat verplichtingen die eerst bedoeld waren om ontwikkelingen te stimuleren, later in de weg staan aan vernieuwing. Juist wanneer het gaat om vernieuwing op het gebied van informatisering en communicatietechnologie, ligt dit gevaar op de loer. De taak van de wetgever is dan om niet in de weg te staan aan ontwikkeling. De bepalingen over het register in dit voorstel daaromtrent laten dan ook ruimte voor nadere invulling bij algemene maatregel van bestuur.

Het wetsvoorstel bestaat uit tien hoofdstukken en is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 1 is het recht op toegang tot publieke informatie en het recht op hergebruik van openbare informatie die berust bij een overheidsorgaan vastgelegd. Publieke informatie is informatie die berust bij een orgaan, zoals gedefinieerd in artikel 2.2, eerste lid, of als dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald, bij een semipublieke instelling kan worden gevorderd.

Hoofdstuk 2 bevat algemene bepalingen en definitiebepalingen, over onder meer de reikwijdte, de zorgplicht van organen en het belang van openbaarheid bij de toepassing van deze wet. Onder de reikwijdte van deze wet vallen naast de bestuursorganen waarop de huidige Wob reeds van toepassing is, tevens enige hoge colleges van staat die in de Awb van de definitie van bestuursorgaan zijn uitgezonderd. De Staten-Generaal, de Raad van State (uitgezonderd de Afdeling bestuursrechtspraak, dus inclusief de Afdeling advisering), de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman komen dus onder de werking van deze wet te vallen. Rechtsprekende organen zijn uitgesloten van de werking van deze wet (met uitzondering van de bepalingen over hergebruik die op grond van de huidige Wob ook op rechtsprekende organen van toepassing zijn). Daarnaast wordt de wet van toepassing op besturen van koepels van openbare lichamen die zelf geen bestuursorgaan zijn. Het betreft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen.

In hoofdstuk 3 zijn de bepalingen neergelegd omtrent het actief openbaar maken van informatie, dus zonder dat om informatie is verzocht. Overheidsorganen worden verplicht een register bij te houden van documenten die bij hen berusten en het biedt toegang tot die documenten, althans geeft aan hoe toegang verkregen kan worden. Het gaat daarbij ten minste om de ontvangen, verzonden of vastgestelde documenten. In verband met de hiervoor benodigde investeringen, zullen de bepalingen over dit register niet meteen worden ingevoerd. Bepaalde soorten informatie moeten door organen altijd openbaar worden gemaakt, voornamelijk informatie die het functioneren van het orgaan betreft. Actieve openbaarmaking geschiedt zoveel mogelijk elektronisch. Organen moeten jaarlijks in hun begroting en verantwoording aandacht besteden aan de uitvoering van deze wet. Speciaal gewicht wordt

toegekend aan het belang van actieve openbaarmaking wanneer dit noodzakelijk is voor de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu, zo nodig in afwijking van de uitzonderingsgronden van artikel 5.1 en 5.2.

Hoofdstuk 4 regelt de openbaarmaking van informatie na een verzoek, ofwel passieve openbaarheid. Verzoekers hoeven geen belang te stellen bij hun verzoek en dienen door organen op gelijke wijze behandeld te worden. De termijn voor het nemen van een besluit op een verzoek wordt twee weken, met de mogelijkheid tot verlenging met twee weken indien sprake is van een omvangrijk of gecompliceerd verzoek. Indien een verzoek te omvangrijk is om binnen de wettelijke termijn te behandelen, maken verzoeker en bestuursorgaan afspraken over een nieuwe beslistermijn die de wettelijke termijn opschort. De Wet dwangsom is niet van toepassing. Wel kunnen verzoekers een beroep instellen bij de bestuursrechter wegens niet tijdig beslissen. In dat geval kan het bestuursorgaan de rechter verzoeken om een op het verzoek afgestemde beslistermijn. Organen kunnen een verzoek buiten behandeling laten, indien sprake is van kennelijk oneigenlijk gebruik.

De uitzonderingsgronden voor openbaarheid worden limitatief opgesomd in hoofdstuk 5. De uitzondering betreffende vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens is relatief geworden, zoals deze dat voor milieu-informatie nu al is. De uitzondering betreffende persoonlijke beleidsopvattingen is aangescherpt, zodat duidelijk is dat feitelijke informatie in een intern stuk in beginsel openbaar is. Bij toepassing van een relatieve uitzonderingsgrond geldt dat de hiermee te beschermen belangen ernstig moeten worden geschaad, wil de openbaarheid wijken. Op grond hiervan een zwaardere eis dan onder de huidige Wob bij de vraag of het te beschermen belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Een uitzonderingsgrond kan vijf jaar na het ontstaan van de informatie niet meer worden toegepast, tenzij de uitzonderingsgronden ondanks het tijdsverloop zwaarder blijven wegen dan het belang van de openbaarheid.

Daarnaast wordt voor enige bijzondere gevallen de toegang tot niet-openbare informatie geregeld.

In hoofdstuk 6 is het recht op hergebruik uitgewerkt. Het is van toepassing op overheidsorganen en informatie waarop geen auteursrechtelijke aanspraken van derden rusten. Ook publieke omroepen, onderwijs- en onderzoeksinstellingen en culturele instellingen gaan eronder vallen. Een verzoek tot hergebruik en het besluit op dat verzoek verloopt via de bepalingen van hoofdstuk 4. Aan een toestemming voor hergebruik kunnen niet langer voorwaarden of kosten worden verbonden, waardoor hergebruik toegankelijker wordt.

De positie van de Informatiecommissaris komt in hoofdstuk 7 aan bod. De onafhankelijke Informatiecommissaris heeft een aanjaagfunctie en wordt ingesteld om burgers en organen te helpen bij de toepassing van deze wet en om de naleving van de wet te bevorderen. De informatiecommissaris kan adviseren in individuele gevallen en algemene richtsnoeren per sector opstellen. Daarnaast monitort hij de uitvoering van de wet hetgeen kan leiden tot adviezen aan de regering en de Staten-Generaal over de uitvoering van de wet.

Hoofdstuk 8 bevat overige bepalingen over de toepassing van de wet. Zo wordt de onttrekking van informatie aan de openbaarheid strafbaar. Afwijking van de artikelen 5.1, eerste, tweede en vierde lid, en 5.2 van deze wet mag voor zover een andere wet in de bijlage bij artikel 8.8 is

opgenomen. Openbaarmaking is kosteloos en alleen de kosten voor gemaakte kopieën mogen in rekening gebracht worden.

Hoofdstuk 9 bevat wijzigingen in andere wetten. De Wet Nationale Ombudsman wordt aangepast aan het onderbrengen van de Informatiecommissaris bij dit instituut.

De Wet op de Raad van State wordt gewijzigd om adviezen van de Raad van State over wetsvoorstellen van de regering eerder te kunnen openbaren.

In hoofdstuk 10 zijn slotbepalingen betreffende de citeertitel, de inwerkingtreding en intrekking van de Wob neergelegd. Voor artikel 3.2 betreffende het register geldt een aparte inwerkingtredingsbepaling en is overgangsrecht opgenomen.

2. Huidige openbaarheidsregelingen

In dit hoofdstuk van de toelichting wordt de huidige juridische situatie omtrent openbaarheid uiteengezet en worden verschillende notas, adviezen en evaluaties behandeld. Zowel de totstandkomingsgeschiedenis van de huidige Wob en de latere rapporten daarover, bevatten behulpzame aanwijzingen voor dit voorstel en dienen daarom besproken te worden. Omdat verschillende internationale juridische verplichtingen en ontwikkelingen hebben bijgedragen aan de huidige openbaarheidspraktijk en ook ten grondslag liggen aan dit voorstel, komen zij ook hier aan bod.

2.1 Voorgeschiedenis van de Wet openbaarheid van bestuur

Een belangrijke aanjager in de strijd om te komen tot een wet op de openbaarheid van bestuur was het in 1970 aangenomen rapport *Openbaarheid openheid* van de Commissie Heroriëntatie Overheidsvoelichting, dat onder leiding stond van mr. B.W. Biesheuvel. Het rapport, dat ook een voorontwerp voor een wet openbaarheid bestuur bevatte, stelde dat de burger het recht zou moeten krijgen op informatie over het gevoerde en het te voeren bestuur. Het rapport werd kritisch ontvangen door de regering en de Raad van State. Openbaarheid was volgens hen geen doel op zich, maar een middel om te komen tot een betere communicatie tussen overheid en burger.⁴

De toelichting bij het wetsvoorstel dat vervolgens in 1974 door de regering werd ingediend spreekt desalniettemin ook van een recht van de burger op passieve openbaarheid. In het wetsvoorstel wordt dit recht niet expliciet genoemd; weigering van informatie kon desalniettemin alleen bij toepassing van één van de in de wet genoemde weigeringsgronden, of wanneer dat redelijkerwijs niet in overeenstemming zou zijn met de eisen van goede en democratische bestuursvoering. Voorts legde de toelichting de nadruk op de positieve werking van openbaarheid voor de democratische bestuursvoering.

Het wetsvoorstel werd in 1978 aangenomen en trad in 1980 in werking.

In 1983 werd de wet geëvalueerd door de Evaluatiecommissie wet Openbaarheid, wederom onder leiding van oud-Minister-President B.W. Biesheuvel. Het rapport *Openbaarheid tussen gunst en recht* kwam met 39 aanbevelingen waaronder de versterking van de actieve openbaarheid, het beperken van de verstrekkingstermijn van informatie tot vijf werkdagen, het verplichten van overheden om in hun begroting aandacht

⁴ Zie voor de voorgeschiedenis van de Wob ook E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid bestuur*, 2011.

te besteden aan openbaarheid, en het verrichten van een studie naar een Wob-databank. Voorts richtte de Evaluatiecommissie de aandacht op het mogelijk verbreden van de reikwijdte van de wet, op onder andere alle (zelfstandige) bestuursorganen, de nutsbedrijven en gesubsidieerde instellingen. In het wetsvoorstel ter vervanging van de wet uit 1978 werd een deel van de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie overgenomen, maar al met al bracht het voorstel nauwelijks een verbetering met zich mee voor de openbaarheid. De uitzonderingsgrond om informatie te weigeren vanwege persoonlijke beleidsopvattingen in documenten bestemd voor intern beraad werd uitgebreid. De wet trad op 1 mei 1992 in werking.⁵

De wet is sindsdien onder andere aangepast om de toepassing te vergroten tot alle bestuursorganen, tenzij bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd. Voorts is de wet in 2004 gewijzigd ter implementatie van het Verdrag van Aarhus, dat Nederland op 29 maart 2004 heeft geratificeerd. Hierdoor zijn voor milieu-informatie nu op onderdelen andere regels van toepassing. In 2006 is hoofdstuk V-A aan de wet toegevoegd ter implementatie van richtlijn nr. 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PbEG L345/90).⁶ In 2009 is de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen in werking getreden, waarmee de termijnoverschrijdingen bij onder andere verzoeken op basis van de wet openbaarheid bestuur zouden worden teruggedrongen.⁷ Tegelijkertijd is de termijn om te beslissen op een verzoek verruimd tot vier weken, met de mogelijkheid om de beslissing met nog eens vier weken te verdagen.

In mei 2011 kondigde de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan te komen met voorstellen om de huidige Wob op punten aan te passen. In juli 2012 is daartoe een voorstel ter consultatie openbaar gemaakt op www.internetconsultatie.nl.

2.2 Bijzondere openbaarmakingsregimes en andere regelingen

De huidige Wob bevat een algemeen regime ter bevordering van de openbaarheid. Bij wet kan van dit regime worden afgeweken en dat is verscheidene gevallen ook gebeurd. Alleen als het openbaarheidsregime in de bijzondere wet als uitputtend kan worden aangemerkt, worden de regels van de Wob buiten toepassing gelaten en het is in het huidige stelsel uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen of hiervan sprake is. Alleen in een enkel geval strekt dit voorstel tot wijziging van andere regelingen dan het algemene regime en het is derhalve onnodig om alle bijzondere openbaarmakingsregimes hier aan bod te laten komen. Wel probeert dit voorstel de verhouding tussen de algemene en de bijzondere regelingen te verhelderen. Zie daarvoor paragraaf 4.9 van deze toelichting.

2.3 Europese en internationale verplichtingen en standaarden

Vanwege het belang van openbaarheid voor de democratische bestuursvoering en effectuering van mensenrechten zijn ook in internationaal verband afspraken gemaakt. Nederland is daarbij altijd actief betrokken geweest en dit voorstel is vanzelfsprekend in overeenstemming met internationale verplichtingen en zoveel mogelijk in lijn met internationale ontwikkelingen

⁵ Stb. 1991, 703.

⁶ Stb. 2006, 25.

⁷ Stb. 2009, 384.

Verdrag van Aarhus

Het verdrag van Aarhus is in 1998 tot stand gekomen in het kader van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties en voorziet in een regeling inzake toegang tot milieu-informatie.⁸ Nederland heeft Verdrag in 2004 zonder voorbehoud geratificeerd.⁹ Milieu-informatie is in het Verdrag ruim gedefinieerd en omvat onder andere informatie, in welke vorm dan ook vastgelegd, over de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht, water, bodem, biologische diversiteit en factoren zoals stoffen, energie, straling en geluid die het milieu kunnen aantasten.

Partijen bij dit Verdrag dienen verschillende zaken te waarborgen, bijvoorbeeld dat overheidsfunctionarissen het publiek bijstaan en begeleiden bij het verkrijgen van toegang tot informatie. De uitzonderingsgronden op de toegang tot milieu-informatie zijn zeer beperkt. Bij dreigend gevaar moet aan het publiek alle informatie worden verschaft die het in staat kan stellen om schade te voorkomen of te beperken. De overheid moet het publiek voorts behulpzaam zijn bij het vinden van informatie en voorzieningen treffen, zoals registers en elektronische ontsluiting.

In dit voorstel is zoveel mogelijk geprobeerd om de normen die gelden voor milieu-informatie ook toe te passen op alle anderen soorten informatie. Het is onwenselijk en onnodig om twee uiteenlopende informatieregimes te creëren. Desalniettemin is op enkele punten voor milieu-informatie wel gekozen af te wijken van de algemene normen, aangezien de afwegingen die in het Verdrag zijn gemaakt niet voor alle soorten informatie geschikt zijn.

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR)

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in 2009 geoordeeld dat, op grond van artikel 10 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens dat de vrijheid van meningsuiting vastlegt, in bepaalde gevallen de overheid de toegang tot overheidsdocumenten niet mag weigeren.¹⁰ Het EHRM had al eerder geoordeeld dat in individuele gevallen de overheid gehouden kon worden informatie te verstrekken, maar dat was dan steeds op grond van een ander recht, zoals het recht op een eerlijk proces. Door te oordelen dat toegang tot informatie die berust bij overheidsorganen nu ook noodzakelijk kan zijn voor de vrijheid van meningsuiting heeft het EHRM het belang van toegang tot overheidsinformatie erkend en een belangrijke stap gezet in het door heel Europa garanderen van dit recht. In 2010 heeft voor het eerst een Nederlandse rechter artikel 10 EVRM gebruikt bij de toepassing van de huidige Wob.¹¹ Volgens prof. A.W. Hins heeft de genoemde uitspraak van het EHRM verschillende gevolgen voor het Nederlandse openbaarheidsregime.¹² Zo dient bijvoorbeeld bij de toepassing van de uitzonderingsgronden altijd het belang van openbaarheid te worden meegewogen en kunnen ook anderen dan bestuursorganen gehouden worden toegang te geven tot publieke informatie.

⁸ Trb. 2001, 73.

⁹ Stb. 2004, 518.

¹⁰ EHRM, 14 april 2009, *Társaság a Szabadságjogokért v. Hongarije*.

¹¹ ABRvS, 19 januari 2011, LJN: BP1315.

¹² A.W. Hins, «Openbaarheid van documenten als Grondrecht» in: J.H. Reestman en C. Zoethout, *Rechterlijk activisme: opstellen aangeboden aan prof.mr. J.A. Peters*, 2011, p. 109.

Het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) erkent net als het EVRM het recht op de vrijheid van meningsuiting en stelt daarnaast vast dat dit recht ook het ontvangen en doorgeven van informatie omvat. De *Human Rights Committee* van de Verenigde Naties stelde in 2011 bij de uitleg van het IVBPR dat «*Article 19, paragraph 2 embraces a right of access to information held by public bodies*». ¹³

Daarnaast moet nog worden opgemerkt dat in 1946 in de eerste vergadering van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties resolutie 59(1) werd aangenomen, waarin het volgende werd gesteld: «*Freedom of information is a fundamental human right and is the touchstone of all the freedoms to which the UN is consecrated*».

Europese Unie

Binnen de Europese Unie komen de thema's transparantie, toegang tot en gebruik van overheidsinformatie op verschillende wijzen aan de orde. Er is een regeling betreffende de toegang tot documenten van de Europese instellingen en een algemene richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie van de lidstaten. Ook is binnen de EU gekozen voor een rechtenbenadering. Zo is het recht op toegang tot documenten opgenomen in artikel 42 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Daarnaast zijn er specifieke richtlijnen en verordeningen waarin transparantie een rol speelt. Voor dit voorstel zijn met name twee regelingen van belang.

Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PbEG L 145/43), ook wel de EuroWob genoemd, regelt de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. De Verordening is een uitwerking van artikel 15 VWEU, dat iedere EU-burger recht geeft op toegang tot documenten van instellingen, organen of instanties van de Unie. De Verordening hanteert een documentenstelsel in die zin dat zij recht geeft op toegang tot documenten. De uitzonderingsgronden zijn vergelijkbaar met die in de huidige Wob, behalve dat er geen algemene restcategorie is. Een aantal uitzonderingsgronden kan bovendien niet worden toegepast indien een hoger belang openbaarmaking gebiedt. De uitzonderingen zijn uitdrukkelijk in de tijd gelimiteerd. De beslistermijn bedraagt zowel in eerste aanleg als in heroverweging vijftien werkdagen na registratie. In uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld wanneer het verzoek een zeer groot aantal documenten betreft, kan de termijn met vijftien dagen worden verlengd. De instellingen moeten een voor het publiek toegankelijk documentenregister hebben. Zij moeten voorlichting geven over de rechten inzake toegang en burgers behulpzaam zijn. Zij moeten faciliterende administratieve praktijken ontwikkelen en in een jaarlijks verslag melding maken van de afwijzingen van verzoeken. Inzage ter plekke, kopieën van minder dan twintig pagina's A4-formaat en elektronische toegang zijn kosteloos.

Richtlijn nr. 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PbEG L345/90) beoogt harmonisatie van het recht met betrekking tot het hergebruik van overheidsinformatie binnen de EU. In dit voorstel zijn de bepalingen omtrent hergebruik van overheidsinformatie neergelegd in hoofdstuk 6.

¹³ Human Rights Committee, 102^e sessie, General Comment No. 34.

Verdrag van Tromsø

In 2009 is het Verdrag van de Raad van Europa over toegang tot officiële documenten (Verdrag van Tromsø) tot stand gekomen in Tromsø, Noorwegen.¹⁴ Nederland heeft het Verdrag nog niet ondertekend, hoewel het zeer nauw betrokken was bij de totstandkoming.¹⁵

Het Verdrag verplicht Partijen eenieder het recht op toegang te bieden tot alle officiële documenten die berusten bij overheidsorganen, of private partijen, voor zover deze publiek gezag uitoefenen. Verzoekers hoeven bij hun verzoek geen belang te stellen en worden op gelijke wijze behandeld. Alleen kopieerkosten mogen de verzoeker in rekening worden gebracht.

Toegang tot informatie mag alleen worden geweigerd als dat een belang zou schaden dat in een limitatieve lijst van uitzonderingsgronden is opgenomen. Bovendien moet de weigering proportioneel zijn tot de te beschermen belangen en moet alsnog tot openbaarmaking worden overgegaan als dit in het publieke belang is. Een uitzonderingsgrond als in het huidige artikel 10 lid 2 sub g Wob, dat openbaarmaking achterwege laat bij onevenredige benadeling, ontbreekt. Partijen bij het Verdrag kunnen een tijdslimiet aan de uitzonderingsgronden verbinden. Verzoeken om toegang kunnen ook geweigerd worden als het verzoek «*manifestly unreasonable*» is.

Het verdrag biedt expliciet de mogelijkheid om de regels betreffende openbaarheid ook van toepassing te verklaren op instellingen die publieke taken of die met publieke middelen zijn gefinancierd.

Digitale Agenda en het Open Government Partnership

De Europese Commissie lanceerde eind 2011 een Digitale Agenda, met voornemens om de eigen transparantie te verhogen en voorstellen voor herziening van de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie uit 2003 om daarmee gelijke concurrentievoorwaarden voor open gegevens in de EU te creëren. De Commissie constateert dat sommige lidstaten als het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk verdergaan met publicatie van open datasets dan andere. De nieuwe richtlijn treedt naar verwachting in 2013 in werking, waarop lidstaten 18 maanden hebben voor nationale implementatie. Het staat lidstaten vrij hierop vooruit te lopen.

Nederland trad op 17 april 2012 toe tot het Open Government Partnership waartoe Brazilië met andere voorlopers op het gebied van overheidstransparantie als Zuid-Afrika, VK, VS en Noorwegen in 2011 het initiatief nam. In de gemeenschappelijke verklaring committeren deelnemende landen zich onder meer aan het recht van burgers op toegang tot overheidsinformatie en inspanningen om meer informatie actief te openbaren, op alle niveaus van de publieke sector. Onderhavig wetsvoorstel ligt in lijn met de Commissieplannen en de ambities van het Open Government Partnership.

2.4 Evaluaties en aanbevelingen

In verschillende rapportages, evaluaties en adviezen is de huidige praktijk van openbaarheid van bestuur aan de orde gekomen.¹⁶ Opvallend daarbij is dat deze praktijk steeds kritischer beoordeeld wordt en dat veel voorstellen tot doel hebben meer transparantie te bewerkstelligen.

¹⁴ Raad van Europa, CETS Verdrag nr. 205.

¹⁵ Aangangsel der Handelingen II, 2009–2010, nr. 1305.

¹⁶ Voor de uiteenzetting van deze evaluaties en onderzoeken is een deel van de toelichting bij het Voorontwerp Algemene Wet Overheidsinformatie hier overgenomen.

In haar rapport *Grondrechten in het digitale tijdperk* van 24 mei 2000 heeft de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk (naar haar voorzitter ook wel de Commissie Franken genoemd) geadviseerd om een grondrecht op toegang tot bij de overheid berustende informatie in de Grondwet op te nemen, dat bij of krachtens de wet kan worden beperkt. Voorts zou volgens de commissie in de Grondwet een zorgplicht opgenomen moeten worden voor de toegankelijkheid van de bij de overheid berustende informatie.

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben onderzoekers van de Vrije Universiteit op 9 november 2000 een rapport uitgebracht, getiteld: *Wob & ICT. Onderzoek naar de gevolgen van toepassing van Informatie- en Communicatietechnologie voor de Wet openbaarheid van bestuur*. Dit onderzoek bevat een aantal aanbevelingen aan de wetgever en de bestuursorganen die de wet uitvoeren.

De Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (naar haar voorzitter ook wel de Commissie Wallage genoemd) pleitte in haar rapport *In dienst van de democratie* van 27 augustus 2001 voor het zo veel mogelijk actief openbaar maken van alle overheidsinformatie, liefst op internet, als startpunt voor het verbeteren van de communicatie van de overheid met de samenleving. De Commissie ICT en Overheid (naar haar voorzitter ook wel de Commissie Docters van Leeuwen genoemd) heeft in het rapport *Burger en overheid in de informatiesamenleving, De noodzaak van institutionele innovatie*, van 6 september 2001 geadviseerd om ICT de katalysator te laten zijn van een noodzakelijke institutionele innovatie van de overheid. Daarbij dient de overheid onder meer te zorgen voor toegang en toegankelijkheid tot de elektronische overheid en diensten met een publiek belang. Meer specifiek zouden burgers onder meer elektronisch inzage moeten krijgen in de gegevens die de overheid van hen heeft, welk gebruik van die gegevens wordt gemaakt en moet inzichtelijk zijn welke keuzes burgers daarbij kunnen maken.

Bij brief van 10 mei 2004 heeft de toenmalige Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties het rapport *Over Wetten en praktische bezwaren. Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur*, aan de Tweede Kamer aangeboden.¹⁷

Het rapport doet verslag van een door de Universiteit van Tilburg uitgevoerd onderzoek naar de werking van de Wob. In deze evaluatie is ingegaan op een aantal knelpunten bij de uitvoering van de Wob. De onderzoekers hebben tevens een aantal voorstellen gedaan voor verbetering van de uitvoering. Zo stellen zij voor om het informatiemanagement bij de overheid te versterken, meer nadruk te leggen op actieve openbaarheid en om te investeren in publieke dienstverlening en transparantie van (besluitvormings)processen. Daarbij zou gebruik moeten worden gemaakt van de meest moderne beschikbare middelen. De onderzoekers sluiten aan bij conclusies uit eerdere onderzoeken en adviezen. Zij stellen voor de middellange termijn voor om «volgens de gedachte van een algemene wet op toegang, toegankelijkheid en gebruik van overheidsinformatie (...) transparantie en openheid conform de huidige tijdseisen» vorm te geven. Tevens verwachten zij dat veel problemen bij de uitvoering van de Wob tot het verleden gaan behoren, als minder vaak een beroep op die wet hoeft te worden gedaan, omdat de overheid vaker uit eigen beweging informatie openbaar maakt.

Bij brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 31 augustus 2005 heeft het lid Duyvendak onder de titel «*Open de oester*» een «*Nota over*

¹⁷ Bijlage bij document bzk0400352.

openbaar bestuur» ingediend.¹⁸ De nota bevat vijf voorstellen om het bestuursproces open te breken: 1) er moeten meer verzoeken om openbaarheid worden gehonoreerd, 2) de werkingssfeer van de Wob moet worden uitgebreid tot alle zelfstandige bestuursorganen, publiek-private samenwerkingen, marktautoriteiten en overlegorganen van overheden, 3) de overheid moet sneller reageren op vragen om informatie, 4) de Wob moet weer een lekenwet worden, en 5) de overheid moet veel meer documenten uit eigen beweging openbaar maken. Een medeauteur van Open de Oester, R. Vleugels, heeft in 2010 ook nog een *Zwartboek Wob* gepubliceerd met een aanzienlijke lijst van klachten uit de openbaarheidspraktijk.

In opdracht van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties is in 2007 door A.M. Klingenberg en L.J.A. Damen (Rijksuniversiteit Groningen) rechtsvergelijkend onderzoek gedaan naar de figuur van de informatiecommissaris. In het rapport «*De Informatiecommissaris*» geven de onderzoekers blijk van de mening dat burgers in Nederland zich onvoldoende bewust zijn van hun recht op overheidsinformatie en onvoldoende kennis hebben van de wijze waarop zij dat recht kunnen uitoefenen.¹⁹ De onderzoekers waren daarom voorstanders van de invoering van een informatiecommissaris die tot taak heeft een klimaat van openbaarheid te bevorderen, voor te lichten en geschillen te beslechten.

Medio december 2005 heeft de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan B.M.J. van der Meulen een onderzoeksopdracht verleend om te komen tot een voorontwerp van een algemene wet overheidsinformatie (hierna: Voorontwerp). Het Voorontwerp, gepresenteerd in 2006, kent een breder doel dan de huidige Wob en regelt ook gegevensuitwisseling tussen overheidsorganen. Tijdens een symposium ter consultatie van het concept-Voorontwerp is deze brede doelstelling wel bekritiseerd omdat dit zou afleiden van het belang van openbaarheid. Een aantal andere ideeën en voorstellen uit het Voorontwerp zijn in dit voorstel wel in enige vorm overgenomen, zoals de plicht van overheidsorganen om een register van documenten bij te houden en om bepaalde categorieën informatie in ieder geval te openbaren. Een belangrijk uitgangspunt in het Voorontwerp, dat ook in dit voorstel expliciet terugkomt, is dat openbaarheid van bestuur een recht van de burger is. Waar relevant zijn onderdelen uit de toelichting bij het Voorontwerp hier overgenomen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2008 aangegeven te weinig aanknopingspunten te zien om het Voorontwerp in een wetsvoorstel op te nemen.²⁰

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn in 2010 twee onderzoeken verricht in het kader van misbruik van de huidige Wob door oneigenlijke verzoeken. Allereerst verscheen het rapport *Vexatious Requests: anti-misbruik regelingen van openbaarheids-wetgeving* over regelingen in het Verenigd Koninkrijk en andere landen om misbruik van openbaarheids-wetgeving tegen te gaan.²¹ Onduidelijk is of misbruik door een bepaling in de Britse *Freedom of Information Act* is afgenomen.

Misbruik van de huidige Wob komt relatief weinig voor, zo blijkt uit het onderzoek *Omvangrijke en oneigenlijke verzoeken*.²² Ook de Minister van Binnenlandse Zaken concludeerde in 2011 op basis van dat onderzoek dat

¹⁸ Kamerstukken II 2004/05, 30 214, nr. 1.

¹⁹ Rijksuniversiteit Groningen, Groningen, 2007.

²⁰ Handelingen II, 2008–2009, 30-2561.

²¹ Bijlage bij Kamerstukken II, 31 751, nr. 9.

²² Bijlage bij Kamerstukken II, 32 802, nr. 1.

het thema van misbruik «leeft» bij bestuursorganen, maar dat in de praktijk oneigenlijk gebruik van de Wob meevalt.

Ook in onderzoeken en evaluaties die niet in opdracht van een Ministerie zijn uitgevoerd, zijn zeer kritische geluiden te horen over de openbaarheidspraktijk. Zo was een belangrijke conclusie uit de persvrijheidsmonitor van 2010 dat procedures inzake de Wob voor journalisten vaak te lang duren, waardoor informatie haar waarde verliest.²³

In een rapportage van de Vereniging van Onderzoeksjournalisten werd aanbevolen om meer, en beter opgeleide ambtenaren aan te stellen om verzoeken af te handelen. Een gebrek aan ambtenaren die toezien op de naleving van de huidige Wob heeft geleid tot een slechte kwaliteit van de beslissing op verzoek, wat leidt tot onvrede bij de verzoeker en waarbij in een hoog percentage van de gevallen bezwaar wordt aangetekend. Ook tijdens de openbare hoorzitting, georganiseerd in de Tweede Kamer op 29 september 2011 over de Wob, kwamen negatieve geluiden naar boven. Met name waar politieke belangen in het spel zijn, was volgens verschillende journalisten vaak sprake van «strategisch weigeren». Daarbij wordt er vanuit gegaan dat een weigering om informatie te verstrekken en de lengte van de daarna te volgen juridische procedure de nieuwswaarde van informatie doet verminderen en de verzoeker afschrikt.

Deze analyses worden gestaafd door internationaal onderzoek. Waar Nederland in de jaren «80 nog één van de eerste was met openbaarheidswetgeving en daardoor toonaangevend was, zijn landen die recentelijk dergelijke wetgeving hebben aangenomen ons voorbijgestreefd in vergelijkend onderzoek naar openbaarheid.

In de Rule of Law index van 2011²⁴ staat Nederland op dit punt 19^e en in de meer uitgebreide ranglijst van de organisatie *Access Info* staat Nederland op plaats 49.²⁵

3. Het belang van openbaarheid van publieke informatie

Dit wetsvoorstel beoordeelt de belangen die betrokken zijn bij openbaarheid anders dan de huidige Wob. Sinds de inwerkingtreding van de huidige Wob is de maatschappij snel veranderd en hebben burgers andere verwachtingen van hun bestuur gekregen. Ideeën over de democratie en rechtsstaat zijn in lijn daarmee geëvolueerd. Aan de ene kant betekent dit dat overheden en semioverheden meer inzicht moeten geven in hun functioneren. Niet alleen het eindresultaat van besluitvorming of beleid is van belang, minstens zo belangrijk is de manier waarop tot besluiten is gekomen. Anderzijds betekent het dat burgers bij willen dragen aan bestuur door middel van vernieuwende ideeën, kritische controle en actieve participatie. Openbaarheid is dan noodzakelijk om burgers, belangengroepen en bedrijven te betrekken bij de eerste stappen in besluitvorming.

Dit wetsvoorstel gaat uit van het recht van individuen op openbaarheid van informatie, artikel 1.1 en het algemeen belang van informatie voor de democratische samenleving, artikel 2.5. Daarnaast biedt openbaarheid kansen voor het bestuur en schept het mogelijkheden voor economische ontwikkeling. Deze aspecten komen in dit hoofdstuk van de toelichting aan bod. De belangen die zich tegen openbaarheid verzetten worden nader toegelicht in hoofdstuk 5.5.

²³ Persvrijheidsmonitor 2010, AMA, 2011, Diemen. Te vinden op: www.nvj.nl.

²⁴ World Justice Project, 2011.

²⁵ Access Info, Right to Information Rating, 2011. Zie ook <http://www.access-info.org>.

3.1 Voor de democratische rechtsstaat

Democratie staat of valt bij de gratie van een goed geïnformeerd publiek. Alleen als burgers op de hoogte kunnen worden gesteld van alle successen en gebreken van politieke en bestuurlijke keuzes, kan een overwogen stem uitgebracht worden. Zoals rechter bij het Europese Hof van Justitie A.M. Donner in 1969 al opmerkte: «*Zal immers een vrije en gezonde meningsvorming mogelijk zijn, dan moet de burger kennis kunnen nemen van de elementen, de informaties, die daarvoor noodzakelijk zijn*». ²⁶ Deze voorwaarde voor democratie beperkt zich niet tot de wetgevende en rechtsprekende machten. Democratische controle, en daarmee de democratie zelf, vereist een hoge mate van transparantie van alle overheden, semioverheden en alle organen en instellingen die met publiek geld gefinancierd worden.

De laatste decennia is een verschuiving tussen de staatsmachten opgetreden. Het parlement is steeds minder vaak initiator van wetgeving en steeds meer controleur van de regering geworden. Door de sterke opkomst van kaderwetgeving is bovendien de positie van de regering bij de totstandkoming van regelgeving versterkt. Daarmee komt de noodzaak tot verhoogde transparantie bij het bestuur ter versterking van de democratische controle.

De vraag rijst dan welke rol de informatieplicht van regering jegens parlement, vastgelegd in artikel 68 van de Grondwet, heeft ten opzichte van dit voorstel. Het parlement heeft immers op grond van die bepaling een sterkere positie om informatie boven tafel te krijgen dan een verzoeker op grond van dit voorstel. ²⁷ Is vanuit democratisch oogpunt de informatieplicht uit artikel 68 afdoende?

Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. In een moderne democratie spelen burgers, journalisten, belangengroepen en andere maatschappelijke actoren een belangrijke rol in het verzamelen, interpreteren en presenteren van informatie over maatschappelijke en politieke thema's. Op grond van dit voorstel – nog meer dan op grond van de huidige Wob – krijgt eenieder het recht en de mogelijkheid om met publieke informatie in het maatschappelijke debat te participeren. Daarbij speelt ook vooral de actieve informatieplicht een rol. Door informatie goed geordend, begrijpelijk en tijdig uit eigen beweging te openbaren, ontstaat een gelijk speelveld voor alle democratische participanten.

Ook uit rechtsstatelijk oogpunt is openbaarheid een vereiste. Onze rechtsstaat berust op verschillende pijlers, waarvan het legaliteitsbeginsel wellicht de belangrijkste is. Het legaliteitsbeginsel houdt in dat de overheid slechts mag optreden en mag ingrijpen in de vrijheden van burgers op grond van een algemeen geformuleerde regel, die voor iedereen gelijk van toepassing is en die is gelegitimeerd door een volksvertegenwoordiging. Het beginsel dient een aantal doelen, waaronder het waarborgen van continuïteit, stabiliteit, rechtszekerheid en gelijkheid, het tegengaan van willekeur en het verzekeren van betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging bij het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. ²⁸

²⁶ A.M. Donner, *Dient uitoefening van de grondrechten, welke meningsvorming, meningsuiting en informatie betreffen, grondwettelijk nader te worden geregeld?*, Preadvies NJV, 1969.

²⁷ Zie ook Kamerstukken II, 28 362 nr. 2.

²⁸ L.J.A. Damen, «Draagt de Wet openbaarheid van bestuur bij aan de democratische rechtsstaat?», in: *Ars Aequi*, 2004, 7–8, p. 526–536.

De afgelopen decennia is het legaliteitsbeginsel onder druk komen te staan door toenemende delegatie van regelgevende bevoegdheden, het creëren van ruime bestuurlijke discretionaire bevoegdheden en daarbij behorende beleidsregels. Openbaarheid van bestuur is dan van groot belang omdat het de burger de mogelijkheid geeft meer inzicht te krijgen in de achtergrond van regelgeving en de toepassing ervan. Daarmee worden dan ook dezelfde doelen gediend als die met het legaliteitsbeginsel gediend zijn. Met gebrekkige openbaarheid en buitensporige geheimhouding zijn schendingen van de rechtsstatelijke beginselen moeilijker aan het licht te brengen.²⁹

3.2 Voor het individu

Met dit wetsvoorstel krijgt eenieder een recht op toegang tot publieke informatie. Dit recht, dat nu alleen indirect is af te leiden uit de huidige Wob en uit artikel 110 van de Grondwet, vormt een afspiegeling van het belang van openbaarheid voor de individuele burger. De erkenning van dit recht is een belangrijke stap in het emancipatieproces van de burger tegenover de overheid, zoals de Evaluatiecommissie van de Wob in 1983 ook al verklaarde in het rapport *Tussen gunst en recht*. Waar openbaarheid van bestuur eerst werd gezien als vorm van voorlichting en als gunst van de overheid en de huidige Wob openbaarheid als verplichting richting de overheid neerzet, zet dit voorstel een volgende stap in de erkenning van het belang van openbaarheid voor de burger.

In de eerste plaats dient toegang tot publieke informatie een recht te zijn ter bescherming van de democratische rechten van de burger, zoals hierboven uiteengezet. Zo staat geheimhouding van publieke informatie effectieve uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en het kiesrecht in de weg.

Daarnaast kan in bepaalde gevallen openbaarheid van publieke informatie behulpzaam zijn in het versterken van de rechtspositie. Zo kan bijvoorbeeld een bedrijf dat geïnspecteerd wordt zien of in vergelijkbare gevallen met dezelfde maatstaven is gewerkt.

Ten tweede brengt het toenemende belang van informatie in het digitale tijdperk een herevaluatie met zich mee dat burgers extra mogelijkheden moeten hebben op controle op de overheid in al haar aspecten.³⁰ Steeds meer overheidsorganen en semipublieke instellingen hebben beschikking tot grote hoeveelheden persoonlijke informatie over alle burgers. Dit biedt allerlei mogelijkheden voor versterking van het openbaar bestuur, maar draagt met zich ook de mogelijkheid tot misbruik. Openbaarheid en transparantie zijn dan extra waarborgen om te controleren dat overheden en semipublieke instellingen geen misbruik maken van hun informatiepositie.

3.3 Voor het bestuur

Openbaarheid en transparantie zijn niet alleen nuttig en noodzakelijk voor burgers, maar bieden ook kansen voor overheden en semipublieke instellingen. In eerdere stukken is dit wel bestempeld als «overheidshygiëne». Al voordat sprake was van enige vorm van openbaarheidswetgeving werd wel gesteld dat overheidshandelen voor het oog van het publiek moet plaatsvinden en dat we ons beter gedragen als we beter in

²⁹ J.A. Peters, «Voorgenomen plannen met de Wob zijn een aantasting van de rechtsstaat», in: Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, 2012, nr. 2, over de plannen van de regering om de Wob te wijzigen.

³⁰ M.A.P. Bovens, «Informatierechten: Over burgerschap in de informatiemaatschappij», Nederlands Tijdschrift voor Rechtsfilosofie en Rechtstheorie, 1999/2.

de gaten worden gehouden.³¹ Ook het Verdrag van de Verenigde Naties tegen Corruptie erkent transparantie als een goed middel ter bestrijding van corruptie.

Maar ook op andere wijze kan openbaarheid van groot belang zijn voor overheden en semipublieke instellingen. Als informatie over nieuw beleid vroegtijdig openbaar is, kunnen burgers, bedrijven, belangenorganisaties en andere maatschappelijke actoren feedback leveren, alternatieven aandragen en risico's voor het voetlicht brengen.³² Dat wet- en regelgeving verbeterd kan worden door maatschappelijke consultaties wordt al langer onderkend, maar ook in andere onderdelen van het overheidsbestuur is de *wisdom of the crowds* onmisbaar.³³ Zo schreef Sadofsky: «*The open exchange of ideas is believed by our society to be the best mechanism for the ultimate evolution of solutions.*»³⁴ Het recht op toegang tot publieke informatie is slechts een eerste stap in de goede richting, maar wel een noodzakelijke.

3.4 Voor economische, culturele en wetenschappelijke ontwikkeling

Naast de genoemde ontwikkelingen omtrent openbaarheid van bestuur verdient nog een ander aspect hier aandacht. Veel nadruk wordt in de wetsgeschiedenis, de jurisprudentie en de literatuur gelegd op het openbaar maken van informatie door overheden. Veel minder aandacht wordt besteed aan wat vervolgens met die informatie gedaan wordt. Dat is te verklaren doordat bij de afweging om informatie openbaar te maken, het belang van de verzoeker geen rol mag spelen. Toch verdient het gebruik van informatie door burgers, journalisten en bedrijven hier aandacht, want alleen door te bepalen hoe groot het maatschappelijk voordeel is, kan een maatschappelijke kosten-baten analyse gemaakt worden.

De waarde van publieke informatie gaat verder dan alleen gebruik door overheden en semipublieke instellingen. Door informatie via internet beschikbaar te stellen voor hergebruik, worden burgers en bedrijven in de gelegenheid gesteld toegevoegde waarde te creëren en informatie zodanig te bundelen en beschikbaar te stellen, dat derden daar weer gebruik van kunnen maken. De baten voor de Nederlandse samenleving van een sterke uitbreiding van de mogelijkheid voor hergebruik zijn geschat op 200 miljoen euro.³⁵

Daarnaast kan het op grote of kleine schaal aanbieden van informatie ook van grote waarde zijn voor wetenschappelijk onderzoek of culturele ontwikkeling. Zoals nu al de grote hoeveelheid data van het CBS van groot belang is voor sociale en maatschappelijke studies, kan ook andere informatie van overheden van onschatbare waarde zijn voor onderzoekers.

4. Belangrijkste keuzes van het voorstel

Uit de in de vorige hoofdstukken uiteengezette problemen met de huidige praktijk, internationale verplichtingen, maatschappelijke ontwikkelingen en belangen, vloeien een aantal keuzes voort voor dit voorstel, die in deze paragraaf uiteen worden gezet.

³¹ H. Darbshire, *Proactive Transparency: The future of the Right to information?*, Wereldbank, 2010, p. 10.

³² Zie ook het rapport van de WRR over de relatie tussen burgers en de overheid en het belang van communicatie daarbij. WRR, «*Vertrouwen in Burgers*, 2012.

³³ Zie bijvoorbeeld www.internetconsultatie.nl.

³⁴ D. Sadofsky, *Knowledge as power, Political and legal control of information*, 1990.

³⁵ Kamerstukken II, 2011–2012, 22 112, nr. 1338, p. 8.

In de eerste plaats worden een aantal structurele keuzes toegelicht, waaruit ook blijkt in hoeverre hier wordt aangesloten bij de huidige Wob en het Voorontwerp Algemene Wet op de Overheidsinformatie. Daarna komen de volgende onderwerpen aan bod: openbaarheid als recht, de reikwijdte, actieve openbaarheid, passieve openbaarheid, de uitzonderingsgronden, de Informatiecommissaris, de verhouding met bijzondere openbaarmakingsregelingen en hergebruik.

4.1 Overgenomen onderdelen uit de huidige Wob en het Voorontwerp

Dit voorstel dient ter vervanging van de huidige Wob en blijft in die zin een klassieke algemene openbaarmakingsregeling. Een groot deel van de structuur van de huidige Wob blijft behouden, zoals het onderscheid tussen actieve en passieve openbaarmaking, en een deel van de huidige terminologie is ook overgenomen. De invulling van de structuur en de materiële bepalingen hebben wel een andere invulling gekregen. Er is niet gekozen voor een regeling die de gehele informatievoorziening van de overheid regelt, zoals het Voorontwerp dat wel poogt. Ook is er voor gekozen om de openbaarmakingsregeling niet te incorporeren in de Awb.

Met de constatering dat het voorstel een klassieke algemene openbaarmakingsregeling is, dienen zich een aantal vragen aan met betrekking tot de structuur van de wet. In de eerste plaats of sprake is van een informatiestelsel of een documentenstelsel. In een informatiestelsel staat informatie centraal. Een verzoeker hoeft daarbij niet te specificeren tot welk document hij toegang wil, maar slechts op welk onderwerp zijn verzoek betrekking heeft. In een documentenstelsel, zoals de EuroWob, moet de verzoeker wel specificeren tot welk document hij toegang wil. Nadeel van dit stelsel is dat verzoeker op de hoogte moet zijn van het bestaan van een document, voordat hij om toegang kan verzoeken.

Onder de huidige Wob kan verzocht worden om informatie die is neergelegd in documenten, door mr. E.J. Daalder een tussenweg genoemd tussen het informatiestelsel en documentenstelsel.³⁶ Een verzoeker hoeft daarbij in zijn verzoek alleen de bestuurlijke aangelegenheid te noemen, waarna het bestuursorgaan verplicht is te onderzoeken of daarover informatie is neergelegd in documenten. Doordat onder document wordt verstaan elk materiaal dat gegevens bevat, krijgt de verzoeker alle informatie over de bestuurlijke aangelegenheid, uitgezonderd de informatie in de hoofden van ambtenaren. Bestuursorganen zijn op basis van deze wet niet verplicht om documenten op te stellen. In de praktijk levert dit stelsel geen problemen op.³⁷ In dit voorstel wordt dit stelsel dan ook overgenomen.

Wel vervalt de voorwaarde dat informatie betrekking moet hebben op een bestuurlijke aangelegenheid. In de jurisprudentie is het begrip zodanig verbreed dat het geen filter meer oplevert voor de toegang tot informatie, zoals ook in de toelichting bij het Voorontwerp werd geconstateerd.³⁸ Wel moet een verzoek betrekking hebben op een onderwerp, dat voldoende gespecificeerd moet zijn.

In het voorontwerp van de vierde tranche van de Awb is voorgesteld om de regelingen uit de Wob te integreren in de Awb. Aan dat onderdeel is destijds geen uitvoering gegeven en ook dit voorstel neemt dat idee niet over. De bepalingen in dit voorstel zijn van staatsrechtelijke aard en garanderen een belangrijk democratisch recht van de burger. Het zou misstaan om deze bepalingen op te nemen in de Awb. Bovendien heeft dit

³⁶ E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, 2011, p. 132.

³⁷ *Over wetten en praktische bezwaren*, 2004, p. 23.

³⁸ Toelichting bij het Voorontwerp, p. 111.

voorstel ook betrekking op andere organen en instellingen dan die vallen onder de Awb.

Ook de definities uit de huidige Wob over wat een document is en wanneer een document bij een bestuursorgaan wordt geacht te berusten, worden hier grotendeels overgenomen. Het begrip «berusten bij» is tot op heden voldoende flexibel gebleken om ook met moderne vormen van opslag van informatie om te gaan. Van belang is dat wanneer een orgaan feitelijke toegang of beschikking heeft over een document, deze wordt geacht bij dat orgaan te berusten. Een poging om hier de laatste ontwikkelingen van de rechtspraak vast te leggen, zou juist bij nieuwe ontwikkelingen, die niet voorzien kunnen worden, voor problemen kunnen zorgen.

In de huidige Wob is bepaald dat een verzoek om informatie wordt ingewilligd tenzij sprake is van een uitzonderingsgrond of beperking. Dit geeft uiting aan het principe dat informatie openbaar is, tenzij een bepaald belang zich daartegen verzet. Informatie kan vervolgens op verschillende manieren daadwerkelijk openbaar worden gemaakt.

4.2 Openbaarheid als recht

In de Wob-evaluatie uit 1983 merkte de evaluatiecommissie op dat in emancipatieprocessen vaak valt te zien dat wat eerst een gunst was, later een recht werd en ten slotte vanzelfsprekend. De commissie merkte op dat men zich begin jaren tachtig nog «in het stadium tussen gunst en recht» bevond, maar meende dat de Wob burgers de kans bood om de gunst «definitief tot een recht te maken», mits maar vaker verzoeken zouden worden ingediend en «enige strijd» zou worden geleverd.³⁹

Drie decennia later bevinden wij ons echter nog steeds in het stadium tussen gunst en recht. Het bestuur wekt nog geregeld de indruk dat men het inwilligen van verzoeken om informatie als «gunst» beschouwt. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft bijvoorbeeld aangegeven dat gemeenten niet langer op grond van de Wob als «onbetaalde loopjongen» willen fungeren en pleit ervoor dat verzoekers de arbeidskosten van Wob-ambtenaren voor hun rekening nemen.⁴⁰ Oud-Minister Donner bestempelde openbaarheid zelfs als «staatssteun voor de pers».

Het idee dat het bij het inwilligen van verzoeken om informatie om een gunst zou gaan, wordt in de hand gewerkt doordat het recht van de burger op toegang tot overheidsinformatie in Nederland onvoldoende is verankerd. De Grondwet bevat geen subjectief recht van de burger op toegang tot overheidsinformatie, maar slechts een plicht voor de overheid om «bij de uitvoering van haar taak openbaarheid [te betrachten] volgens regels bij wet te stellen» (artikel 110 Grondwet). Ook de huidige Wob kent de burger geen recht op toegang tot overheidsinformatie toe. Op grond van artikel 3 Wob kan eenieder weliswaar een verzoek om informatie aan het bestuur richten, maar dit is niet als algemeen recht geformuleerd en staat nadrukkelijk ten dienste van een «goede en democratische bestuursvoering». De regering was bij de totstandkoming van de Wob niet bereid om een algemeen recht te erkennen, en had met het invoeren van de Wob met name het verhogen van de acceptatie en de kwaliteit van het beleid op het oog.

Dit voorstel verankert wel het recht op toegang tot publieke informatie en sluit daarbij aan bij het Verdrag van Tromsø en het Verdrag van Aarhus,

³⁹ Evaluatiecommissie wet Openbaarheid, *Tussen gunst en recht*, 1983, p. 34.

⁴⁰ VNG Magazine, 2007, nr. 17, p. 19. Te vinden op www.vngmagazine.nl.

bij de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, het Voorontwerp en een aantal leden van de Staatscommissie Grondwet.⁴¹ De Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk adviseerde daarbij met de grootste mogelijke meerderheid om niet alleen een recht op toegang tot informatie berustende bij de overheid op te nemen, maar ook een plicht voor de overheid om te zorgen voor de toegankelijkheid.⁴² Ook dit voorstel gaat uit van de stelling dat de verwezenlijking van het recht op toegang tot publieke informatie alleen mogelijk is als informatie op goede wijze voor eenieder daadwerkelijk toegankelijk is.

Met het verzekeren van de toegang tot publieke informatie als recht, wordt bovendien aangesloten bij de internationale trend om de toegang tot overheidsinformatie te zien als noodzakelijk onderdeel van de vrijheid van meningsuiting. Zoals genoemd is bijvoorbeeld in artikel 42 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie het recht op toegang tot documenten opgenomen.

Het verwezenlijken van het recht op toegang tot publieke informatie kan bij de rechter worden afgedwongen. In procedureel opzicht wijkt dit nauwelijks af van de huidige Wob, maar de erkenning van dit recht heeft wel enkele materiële gevolgen, zoals voor de reikwijdte, de uitzonderingsgronden en de kosten die in rekening kunnen worden gebracht.

4.3 Reikwijdte

De reikwijdte van de Wob is in stappen uitgebreid sinds 1978, toen alleen Ministers, bestuursorganen van gemeenten, provincies en andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen organen onder deze wet vielen. Nu is het grootste deel van de huidige Wob van toepassing op vrijwel alle bestuursorganen, alleen het hoofdstuk betreffende hergebruik heeft betrekking op het bredere begrip van overheidsorganen.

De Wob is daarmee van toepassing op een groot deel van de organen en instellingen die onder de noemer van «overheid» vallen. Een aantal belangrijke instituties van de democratische rechtsstaat valt echter niet onder de reikwijdte van de Wob, omdat de Awb ze uitsluit van het begrip bestuursorgaan, zoals de Staten-Generaal en de Raad van State.

De reikwijdte wordt daarom uitgebreid in lijn met internationale ontwikkelingen. De meest opvallende daarvan is artikel 1, tweede lid, van het Verdrag van Tromsø. Dat stelt dat onder het begrip *public authorities* vallen: *government and administration at national, regional and local level, legislative bodies and judicial authorities insofar as they perform administrative functions according to national law en natural or legal persons insofar as they exercise administrative authority*. Daarnaast biedt het Verdrag van Tromsø expliciet de ruimte om de reikwijdte uit te breiden tot «*natural or legal persons insofar as they perform public functions or operate with public funds, according to national law*». Thans vallen organen van rechtspersonen met een wettelijke taak, met publiek geld gefinancierde instellingen en instellingen die anderszins een publiek belang dienen, niet als zodanig onder de reikwijdte van de huidige Wob. Door die beperkte reikwijdte wordt geen recht gedaan aan de in paragraaf 3 uiteengezette belangen van openbaarheid en transparantie en het recht op toegang tot publieke informatie. Daarom dient voor de semipublieke sector een openbaarheidsregime van toepassing te kunnen zijn. Hieraan wordt invulling gegeven met het voorgestelde artikel 2.3, waarmee in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen via een bestuursorgaan informatie over semipublieke instellingen wordt openbaar gemaakt.

⁴¹ Staatscommissie Grondwet, 2010, p. 90.

⁴² Commissie Grondrechten in het Digitale tijdperk, 2000, p. 89.

Onafhankelijke, bij wet ingestelde organen met rechtspraak belast zijn uitgesloten van een deel van de toepassing van deze wet. Voor hen gelden voldoende andere regels om openbaarheid en transparantie te garanderen. In de praktijk zijn bovendien geen of nauwelijks problemen geconstateerd.

4.3.1 Overheidsorganen, koepelorganisaties en andere publieke entiteiten
De eerste stap in de uitbreiding van de reikwijdte is de uitbreiding met organen die van de definitie van bestuursorgaan zijn uitgezonderd. De Awb sluit in artikel 1:1 een aantal organen uit van het begrip bestuursorgaan waarvan het wenselijk is dat deze onder hetzelfde openbaarheidsregime vallen als bestuursorganen. Deze uitzonderingen worden wel aangeduid met het begrip overheidsorgaan, bijvoorbeeld in de Archiefwet 1995 of in de hergebruikparagraaf van de huidige Wob.

De volgende van het begrip bestuursorgaan uitgezonderde organen, personen en colleges worden onder de nieuwe Wet open overheid gebracht: de kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal; de Raad van State, met uitzondering van de Afdeling bestuursrechtspraak; de Algemene Rekenkamer; de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet Nationale ombudsman, en ombudsmannen en ombudscommissies als bedoeld in artikel 9:17, onderdeel b; de commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, bedoeld in artikel 64 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002.

Genoemde organen maken als zodanig geen deel uit van de uitvoerende macht en dat het algemeen deel van het bestuursrecht op hen grotendeels niet van toepassing is, ligt dan ook voor de hand. In die zin zijn zij terecht uitgezonderd van het begrip bestuursorgaan. Voor toepassing van de openbaarheidswetgeving is er echter geen principiële reden om ze uit te zonderen.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het huidige artikel 110 van de Grondwet heeft de regering zich ook op het standpunt gesteld dat tegenover het recht op informatie een plicht van de overheid staat, welke plicht zich niet beperkt tot de in de Wob aangewezen bestuursorganen, maar betrekking heeft op alle organen van de overheid. Alvorens een uitbreiding van de reikwijdte te entameren, wilde men echter eerst praktijkervaring met de Wob opdoen.⁴³

Ook de Commissie grondrechten in het digitale tijdperk is van mening dat het recht op toegang tot bij de overheid berustende informatie niet alleen betrekking zou moeten hebben op informatie die berust bij bestuursorganen, maar ook op informatie die berust bij de Staten-Generaal, de rechterlijke macht, de Raad van State, de Nationale ombudsman, de Algemene Rekenkamer of adviescolleges.⁴⁴ Vanwege hun speciale staatsrechtelijke positie worden hier de gevolgen van uitbreiding voor de Staten-Generaal en de Raad van State nader toegelicht.

Van de werkingssfeer van de huidige Wob zijn overigens bij algemene maatregel van bestuur een aantal bestuursorganen uitgesloten voor zover het belast met een aantal wettelijke taken.⁴⁵ Het gaat dan om de N.O.S., de Nederlandsche Bank, de Autoriteit Financiële Markten en de Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden.

Deze uitzondering op de reikwijdte komt te vervallen. Een uitzonderingspositie voor deze organen is niet te rechtvaardigen. Daarnaast zullen de uitzonderingsgronden op de openbaarheid van informatie voldoende

⁴³ Toelichting bij het Voorontwerp, p. 48.

⁴⁴ Toelichting bij het Voorontwerp, p. 48.

⁴⁵ Besluit bestuursorganen WNo en Wob.

bescherming bieden aan de belangen die eerst werden beschermd door de informatie categorisch buiten de Wob te plaatsen.

De Staten-Generaal

De beide Kamers van de Staten-Generaal verrichten veel van hun werkzaamheden in de openbaarheid. Veel vergaderingen zijn openbaar en de meeste stukken zijn via internet voor eenieder beschikbaar. Dat is ook noodzakelijk voor het democratisch functioneren van de volksvertegenwoordiging. Nog meer dan voor andere organen het geval is, is openbaarheid voor het parlement van essentieel belang. Artikel 66 van de Grondwet erkent dit belang, garandeert dat vergaderingen openbaar zijn en reguleert wanneer met gesloten deuren wordt vergaderd en besloten.

Dat de algemene openbaarheidswetgeving op de Staten-Generaal van toepassing wordt, zal derhalve geen grote gevolgen met zich meebrengen voor het wetgevingsproces en het besluitvormingsproces in de Kamers. Net zoals voor andere organen, zullen echter ook de commissie en de ondersteunende diensten van de Staten-Generaal onder de reikwijdte van de wet vallen. De vraag naar de openbaarheid van bijvoorbeeld een advies van de griffie van de Tweede Kamer aan individuele Kamerleden, het verslag van een vergadering van het Presidium of de afhandeling van aan de Tweede Kamer gerichte verzoekschriften is vergelijkbaar met de vraag naar de openbaarheid van informatie die berust bij de verschillende Ministeries. Overigens kunnen de persoonsgegevens uit verzoekschriften en andere correspondentie wel worden uitgezonderd van de verplichting om vergaderstukken actief openbaar te maken, omdat ook op deze openbaarmaking de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 van toepassing zijn. Mitsdien kan aan de hand van één toetsingskader worden beslist over de openbaarheid van informatie die berust bij al deze organen. Zo zijn op de ambtelijke adviezen die worden opgesteld ter ondersteuning van de leden van de Staten-Generaal de regels van toepassing die gelden voor de openbaarheid van persoonlijke opvattingen.⁴⁶

In de versie van dit wetsvoorstel die aan de Raad van State voor advies is voorgelegd, was bepaald dat verzoeken die bij de Eerste of Tweede Kamer zijn ingediend, worden behandeld door het presidium van die Kamer. Bij nader inzien is die bepaling geschrapt, omdat een dergelijke bepaling thuis hoort in het Reglement van Orde van die Kamers. Het is immers niet aan de wetgever om de interne huishouding van de Kamers der Staten-Generaal te regelen.

De reikwijdte strekt niet zo ver dat ook informatie die berust bij Kamerleden of verbanden van Kamerleden eronder valt. De positie van een Kamerlid ten opzichte van de Kamer waar hij deel vanuit maakt, verschilt immers sterk van de positie van een ambtenaar in een Ministerie. Zo is de onafhankelijke positie van Kamerleden gegarandeerd door de Grondwet (artikel 67, derde lid). De positie van een gemeenteraadslid onder de huidige Wob valt hiermee te vergelijken. Gemeenteraadsliden en hun fracties vallen immers ook niet onder de huidige Wob, terwijl de gemeenteraad dat wel doet. Voor zover politieke partijen meer dan € 100.000 subsidie ontvangen, kunnen zij worden opgenomen in een krachtens artikel 2.3 vast te stellen algemene maatregel van bestuur. In dat geval zal het aangewezen bestuursorgaan, voor landelijke politieke partijen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in die maatregel omschreven gegevens openbaar maken over met name de besteding van de subsidie door de politieke partijen.

⁴⁶ Toelichting bij het Voorontwerp, p. 49.

De vraag kan worden gesteld wat de gevolgen van de invoering van openbaarheid bij de Staten-Generaal zijn voor de formatie, nu de Tweede Kamer in de artikelen 139a en 139b van haar Reglement van Orde de regie over de formatie aan zich heeft getrokken. Betoogd kan worden dat daarmee een formateur of een informateur nog geen orgaan of onderdeel van de Tweede Kamer zijn geworden en dat de hier voorgestelde wet niet op de formateur of de informateur van toepassing is. De huidige jurisprudentie, waarop ook de Afdeling advisering van de Raad van State wijst, zou dan zijn gelding behouden. Als een rechter dat anders ziet, en zou oordelen dat bij een formateur of een informateur berustende informatie geacht moet worden bij de Tweede Kamer te berusten, zou de vertrouwelijkheid tijdens het formatieproces wellicht onvoldoende kunnen worden gewaarborgd. Daarom is in een aparte uitzonderingsgrond in artikel 5.4 bepaald dat gedurende de formatie informatie over de formatie niet openbaar is. Na afloop van de formatie is juist grote behoefte aan transparantie en zal van formateurs en informateurs worden gevraagd verslag te doen. Artikel 139b van het Reglement van Orde voorziet hierin. De door de informateurs en formateurs aan de Tweede Kamer overgedragen informatie is dan openbaar behoudens de toepassing van de artikelen 5.1 en 5.2.

Raad van State

Met de uitbreiding van de reikwijdte komt ook de Raad van State onder de nieuwe wet te vallen. De Afdeling bestuursrechtspraak is vanwege zijn rechtsprekende functie uitgezonderd van de toepassing van hoofdstuk 3, 4 en 5 van de wet en valt daarom niet onder de actieve en passieve openbaarmakingsplicht. Het hoofdstuk betreffende hergebruik is wel van toepassing op de Afdeling bestuursrechtspraak. Ook is uitgezonderd de Raad in de uitoefening van het koninklijk gezag. In artikel 38 van de Grondwet is bepaald dat de Raad het koninklijk gezag uitoefent zolang niet is voorzien in de benoeming van een regent. Aangezien de Koning geen bestuursorgaan is, dient hetzelfde te gelden voor de Raad in die hoedanigheid.

Naast de uitbreiding van de reikwijdte is voor de werkwijze van de Raad van State ook van groot belang dat artikel 26 van de Wet op de Raad van State komt te vervallen. Dit artikel regelt de wijze van openbaarmaking van de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State, alsmede het wetsvoorstel of regeling waarop het advies betrekking heeft. Door het vervallen van artikel 26 van de Wet op de Raad van State en de voorgestelde artikelen 3.3, eerste lid, onder a, en 3.3, tweede lid, onder b, worden de stukken waarover advies wordt gevraagd openbaar voordat de adviesaanvraag naar de Raad van State is verzonden en het advies zelf wordt direct openbaar nadat het is vastgesteld.

Vanwege de sterke verwevenheid van de uitbreiding van de reikwijdte en de verandering in de werkwijze bij de advisering, worden beide hier behandeld.

De Raad van State kent een formidabele geschiedenis in ons staatsbestel. Hij vervult een belangrijke, adviserende rol in de totstandkoming van wetten en algemene maatregelen van bestuur en is de hoogste rechter in bepaalde delen van het bestuursrecht.

De discussie over de openbaarheid van (de adviezen van) de Raad van State speelt daarbij al geruime tijd.⁴⁷ Lange tijd zijn adviezen aan de openbaarheid onttrokken, maar artikel 80 van de Grondwet bepaalt sinds 1980 dat adviezen openbaar zijn. Daarbij is wel opgemerkt dat de

⁴⁷ T.C. Borman, *De wetgevingsadvisering door de Raad van State in Nederland*, preadvies voor de Vereniging voor de rechtsvergelijkende studie van het recht in België en Nederland, Deventer, 2000, pp. 86–99

waardering van de adviezen van de Raad sindsdien is toegenomen. De vraag die resteert, is op welk tijdstip adviezen en de daarop betrekking hebbende regelingen openbaar worden. Artikel 26 van de Wet op de Raad van State bepaalt dat deze pas openbaar worden bij indiening van een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer of bij bekendmaking van algemene maatregelen van bestuur. Als argument om openbaarmaking zo lang uit te stellen, is altijd aangevoerd dat advisering in alle rust en kalmte moet plaatsvinden.

Dit argument heeft in de loop der tijd haar kracht verloren. Steeds meer wordt erkend dat het proces van wetgeving bestaat uit voortdurend maatschappelijk debat, waarbij allerlei maatschappelijke actoren in elk stadium advies uit kunnen brengen. Steeds vaker worden ook voorstellen ter consultatie op het internet gezet, voordat het voorstel naar de Raad van State wordt gestuurd. Dit initiatiefwetsvoorstel is daar een goed voorbeeld van, maar ook de regering gaat vaak over tot internetconsultatie. Adviezen die in de consultatiefase worden gevraagd van officiële adviesorganen zijn reeds, met het ontwerp waarover advies wordt gevraagd, openbaar voorafgaand aan de adviesaanvraag aan de Raad van State. Nooit is gebleken dat de stappen om eerder tot publicatie over te gaan, hebben geleid tot problemen in de advisering. Zo concludeerde de Raad van State in ieder geval in 1983 dat de gevreesde effecten van politisering zich na de grondwetswijziging niet hadden voorgedaan.⁴⁸ Recentelijk is de Raad er ook toe overgegaan om op zijn website te publiceren welke voorstellen hij ter advisering onder zich heeft en waarover de advisering is afgerond. Ook dit heeft het wetgevingsproces of de kwaliteit van de advisering geenszins negatief beïnvloed.

Nu de tijdelijke geheimhouding van de adviezen en de stukken waarop de adviezen betrekking hebben een negatieve invloed hebben op de maatschappelijke debatten over nut, noodzaak en kwaliteit van wetgeving en er geen gegronde argumenten zijn om deze geheimhouding in stand te houden, wordt de openbaarmaking vervroegd.⁴⁹ Volgens artikel 3.3 worden voorstellen van wet binnen een week nadat zij in de ministerraad zijn vastgesteld actief openbaar gemaakt. Ook de vastgestelde adviezen worden binnen een week na vaststelling door de Raad van State openbaar gemaakt. Overigens geldt, evenals dat nu is bepaald in artikel 26, vierde lid, van de Wet op de Raad van State, dat op de openbaarmaking van de adviezen de uitzonderingsgronden van artikel 5.1 en 5.2 van toepassing zijn. Voor zover bekend heeft de Raad op die uitzonderingsgronden nog nooit een beroep gedaan.

De uitbreiding van de reikwijdte brengt ook met zich mee dat andere informatie die bij de Raad berust openbaar kan worden. Voor zover deze informatie het functioneren van de Koning als voorzitter van de Raad betreft, ligt evenwel een beroep op de uitzonderingsgrond van de eenheid van de Kroon voor de hand, conform artikel 5.1.

Koepelorganisaties

Onder de reikwijdte gaan ook vallen de besturen van koepelorganisaties van openbare lichamen, zoals de VNG, IPO en de Unie van Waterschappen (artikel 2.2, eerste lid, onderdeel g). Door de rechter is uitgemakt dat VNG geen bestuursorgaan is en derhalve niet onder de huidige Wob valt.⁵⁰ Het is verwonderlijk dat organen van openbare lichamen wel,

⁴⁸ Zie T.C. Borman, 2000, p. 86

⁴⁹ H.U. Jessurun d'Oliveira, «Publiceer de adviezen van de Raad van State, en wel meteen!», in: *NJB* 2006, nr. 38, p. 1673.

⁵⁰ Rechtbank Arnhem, 26 augustus 2010, LJN: BN5180.

maar de koepelorganisaties niet onder de algemene openbaarheidswetgeving vallen. De koepelorganisaties vervullen een belangrijke publieke taak doordat zij het openbaar bestuur ondersteunen en adviseren. Daardoor hebben ze bovendien grote invloed op het regionale bestuur en beleid. Dat ze onder de nieuwe wet komen te vallen, ligt daarom voor de hand. Daarbij zij nog opgemerkt dat de contributie die de verenigingen van hun leden ontvangen, publieke middelen zijn.

4.3.2 De semipublieke sector

Het begrip overheidsorgaan geeft een te beperkt beeld van alle organisaties en instellingen die zich voor of namens de gemeenschap inzetten en daarvoor publieke steun ontvangen of op andere wijze direct het publieke belang behartigen. De zogenaamde semipublieke sector omvat dan ook veel instellingen en bedrijven die taken uitvoeren die nog steeds als klassieke overheidstaken beschouwd kunnen worden, zoals de zorg, onderwijs en ontwikkelingssamenwerking, cultuur, publieke omroep, de zorg voor schoon drinkwater en het beheer van het elektriciteitsnet. Het kan dan gaan om privaatrechtelijke rechtspersonen die taken uitvoeren die voorheen wel uitgevoerd werden door een overheidsorgaan, die volledig in handen zijn van overheidsorganen of die een groot deel van hun inkomsten van een overheidsorgaan ontvangen in de vorm van subsidies. Voor al deze instellingen en organisaties geldt dat zij in een gemeenschappelijke behoefte voorzien waarvoor wij als maatschappij gezamenlijk de verantwoordelijkheid hebben. Het is hierom dat de semipublieke sector al steeds meer genormeerd wordt, in sectorwetten betreffende de zorg of het onderwijs, maar ook met de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector. Transparantie en openbaarheid zijn voor dezelfde redenen als voor de publieke sector in de semipublieke sector van belang. Burgers, journalisten en belangenorganisaties moeten de semipublieke sector dan ook op dezelfde wijze kunnen controleren. Dat de huidige Wob slechts van toepassing is op (een deel van) de publieke sector is dan ook een groot gebrek.

Noodzakelijkheid en wenselijkheid van uitbreiding van de reikwijdte

Net als bij overheidsorganen geldt voor de semipublieke sector dat de burger een groot belang heeft bij openbaarheid en transparantie. In de eerste plaats zijn burgers voor bepaalde voorzieningen afhankelijk van de semipublieke sector, zoals bij de waterleidingbedrijven. Die afhankelijkheid brengt echter wel met zich mee dat de burger inzicht moet hebben in het functioneren van die instellingen en instanties. Alleen dan kan ook sprake zijn van democratische controle en verantwoording.

Onderdeel van de semipublieke sector zijn ook instanties en rechtspersonen die een wettelijke taak vervullen. Het is in die gevallen nodig gebleken een bepaalde taak wettelijk te omschrijven en voorwaarden te stellen aan diegene die hebben aangegeven die taak te willen vervullen. Een goed voorbeeld daarvan zijn de zorgverzekeraars. Als die de markt willen betreden, moeten zij zich eerst bij de overheid aanmelden, waarna zij ook gehouden zijn aan bepaalde wettelijke voorwaarden, zoals dat zij niet kunnen weigeren burgers te verzekeren. Transparantie en openbaarheid zijn dan noodzakelijke instrumenten voor individuele burgers en de samenleving om de naleving van deze wettelijke taak te controleren.

In de derde plaats zijn veel onderdelen van de semipublieke sector voor hun financiering geheel of ten dele afhankelijk van de overheid. Op verschillende manieren komt publiek geld terecht in de semipublieke sector. Zo kan gedacht worden aan de grote uitgaven aan de gezondheidszorg, de financiering van (bijzondere) scholen en een breed scala aan

subsidies. Zo ontvangen hulporganisaties op grond van de Kaderwet subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken meerjaarlijks enkele miljoenen euro's, wordt een groot deel van de culturele sector aanzienlijk ondersteund met publiek geld en verstrekt bijvoorbeeld het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ook veel subsidie.

Een deel van de organen die op deze wijze geld ontvangt van de overheid valt al onder het begrip bestuursorgaan, zoals openbare scholen. Maar het beginsel dat wat met publiek geld wordt gefinancierd openbaar en transparant moet zijn, vereist dat ook alle andere organen onder de reikwijdte vallen.⁵¹

Transparantie van de semipublieke sector is niet alleen in het belang van de burger die een betere controle en toezicht wil, maar is ook van groot belang voor de semipublieke sector zelf. Transparantie vergroot het maatschappelijk draagvlak en biedt burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven de mogelijkheid om eerder op de hoogte te geraken van de plannen van, en ontwikkelingen binnen de semipublieke sector. De maatschappelijke dialoog die zo kan ontstaan, biedt de semipublieke kansen in de vorm van verbeterde samenwerking met publiek en bedrijfsleven.

Dat de semipublieke sector een bijzondere rol speelt in de maatschappij blijkt ook uit de grote hoeveelheden wet- en regelgeving die er op van toepassing zijn. De explosie van regelgeving voor het onderwijs, de zorg en de culturele sector is een directe aanwijzing van het publieke belang van deze sectoren. Controle op de semipublieke sector schiet daarbij soms tekort, mede omdat het toezicht op deze sectoren sterk is gedeconcentreerd. Met de grote aantallen toezichthouders die bovendien onderling vaak sterk verschillen in bevoegdheden en taken, is het niet verwonderlijk dat voor de semipublieke sector een grote behoefte bestaat aan een verhoogde mate van transparantie.

Maar ook de semipublieke sector als zodanig, als samenhangend geheel, heeft al de nodige aandacht van de wetgever gehad, zo blijkt uit het recentelijk door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector. Dat voorstel vloeide voort uit de rapporten van de Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers, ook wel Commissie Dijkstal genoemd, dat lange tijd onderzoek heeft gedaan naar de problematiek van de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. De wetgeving en voorstellen die uit deze onderzoeken is voortgevloeid illustreren de noodzaak voor publieke normering van de semipublieke sector.

Het uitbreiden van de reikwijdte naar de semipublieke sector is in lijn met de internationale ontwikkelingen. Het Verdrag van Tromsø stimuleert in artikel 1 expliciet de uitbreiding naar organen die publieke fondsen ontvangen en de definitie van publiek orgaan in de *Model Freedom of Information Law* van de organisatie Article 19 omvat ook organen met een publieke taak of publieke financiering. De Britse Freedom of Information Act bevat een zeer uitgebreide bijlage van alle publieke en semipublieke organen en instanties die voor de werking van die wet als publiek orgaan worden aangemerkt.

Ook het Voorontwerp zette de eerste stappen voor de uitbreiding van de reikwijdte naar de semipublieke sector. Bij algemene maatregel van bestuur zou de wet van toepassing kunnen worden verklaard op personen, rechtspersonen of instellingen voor zover: deze personen,

⁵¹ Kamerstukken II, 31 288, nr. 154, motie van de leden Van Dijk en Jadnajansing.

rechtspersonen of instellingen een wettelijke taak uitoefenen; deze personen, rechtspersonen of instellingen in overwegende mate uit publieke, collectieve of communautaire middelen worden gefinancierd; of een of meer overheidsorganen overwegende zeggenschap over deze personen, rechtspersonen of instellingen uitoefenen.

De toepassing van deze wet op de semipublieke sector

De overheid voert niet alle publieke taken zelf uit. In veel gevallen faciliteert zij met geld of andere middelen dat anderen die taak uitvoeren. Vaak stelt zij daarbij regels over de uitvoering van die taken in de vorm van wettelijke opdrachten of randvoorwaarden. De (private) uitvoerders van dergelijke taken worden om hun band met de publieke sector wel semipubliek genoemd. Eigenlijk zou, uit oogpunt van democratische controle, ten behoeve van inzicht in de besteding van publieke middelen en uitvoering van wettelijke taken, de semipublieke sector onder de werking van deze wet moeten worden gebracht. In de aan de Raad van State voorgelegde versie van deze wet was dat ook het geval. Het argument van juridisering en bureaucratisering die van die toepassing het gevolg zou zijn, heeft de indieners ertoe gebracht om de semipublieke sector niet rechtstreeks onder deze wet te brengen. Aan de andere kant valt niet uit te sluiten dat in het maatschappelijk debat over de besteding van publieke middelen en de uitvoering van wettelijke taken buiten de publieke sector, behoefte gaat bestaan aan openbare verantwoordingsinformatie. Te denken valt aan de zorg, het onderwijs, de woningcorporaties of de staatsdeelnemingen. Zo wordt op het terrein van de zorg, het onderwijs en andere sectoren steeds meer actief openbaar gemaakt. Ook de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft onlangs in een interview als haar oordeel te kennen gegeven dat ziekenhuizen veel meer gegevens over hun prestaties openbaar moeten maken.⁵² De Advies Commissie Behoorlijk Bestuur (Commissie Halsema) heeft geadviseerd de Wob van toepassing te verklaren op de semipublieke sector.⁵³ Desalniettemin is een onverkorte toepassing van deze wet op de semipublieke sector bij nader inzien thans een stap te ver. De hiermee gemoeide uitvoeringslasten nopen tot een andere keuze. Daarom wordt enerzijds gekozen voor een getrapte uitbreiding naar de semipublieke sector door de aanwijzing van onderdelen bij algemene maatregel van bestuur. De administratieve lasten worden beperkt door de openbaarmaking (in beginsel actief, maar dat geldt ook voor de afhandeling van verzoeken) neer te leggen bij een in dezelfde algemene maatregel van bestuur aangewezen bestuursorgaan. De openbaarmaking heeft betrekking op de besteding van bekostiging, de uitvoering van de taak of de totstandkoming van besluitvorming. Zo wordt voorkomen dat bijvoorbeeld bij ziekenhuizen informatie uit patiëntendossiers openbaar wordt, maar wel de door de Minister bedoelde prestatiegegevens. Zo nodig kan het aangewezen bestuursorgaan bij de semipublieke instelling informatie vorderen die voor de openbaarmaking nodig is. Het bestuursorgaan kan die vordering met een last onder dwangsom kracht bijzetten (artikel 8.5). In artikel 2.3 is bepaald op welke semipublieke instellingen een dergelijke algemene maatregel van bestuur van toepassing kan zijn. De onderdelen a tot en met c zijn ontleend aan de criteria die de Commissie Dijkstal heeft geformuleerd om sectoren tot de semipublieke sector te kunnen rekenen.⁵⁴ Deze criteria zijn: de status van «rechtspersoon met een wettelijke taak» (RWT); de mate waarin de organisatie inkomsten uit publieke middelen ontvangt; het publieke belang dat een organisatie

⁵² Algemeen Dagblad 28 september 2013.

⁵³ Rapport *Een lastig gesprek*, p. 24, aanbeveling 7.

⁵⁴ Kamerstukken II, 28 479, nr. 32, Adviescommissie rechtspositie Politieke Ambtsdragers, *Normeren en waarderen*.

behartigt. Deze criteria worden eveneens gehanteerd in de op het advies van de Commissie Dijkstal gebaseerde Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector.⁵⁵

Over het begrip «rechtspersonen met een wettelijke taak» zegt de Commissie Dijkstal dat dit instellingen zijn «van wie de taken of een deel daarvan bij wet zijn geregeld en die uit een heffing worden gefinancierd (zie artikel 91, eerste lid, onderdeel d, van de Comptabiliteitswet 2001)».⁵⁶ Voorbeelden hiervan zijn de particuliere jeugdinstellingen en de Vereniging Slachtofferhulp Nederland. Het criterium van financiering uit publieke middelen is redelijk eenduidig. In artikel 2.3 is een grens opgenomen van een bekostiging van € 100.000 of meer, zodat kleine gesubsidieerde instellingen, buiten het bereik van de algemene maatregel van bestuur blijven. Voor zover dergelijke instellingen aan het bestuursorgaan verantwoording afleggen in het kader van die bekostigingsrelatie, is dat informatie die bij het bestuursorgaan berust en dus wel onder de werking van deze wet valt.

Voor de indicator dat een instelling of rechtspersoon het publiek belang bestaat geen eenduidige definitie. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft hierover gezegd: «Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt».⁵⁷

Aanvullend op de criteria van de Commissie Dijkstal zijn nog twee categorieën opgenomen in artikel 2.3. Dat zijn de publieke entiteiten en de overheidsdeelnemingen. In verschillende Europese richtlijnen, waaronder de aanbestedingsrichtlijn en de nutsrichtlijn, wordt de Europese definitie van publieke entiteit gebruikt om te voorkomen dat lidstaten door nationale regelgeving de werking van Europees recht kunnen ontduiken. De definitie van publieke entiteit is derhalve breder dan die van het begrip bestuursorgaan. Nu het uitgangspunt van deze wet is dat de gehele publieke en semipublieke sector onder de reikwijdte te vallen, moet ook de brede definitie van de publieke entiteit hier gevolgd worden. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.3. Voor de overheidsdeelnemingen geldt dat aanvullende democratische controle en openbaarheid gewenst kunnen zijn als bijvoorbeeld nutsfuncties door zo'n deelneming worden uitgevoerd of juist als markactiviteiten worden ontplooid die concurreren met andere marktpartijen.

4.4 Maatregelen ter versterking van de actieve openbaarheid

Een vaste lijn in evaluaties en aanbevelingen over de openbaarheidspraktijk is dat de actieve openbaarheid moet worden versterkt. Meer informatie moet door organen uit eigen beweging openbaar en toegankelijk worden gemaakt. Passieve openbaarheid, waarbij pas na verzoek toegang wordt verkregen, zou de uitzonderingssituatie moeten zijn. Idealiter is publieke informatie snel en gemakkelijk voor iedereen toegankelijk, zonder dat daarvoor eerst een verzoek hoeft te worden ingediend. Actieve openbaarheid biedt daarbij een aantal voordelen, zoals een breder bereik, meer mogelijkheden voor burgerparticipatie en versterking van de verantwoording. Dit voorstel versterkt de actieve openbaarheid onder andere door overheidsorganen te verplichten bij te houden welke documenten zij onder zich houden en bepaalde soorten informatie in ieder geval uit eigen beweging openbaar te maken.

⁵⁵ Stb. 2012, 583, Kamerstukken II, 32600.

⁵⁶ Normeren en Waarderen, p. 12.

⁵⁷ WRR, 2000, *Het borgen van publiek belang*. Zie ook *Normeren en Waarderen*, p. 12.

In deze paragraaf komt allereerst het belang van actieve openbaarheid en de tekortkoming van de huidige Wob aan bod, voordat de maatregelen uit dit voorstel worden behandeld. In deze toelichting worden actieve openbaarheid en openbaarmaking uit eigen beweging als synoniemen gebruikt. Hetzelfde geldt voor passieve openbaarheid en openbaarmaking op verzoek.

In de eerste plaats is actieve openbaarheid de beste manier om burgers de mogelijkheid te geven te participeren in de politiek en meer betrokken laten zijn bij bestuur.⁵⁸ Een constante en betrouwbare stroom van informatie over de activiteiten en resultaten van organen wekt vertrouwen bij burgers en verbetert de interactie tussen organen en burgers. Uit het WRR-rapport «*Vertrouwen in burgers*» blijkt dat van groot belang is dat organen ook informatie openbaren en goed toegankelijk maken die geen grote nieuws waarde heeft, maar wel direct relevant is voor burgers en bedrijven. De reacties die dit oplevert zijn vaak zeer nuttig voor het maken van nieuw beleid en nieuwe keuzes door het organen. Burgers en bedrijven hebben andere kennis en vaardigheden dan overheden en semipublieke instellingen, maar om hier nuttig gebruik van te kunnen maken, moet eerst voor alle betrokkenen duidelijk zijn waar organen mee bezig zijn en tegen welke problemen zij aanlopen.

Actieve openbaarheid heeft hier als voordeel dat met grote snelheid een grote groep belangstellenden bereikt kan worden. Door informatie uit eigen beweging te openbaren, worden bovendien ook mensen bereikt die moeilijker de weg weten te vinden naar overheden en semipublieke instellingen.⁵⁹ Ook kan vroegtijdige openbaarmaking vragen of onduidelijkheden voorkomen. Als informatie alleen op verzoek verstrekt zou worden, zou een groot deel van de positieve effecten van openbaarmaking wegvallen.

Een goed voorbeeld van de positieve effecten van actieve openbaarmaking, is de verstrekking van informatie over de certificering van flitsapparatuur bij verkeersboetes en de flitsfoto's. Door deze informatie beschikbaar te maken, blijven vele klachtprocedures uit. Steeds meer korpsen zijn daarom overgegaan op actieve verstrekking van deze informatie bij verkeersboetes.

Van een verbeterde informatievoorziening moeten evenwel geen wonderen worden verwacht. Het WRR-rapport benadrukt daarbij de andere voorzieningen die organen moeten treffen om de interactie tussen burger en bestuur naar tevredenheid te laten verlopen. Het ligt helaas buiten het bereik van dit voorstel om daar bepalingen over op te nemen. Desalniettemin is uitgebreide actieve openbaarheid een noodzakelijke eerste stap.

De Raad voor openbaar bestuur (Rob) is in zijn advies «Gij zult openbaar maken» van oordeel dat het de plicht is van bestuurders om volksvertegenwoordigers en burgers actief toegang tot alle relevante informatie te geven. In de verantwoording over hun beleid richting de volksvertegenwoordiging, moeten bestuurders volgens de Rob veel meer en eerder dan nu aangeven over welke feitelijke informatie zij beschikken, welke beleidsalternatieven hen worden aangereikt, over welke ambtelijke adviezen zij beschikken en welke afwegingen zij uiteindelijk hebben gemaakt.

⁵⁸ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in Burgers*, 2012, p. 90.

⁵⁹ H. Darbshire, *Proactive transparency*, 2010, p. 12.

Een ander voordeel van actieve openbaarheid is de mogelijkheid voor organen om uitgebreid verantwoording af te leggen over het door hen gevoerde beleid. Of het nu gaat om het besteden van publieke gelden, het uitoefenen van publiek gezag of het vervullen van een publieke taak, verantwoording achteraf is geboden. Onvoldoende is dan om te verwijzen naar behaalde resultaten of uitgevoerde werkzaamheden. Goede, democratische bestuursvoering vereist ook dat inzicht wordt gegeven in de gemaakte belangenafwegingen, de risico's en de overwogen alternatieven. Zo concludeerde de Algemene Rekenkamer in haar rapport «*De staat van de Rijksverantwoording*» dat departementen over veel meer informatie beschikken dan ze momenteel benutten om verantwoording af te leggen.⁶⁰ In hetzelfde rapport geeft de Algemene Rekenkamer ook voorbeelden van particuliere initiatieven om de grote hoeveelheden geopenbaarde data zodanig te bewerken en te presenteren dat een groot publiek gemakkelijk van de informatie gebruik kan maken. Daarbij komt dat in een cultuur van uitgebreide actieve openbaarheid, het moeilijker wordt voor organen, bestuurders en ambtenaren om onwelgevallige informatie achter de hand te houden.

Economische voordelen vallen te behalen met het actief openbaren van grote hoeveelheden data die de overheden in hun dagelijkse werkzaamheden verzamelen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om meetgegevens, statistisch onderzoek of historische gegevens. Zie ook de toelichting over hergebruik in paragraaf 4.7.

De huidige Wob geeft in artikel 8 een algemene opdracht om informatie over beleid te openbaren, zodra dat in het belang van een goede en democratische bestuursvoering is. Het is aan het bestuursorgaan om te beoordelen of daar sprake van is. Artikel 9 van de huidige Wob verplicht bestuursorganen om bepaalde adviezen te openbaren. Deze bepalingen geven bestuursorganen veel ruimte om uit eigen beweging allerlei soorten informatie te openbaren. Het probleem in de praktijk is echter dat aanwijzingen ontbreken voor welke informatie dient te worden geopenbaard. Bovendien zijn er grote verschillen tussen organen in het actief openbaren van informatie.

Uit de genoemde evaluaties en rapporten blijkt dat de huidige actieve openbaarmakingsregeling aanvulling behoeft. Ook de evaluatie uit 2004 benadrukt dat de huidige Wob wel voldoende ruimte biedt voor verbetering, maar geen concrete normen.⁶¹ De bepalingen geven geen aanwijzingen welke soorten informatie met name belangrijk zijn om actief te openbaren en zijn te vrijblijvend. Daardoor is actieve openbaarheid teveel afhankelijk gebleven van de goede wil van bestuurders en ambtenaren, terwijl ook juist de informatie die men niet naar buiten wil hebben, van groot belang kan zijn voor individuele burgers of de samenleving. Het huidige principe van de Wob: «openbaar, tenzij», verdient derhalve aanvulling: «actief openbaar, tenzij». Naast de materiële bepalingen omtrent het actief openbaar maken van informatie zal ook de Informatiecommissaris een belangrijke rol gaan spelen in het bewust maken van organen van het nut, de noodzaak en de verplichtingen rondom actieve openbaarheid.

Voor het versterken van de actieve openbaarheid zijn een aantal delen van het Voorontwerp in dit voorstel overgenomen.

⁶⁰ Algemene Rekenkamer, *De staat van de rijksverantwoording*, 2012, p. 39

⁶¹ Over wetten en praktische bezwaren, 2004, p. vii.

4.4.1 Register

Artikel 3.2 verplicht overheidsorganen om een register bij te houden van bij hem berustende documenten. Het register moet elektronisch toegankelijk zijn en ten minste de ter behandeling ontvangen documenten en de na behandeling verzonden documenten bevatten. Het register dient aan te geven of documenten openbaar zijn gemaakt of op welke wijze om toegang kan worden verzocht.

Het doel van het register is tweeledig. Enerzijds wordt het voor verzoekers makkelijker om te specificeren tot welke documenten zij toegang willen. Door een verbeterd inzicht in welke documenten berusten bij een overheidsorgaan kunnen verzoekers meer gerichte verzoeken indienen, die bovendien makkelijker zijn af te handelen door het overheidsorgaan. Anderzijds zal het register overheidsorganen stimuleren om meer informatie uit eigen beweging te openbaren; de drempel om zulks te doen wordt immers verlaagd. Als online toch al dient te worden aangegeven of een document openbaar is en op welke wijze om toegang kan worden verzocht, is het nog maar een kleine stap om daadwerkelijk tot openbaarmaking over te gaan. Het register stimuleert dat bij de productie van informatie steeds wordt overwogen om tot openbaarmaking over te gaan. De bepaling over het register is geplaatst in het hoofdstuk 3 van het voorstel, betreffende de actieve openbaarmaking. In feite biedt het register informatie over bij overheidsorganen berustende documenten en kan daarom gesproken worden van actieve openbaarmaking.⁶²

Artikel 9 van het Verdrag van Tromsø verplicht de verdragsluitende partijen onder andere om de benodigde stappen te nemen om het publiek te informeren over hun rechten en om documenten zodanig te beheren dat deze gemakkelijk toegankelijk zijn. Artikel 5, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus verplicht partijen om te waarborgen dat milieu-informatie op doeltreffende wijze toegankelijk is, onder meer door het treffen van praktische voorzieningen als voor het publiek toegankelijke lijsten, registers of bestanden. Het register is een invulling van deze verplichtingen.

Ook artikel 9 van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie legt lidstaten een inspanningsverplichting op om overzichtlijsten ter beschikking te stellen van voor hergebruik geschikte documenten en deze zo mogelijk online beschikbaar te stellen. Dit artikel wordt gewijzigd bij Richtlijn 2013/37/EU van 26 juni 2013, waarna niet langer sprake is van een inspanningsverplichting, maar waarin de lidstaten worden opgedragen het zoeken naar voor hergebruik beschikbare documenten te vereenvoudigen en zo mogelijk online in machine leesbare formaten toegankelijk te maken.

Overigens is het idee van een register voor overheidsdocumenten niet nieuw. Al in 1983 werd door de Evaluatiecommissie wet Openbaarheid voorgesteld te komen met een (papier) Wob-database.⁶³ Ook het Voorontwerp uit 2006 bevatte een verplichting tot het bijhouden van een register. Een groot aantal bestuursorganen werkt bovendien al met via internet toegankelijke registers. Bovendien kan ook het uitstekend doorzoekbare register van de Eerste Kamer hier worden genoemd. Ook zijn er goede ervaringen in het buitenland, zoals de Verenigde Staten en de Europese Unie. Gegeven de huidige stand van de techniek en de beschikbare software wordt het bovendien steeds makkelijker en goedkoper om een dergelijk register te maken en bij te houden.

⁶² H. Darbshire, *Proactive transparency*, 2010, p. 22.

⁶³ Aanbeveling nr. 21.

Dit voorstel geeft net als de huidige Wob een brede definitie van het begrip document. Dit heeft tot doel dat alle informatie die op enigerlei wijze is vastgelegd en berust bij een orgaan onder dit voorstel valt. Voor overheidsorganen zou het echter een te grote inspanning vergen om alle documenten in het register op te nemen. De registerplicht is derhalve in eerste instantie beperkt tot een bepaalde groep documenten. In het register worden alle ter behandeling ontvangen documenten opgenomen. Met de woorden «ter behandeling» wordt aangegeven dat reclame of andere post die niet behandeld hoeft te worden, niet in het register hoeft te worden opgenomen. Tevens worden in het register alle verzonden documenten opgenomen. Uit de verzending blijkt dat een document niet langer in de conceptfase verkeert. Bij verzending wordt niet alleen gedacht aan verzending buiten het overheidsorgaan, maar ook aan verzending binnen het overheidsorgaan van het ene onderdeel naar het andere. Ook documenten waarin standpunten, beslissingen of afspraken worden vastgelegd die moeten worden bewaard en die met anderen worden gedeeld, worden in het register opgenomen. Die deling is dan een verzending als bedoeld in het voorgestelde artikel 3.2. Het criterium is dat als intern de ontvangst of verzending van een document wordt vastgelegd, het document tevens in het register moet worden opgenomen.⁶⁴ Concepten of andere niet-voltooid documenten hoeven niet in het register te worden opgenomen. Als een concept wordt rondgezonden voor opmerkingen of commentaar, is geen sprake van verzending na behandeling, omdat de behandeling met de verwerking van de opmerkingen en het commentaar wordt voortgezet. Een concept van een verzonden document kan desondanks toch openbaar zijn, als dat concept feitelijke informatie bevat die niet kan worden aangemerkt als een persoonlijke beleidsopvatting.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden vastgesteld over het opnemen van documenten in het register. Te denken valt daarbij aan een nadere aanscherping van documenten die niet behoeven te worden opgenomen. Maar ook kan het aantal documenten dat moet worden opgenomen, worden uitgebreid. Bijvoorbeeld kunnen nadere regels worden gesteld over de gevallen waarin e-mails moeten worden opgenomen. Ook kunnen regels worden vastgesteld over de vorm en toegankelijkheid van het register.

In verband met de inspanningen die een bestuursorgaan moet verrichten om een register tot stand te brengen, is de inwerkingtreding van de registerplicht opengelaten door voor de inwerkingtreding van het register een apart koninklijk besluit voor te schrijven (artikel 10.3). Daarnaast is voorzien in de mogelijkheid om voor bepaalde onderwerpen bij algemene maatregel van bestuur de registerplicht tijdelijke uit te zonderen (artikel 10.2). Zo kan de bouw van het register worden ingepast in het investeringsregime van de verschillende bestuursorganen, aansluiting worden gezocht bij bestaande softwaretoepassingen en kan op termijn toch een algemeen register per bestuursorgaan ontstaan. De bestuursorganen die nog geen register hebben, doen jaarlijks bij de begroting en de verantwoording verslag over de vorderingen bij het tot stand brengen van het register. De Informatiecommissaris rapporteert over de voortgang van het tot stand brengen van de registers.

4.4.2 Verplichte openbaarmaking van bepaalde soorten informatie
Bepaalde categorieën van informatie zijn van dusdanig belang voor individuen en voor de samenleving als geheel dat openbaarmaking niet achterwege kan blijven. In de eerste plaats vallen daaronder alle regels die

⁶⁴ Toelichting bij het Voorontwerp, p. 140.

burgers kunnen binden. Maar ook andere informatie kan van groot belang zijn, zoals informatie over het functioneren van de belangrijke organen van de staat, over het tot stand komen en uitvoeren van beleid en de besteding van publiek geld. Om informatie die op deze onderwerpen betrekking heeft in ieder geval openbaar te laten worden, zijn categorieën van informatie opgenomen die door organen verplicht openbaar moeten worden gemaakt.⁶⁵ Bij deze soorten informatie moet niet worden afgewacht tot een verzoek wordt ingediend.

In deze paragraaf wordt het belang uiteengezet van het verplicht openbaren van verscheidene soorten informatie en welke voorwaarden daarbij gesteld worden. In de artikelsgewijze toelichting worden de categorieën informatie uitgebreider behandeld.

Artikel 3.1 geeft aan dat organen zoveel mogelijk informatie uit eigen beweging openbaar moeten maken. Deze brede verplichting krijgt invulling doordat artikel 3.3 aangeeft welke soorten informatie in ieder geval openbaar moet worden gemaakt. Daarmee wordt de benodigde prioriteit gelegd op informatie die met name van belang is voor de democratische samenleving. In de eerste plaats gaat het dan om informatie die vanuit rechtsstatelijk oogpunt van groot belang is, namelijk regels die burgers kunnen binden. Daarnaast moet ook informatie openbaar worden gemaakt die direct betrekking heeft op het functioneren van organen, zoals hun beleid, hun samenwerking met andere organen of instellingen en de door hen ontvangen adviezen. Overigens bepaalt artikel 19 van de Wet Milieubeheer al dat bestuursorganen informatie verstrekken over «de openbare verantwoordelijkheden en functies die het heeft alsmede de openbare diensten die het verleent met betrekking tot het milieu».

Bij sommige soorten informatie is toepassing van de uitzonderingen uit hoofdstuk 5 uitgesloten (artikel 3.3, eerste lid), bij andere soorten kan openbaarmaking wel gedeeltelijk of geheel achterwege blijven indien sprake is van een uitzonderingsgrond (artikel 3.3, tweede lid). Van de in artikel 3.3, eerste lid, opgenomen informatie, zoals over wet en regelgeving, de beraadslaging in de volksvertegenwoordiging, maar ook over de bereikbaarheid van organen, is immers ondenkbaar dat sprake zou zijn van een uitzonderingsgrond. Overigens wordt veel van de in artikel 3.3 opgesomde informatie al openbaar gemaakt. Dat is echter nog niet altijd vanzelfsprekend en het gebeurt ook niet altijd snel genoeg. De verplichte openbaarmaking moet elektronisch geschieden, binnen een week nadat de informatie tot stand is gekomen.

Overigens is artikel 3.3 tevens een uitwerking van de verplichting uit artikel 9 van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie zoals dat artikel is gewijzigd bij Richtlijn 2013/37/EU van 26 juni 2013, waarin de lidstaten worden opgedragen het zoeken naar voor hergebruik beschikbare documenten te vereenvoudigen en zo mogelijk online in machine leesbare formaten toegankelijk te maken.

4.4.3 Stimulering en naleving van de actieve openbaarmakingsplicht

De bepalingen omtrent actieve openbaarmaking richten zich tot overheidsorganen en andere organen. De controle op de naleving van deze verplichtingen gebeurt door organen zelf, door burgers die organen op tekortkomingen kunnen wijzen en door de Informatiecommissaris, die organen kan adviseren over de naleving. Naleving van de actieve openbaarmakingsverplichting kunnen als zodanig niet worden afgedwongen bij de rechter. Als een burger toegang wil tot informatie die al via actieve openbaarmaking toegankelijk had moeten zijn, dient alsnog een verzoek tot informatie te worden ingediend.

⁶⁵ H. Darbshire, *Proactive transparency*, 2010, p. 21.

Om de controle op de naleving door organen zelf te stimuleren, dienen organen in hun begroting en verantwoordingsverslag aan te geven hoe zij met de bepalingen uit deze wet rekening houden. De verplichting daartoe is neergelegd in artikel 3.5. De Informatiecommissaris kan richtlijnen opstellen die organen kunnen gebruiken bij het voldoen aan deze verplichting. Dit onderdeel van de actieve openbaarmaking is een afgezwakte vorm van de in Engeland voor overheden verplichte *publication schemes*. Overheden dienen daarbij een plan vast te stellen welke informatie zij gaan publiceren. Uit de Engelse ervaring is gebleken dat de uitgebreide *publication schemes* als zodanig weinig meerwaarde hadden voor de actieve openbaarmaking, maar wel behulpzaam waren bij het versterken van de bewustwording bij organen van de openbaarheidswetgeving.

4.5 Passieve openbaarheid

Hoewel actieve openbaarheid de belangrijkste aandrijver van meer openbaarheid en transparantie is in dit voorstel, blijft passieve openbaarheid een essentieel onderdeel in het garanderen van het recht op toegang tot publieke informatie. Een groot deel van de verzoeken om informatie wordt onder de huidige Wob snel en kosteloos afgehandeld, soms zelf zonder dat betrokkenen zich ervan bewust zijn dat hun handelen onder de Wob valt. In een flink deel van de gevallen treden echter wel problemen op door onduidelijkheid aan de kant van de verzoeker, een gebrek aan kennis en tijd aan de kant van de bestuursorganen en soms ook door politieke en ambtelijke onwil.

Een grote verbetering in de huidige openbaarheidspraktijk valt derhalve hier ook niet te halen door aanscherping van procedurele regels, maar door een verbeterde voorlichting van het publiek en organen en monitoring van de uitvoering door de Informatiecommissaris. Deze komt aan bod in hoofdstuk 7 van het voorstel en paragraaf 4.8 van deze toelichting.

Een aantal procedurele problemen uit de praktijk kunnen desalniettemin wel worden aangepakt door aanscherping en verduidelijking van de bepalingen omtrent openbaarmaking van informatie op verzoek. Het betreft dan met name de bepalingen over de termijn voor afhandeling van een verzoek, de vorm waarop een verzoek kan worden ingediend en waarop het wordt afgehandeld.

Een op dit moment lastig probleem voor bestuursorganen is dat verzoeken niet kunnen worden geweigerd als sprake is van misbruik. Hoewel zeker niet snel mag worden aangenomen dat sprake is van misbruik – verzoekers hebben immers recht op toegang en hoeven bij hun verzoek geen belang te stellen – is toch wenselijk dat in bijzondere gevallen een verzoek op deze grond kan worden geweigerd.

4.5.1 Termijnen en derdebelanghebbenden

Een veel voorkomend probleem is dat verzoeken om informatie niet binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld. Zelfs nadat in 2009 de termijn was verlengd naar vier weken, met de mogelijkheid om nog eens vier weken te verdagen, wordt de termijn om een beslissing te nemen, regelmatig overschreden.⁶⁶ Voor journalisten kan dit problematisch zijn omdat het voor hen niet altijd mogelijk is langere tijd bezig te zijn met hetzelfde onderwerp of omdat de nieuwswaarde van bepaalde informatie snel verminderd, bijvoorbeeld nadat de politieke besluitvorming over een bepaald onderwerp is afgerond. Voor burgers is het nadelig voor hun

⁶⁶ R. Vleugels, Zwartboek Wob, 2010.

vertrouwen in de overheid als ze een flink aantal weken moeten wachten op de toezending van een aantal documenten.

Ook de Raad van State had kritiek op de verlenging van de termijn en vroeg zich af waar de noodzaak tot verlenging vandaan kwam.⁶⁷ Daarbij verwees de Raad van State naar het rapport *Beslistermijnen: waar blijft de tijd?* van de Algemene Rekenkamer uit 2004 dat oordeelde dat de beslistermijn van twee weken, met de mogelijkheid om twee weken te verdagen «passend en realistisch» was.

Zeker als de informatiehuishouding van organen over de jaren heen verbetert, wordt het steeds makkelijker voor organen om de termijn van twee weken te halen. Er hoeft dan immers minder tijd te worden besteed aan het opzoeken van documenten en informatie.

De termijn om te beslissen op een verzoek wordt voor de meeste gevallen derhalve weer teruggebracht tot twee weken. Organen blijven daarbij de mogelijkheid houden om de termijn met twee weken te verdagen, indien dat noodzakelijk is vanwege de omvang van het verzoek of de complexiteit van de informatie. De verdaging moet schriftelijk en gemotiveerd worden medegedeeld aan de verzoeker. Het overgrote deel van de verzoeken kan binnen de termijn van twee maal twee weken worden afgehandeld. Het kan echter gebeuren dat verzoeken zo omvangrijk zijn dat zij niet binnen de wettelijke termijn kunnen worden afgedaan. In dat geval kunnen verzoeker en bestuursorgaan op grond van artikel 4:15, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht nadere afspraken maken over de behandeling van het verzoek, waarbij de wettelijke beslistermijn wordt opgeschort. In de praktijk worden bij omvangrijke verzoeken vaak dergelijke afspraken gemaakt. Het ligt op de weg van het bestuursorgaan om, binnen de wettelijke beslistermijn, het initiatief tot dergelijke afspraken te nemen. Het bestuursorgaan doet er ook verstandig aan als het dit overleg goed documenteert. Verzoekers zullen zich moeten realiseren dat het recht op informatie niet inhoudt dat een bestuursorgaan tot het onmogelijke is gehouden en zullen zich coöperatief moeten opstellen als zij een zodanig omvangrijk verzoek doen, dat dit niet in de wettelijke termijn kan worden afgehandeld.

De verlenging van de termijnen in 2009 was onderdeel van de invoering van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, waardoor aan de verzoeker een dwangsom wordt verbeurd door het bestuursorgaan na het verstrijken van de beslistermijn en het sturen van een ingebrekestelling. Voor verzoekers kan het echter veel wantrouwen opleveren als bestuursorganen alleen onder financiële druk hun wettelijke verplichting nakomen. Aan de andere kant zijn gevallen bekend van verzoekers die veel verzoeken indienen met het enkele doel het mogelijke opstrijken van de dwangsom.

Om dergelijke problemen te voorkomen wordt voorgesteld om deze wet uit te zonderen van de dwangsomregeling uit de Algemene wet bestuursrecht (artikel 8.3). De verlenging van die termijn kan dan weer ongedaan gemaakt worden. Als een bestuursorgaan voor de behandeling van een verzoek meer tijd nodig heeft, kan hij daarvoor afspraken maken met de verzoeker. In de praktijk vinden verzoekers en bestuursorganen bij een omvangrijk verzoek op die manier al een oplossing voor de relatief korte beslistermijn. Als verzoeker en bestuursorgaan het niet eens worden over de verlenging van de beslistermijn, en de verzoeker bij de bestuursrechter beroep wegens niet tijdig beslissen instelt, geeft de bestuursrechter, in afwijking van de hoofdregel, het bestuursorgaan een beslistermijn die is afgestemd op de omvang van het verzoek (artikel 8.2).

⁶⁷ Kamerstukken II, 2008/09, 31 751, nr. 4, p. 4.

Met het uitzonderen van de Wet dwangsom staan verzoekers niet met lege handen. Zij kunnen nog steeds op grond van de Algemene wet bestuursrecht rechtstreeks beroep instellen bij de bestuursrechter wegens het overschrijden van de wettelijke beslistermijn. Hoofregel in die procedure is dat bij een gegrond beroep de rechter moet bepalen dat het bestuursorgaan binnen twee weken na de uitspraak beslist. Dat is gerechtvaardigd, omdat een wettelijke beslistermijn in het algemeen zal zijn afgestemd op de tijd die een bestuursorgaan nodig heeft voor zijn beslissing. De beslistermijn van de Wob en dus ook van deze wet is hierop in zoverre een uitzondering dat deze is vastgesteld op een termijn die in de meeste gevallen voldoende is en die blijkens een amendement bij de invoering van de Wob tevens is bedoeld om het bestuursorgaan aan te zetten tot spoedige behandeling. Indien een Wob-verzoek wordt ingediend, dat naar zijn omvang onmogelijk binnen de wettelijke termijn kan worden afgedaan, en partijen worden het niet eens over een opschorting op grond van artikel 4:15, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht, is er een geschil over wat een redelijke beslistermijn zou moeten zijn. In dat geval kan het bestuursorgaan bij een beroep tegen niet tijdige beslissen aan de rechter vragen om een termijn vast te stellen die recht doet aan de omvang van het verzoek. In dat kader dient het bestuursorgaan wel aan te kunnen tonen dat het met de verzoeker in overleg is getreden over de termijn van afhandelen, gelet op de omvang van het verzoek. De bestuursrechter mag die termijn dan niet automatisch op twee weken zetten. Als blijkt dat een verlenging van die termijn redelijk is, dan had het in de rede gelegen dat de verzoeker hier met het bestuursorgaan afspraken over had gemaakt. Dan is het beroep wegens niet tijdig beslissen eigenlijk te vroeg ingediend. In dat geval kan de bestuursrechter besluiten dat de verzoeker zijn griffiegeld en zijn proceskosten niet wordt vergoed als blijkt dat de verzoeker een redelijk aanbod om de beslistermijn op te schorten niet heeft aanvaard. Daar komt bij dat, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet dwangsom, al een vorm van het misbruik van de Wob bestond door bestuursorganen een omvangrijk verzoek in te laten dienen en dan in bezwaar en beroep wegens termijnoverschrijding een vergoeding voor rechtsbijstand in de wacht te slepen. Deze vorm van misbruik was na de invoering van de Wet dwangsom te ingewikkeld, maar zou kunnen terugkeren nu de Wet dwangsom na inwerkingtreding van deze wet niet langer op Wob-verzoeken van toepassing is. Door een prikkel in te voeren voor serieus overleg over de opschorting van de beslistermijn bij omvangrijke verzoeken, wordt tevens de terugkeer van Wob-verzoeken om een proceskostenveroordeling te incasseren tegengegaan.

Aandacht moet hier ook besteed worden aan de rol van derdebelanghebbenden op de procedure. Materieel worden de belangen van derden meegewogen in het al dan niet toepassing geven aan een uitzonderingsgrond voor de openbaarmaking van informatie. Procedureel worden derden beschermd doordat zij in staat worden gesteld hun zienswijze naar voren te brengen voordat een beslissing wordt genomen en doordat zij in bezwaar kunnen gaan tegen een beslissing. De formele rechtsbescherming van derden komt hier dan ook grotendeels overeen met hoe dat in de huidige Wob in samenspel met de Awb geregeld is.

Organen mogen de termijn om te beslissen opschorten om een belanghebbende in staat te stellen een zienswijze naar voren te brengen onder toepassing van artikel 4:8 Awb. Als het orgaan besluit informatie openbaar te maken en verwacht dat een derde daartegen bezwaar heeft, wordt de informatie verstrekt na twee weken na bekendmaking van het besluit. De belanghebbende kan dan tegen de beslissing bezwaar instellen en een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter vragen teneinde de uitvoering van het besluit op te schorten. Aan deze keuzes ligt de

overweging ten grondslag dat het wenselijk is dat derdebelanghebbenden zowel voordat een beslissing wordt genomen, als daarna hun belangen kunnen verdedigen, maar dat dit niet ten koste mag gaan van de snelle afhandeling van een verzoek tot informatie.

De maximale termijn om te beslissen en te verstrekken na een verzoek is terug gebracht tot zes weken, teneinde de termijn van artikel 4, zevende lid, van het Verdrag van Aarhus niet te overschrijden.

Daarnaast is in artikel 3.3 een overeenkomstige regeling getroffen, voor de gevallen waarin een belanghebbende bezwaar heeft tegen actieve openbaarmaking. Ook dan dient een belanghebbende een voorlopige voorziening te vragen bij de bestuursrechter. De huidige Wob kent geen rechtsingang bij actieve openbaarmaking. Aansluiting is gezocht bij hetgeen in de Wob en in dit voorstel is geregeld voor derdebelanghebbenden bij besluiten op Wob-verzoeken. Overigens heeft de Afdeling bestuursrechtspraak belanghebbenden ook onder de huidige Wob een rechtsingang geboden bij actieve openbaarmaking op grond van artikel 8 van de huidige Wob door de openbaarmaking aan te merken als een besluit in de zin van de Awb.⁶⁸

4.5.2 Wijze van indiening van verzoek en verstrekking

Verzoeken om informatie zijn vormvrij en kunnen mondeling of schriftelijk worden ingediend. Daarbij dienen organen ook aan te geven op welke manier een verzoek op elektronische wijze kan worden verstuurd aan het orgaan.

Berichten kunnen nu al elektronisch naar bestuursorganen worden verzonden op grond van artikel 2:15 Awb, voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg open staat. Daaraan kan het bestuursorgaan nadere eisen stellen. In artikel 4.1, tweede lid, worden alle organen verplicht aan te geven op welke wijze zij te bereiken zijn voor elektronische ingediende verzoeken. Daarmee heeft de verzoeker altijd de mogelijkheid om zijn verzoek via internet in te dienen, maar behouden organen de mogelijkheid om zelf aan te geven hoe dat dient te gebeuren. Het zou de afhandeling van verzoeken ernstig bemoeilijken indien bijvoorbeeld een verzoek naar elk e-mailadres van een orgaan zou kunnen worden verstuurd. Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak volgt dat een bestuursorgaan een elektronisch ingediend Wob-verzoek niet hoeft te behandelen als het niet is ingediend op de door het bestuursorgaan aangegeven wijze.⁶⁹

Het indienen en afhandelen van verzoeken wordt voorts nog vergemakkelijkt door de mogelijkheid bij het verzoek aan te geven op welke documenten uit het register het verzoek betrekking heeft. Het register biedt overigens de mogelijkheid om direct verzoeken in te dienen. Deze mogelijkheid doet niet af aan de verplichting op grond van artikel 4.1, tweede lid, om aan te geven op welke wijze elektronisch een verzoek kan worden ingediend.

Het verstrekken van informatie op verzoek dient in de vorm te gebeuren waar de verzoeker om gevraagd heeft, tenzij dit redelijkerwijs niet van het orgaan geleverd kan worden. De verzoeker kan derhalve aangeven de informatie elektronisch te willen ontvangen.

4.5.3 Antimisbruik

Zoals al in paragraaf 2.2 is aangegeven, zijn recentelijk twee onderzoeken uitgevoerd naar het voorkomen of tegengaan van oneigenlijke verzoeken of *vexatious requests*. Achtergrond hiervan is onder andere de beleving

⁶⁸ Daalder 2011, pp. 229–232.

⁶⁹ AbRS 5 december 2012, LJN: BY5117, eerder 3 december 2008, LJN: BG5897.

bij bestuursorganen dat verzoeken nogal eens een ander doel dienen dan waarvoor de Wob bedoeld is. Ook in de Tweede Kamer is dat eerder opgemerkt.⁷⁰ Een groot nadeel van deze oneigenlijke verzoeken is dat ze ambtelijke capaciteit opeisen zonder dat daar maatschappelijk nut tegenover staat. Ook beïnvloeden dergelijke verzoeken de algemene houding van ambtenaren, politici en bestuurders tegenover openbaarheid op negatieve wijze, waardoor zij waarschijnlijk minder geneigd zijn openbaarheid als gemeenschappelijk nut en individueel recht te beschouwen.

Uit het onderzoek *Omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken* blijkt echter dat de hoeveelheid oneigenlijke verzoeken beperkt is. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties concludeerde in zijn brief van 31 mei 2011 dat het probleem voornamelijk zit in de beleving van bestuursorganen.

Uit dezelfde brief blijkt dat het lastig is om te bepalen of sprake is van misbruik. Verzoekers hoeven immers geen belang te stellen bij hun verzoek. Alleen op grond van (het oogmerk van) het verzoek kan blijken of een ander doel gediend wordt dan waarvoor deze wet bedoeld is. De Minister onderscheidde drie categorieën: verzoeken gericht op het innen van de dwangsom bij niet tijdig beslissen, verzoeken gericht op het frustreren van de werkzaamheden van organen en verzoeken die voortkomen uit een obsessief streven naar openbaarheid. De Kamerleden Fokke en Oosenbrug hebben onlangs nog vragen gesteld aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de eerste categorie.⁷¹ Zoals in de paragraaf over termijnen al is aangegeven, wordt in dit wetsvoorstel bepaald dat de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen niet langer van toepassing is bij Wob-verzoeken. Naar verwachting zal daarmee deze vorm van misbruik sterk afnemen. Of sprake is van de tweede of derde categorie, moet met de nodige terughoudendheid worden vastgesteld, met inachtneming van het feit dat toegang tot publieke informatie een recht is.

Oneigenlijke verzoeken moeten goed worden onderscheiden van omvangrijke verzoeken. Dat een verzoek betrekking heeft op een grote hoeveelheid informatie is op zichzelf geen aanwijzing dat sprake is van een oneigenlijk verzoek. Bovendien moet een orgaan de verzoeker in de gelegenheid stellen om het onderwerp van het verzoek nader te preciseren, overeenkomstig artikel 4.1. Overleg tussen het orgaan en de verzoeker hieromtrent kan in veel gevallen wenselijk zijn. Een antimisbruikbepaling is gewenst. Voorkomen moet echter worden dat de antimisbruikbepaling in de praktijk tot een verkapte uitzonderingsgrond verwordt. Er dient sprake te zijn van een kennelijk ander doel dan het verkrijgen van informatie. Als een bestuursorgaan dat aannemelijk maakt, mag het besluiten het verzoek buiten behandeling te laten. Dat moet dan wel binnen twee weken worden besloten, zonder de mogelijkheid van verdaging. Bestuursorganen dienen een besluit om een verzoek wegens misbruik buiten behandeling te laten, in afschrift aan de Informatiecommissaris te zenden. In het Verenigd Koninkrijk heeft de *Information Commissioner* richtlijnen opgesteld aan de hand waarvan het begrip *vexatious request* nader invulling heeft gekregen.⁷² Daarbij wordt de nadruk gelegd op de context

⁷⁰ Kamerstukken II 2008/09, 31 751, nr. 8, motie van het lid Teeven. Handelingen II 2008/09, blz. 6426–6437.

⁷¹ Vragen van de leden Fokke en Oosenbrug van 26 augustus 2013, antwoord van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 2 oktober 2013.

⁷² Vexatious Requests: anti-misbruik regelingen van openbaarheidswetgeving, p. 28.

van een verzoek, zoals de relatie met eerdere verzoeken. Denkbaar is dat de Informatiecommissaris op dit punt eveneens richtlijnen opstelt.

4.6 Uitzonderingsgronden

Dit voorstel gaat uit van het belang van openbaarheid en transparantie van overheden en de semipublieke sector voor de democratische samenleving. Hier tegenover staan belangen die in de weg staan aan openbaarmaking van informatie. Deze belangen zijn neergelegd in de uitzonderingsgronden en zijn limitatief opgesomd. Openbaarmaking van informatie kan alleen achterwege blijven indien één van de genoemde belangen ernstig geschaad wordt, welke daardoor een zwaarder gewicht krijgt dan het belang van openbaarheid. Delen van een document die geen betrekking hebben op het te beschermen belang, worden vanzelfsprekend wel openbaar gemaakt. Een weigering om informatie te verstrekken moet goed gemotiveerd worden. Een enkele verwijzing naar de toepasselijkheid van een uitzonderingsgrond is onvoldoende.

Met de voorgestelde wijzigingen wordt voorkomen dat een aantal uitzonderingsgronden voor andere gevallen gebruikt wordt dan waarvoor ze bedoeld waren. Met name de uitzondering over persoonlijke beleidsopvattingen wordt zo geredigeerd dat feitelijke informatie niet op deze grond kan worden geweigerd. Voorts wordt het gebruik van de uitzonderingsgrond wegens onevenredige benadeling beperkt tot die gevallen waarin de andere uitzonderingsgronden niet voorzien (omdat de grond niet subsidiair aan een andere grond mag worden gebruikt) en wordt beperkt tot uitzonderlijke gevallen.

Hierna wordt eerst de toepassing van de uitzonderingsgronden behandeld, voordat de individuele uitzonderingsgronden aan bod komen. Er is voor gekozen om geen gedetailleerde lijst van gevallen uiteen te zetten waarbij openbaarmaking achterwege zou kunnen blijven. Voorbeelden uit het buitenland hebben laten zien dat dergelijke pogingen gedoemd zijn te mislukken. Net als in de huidige Wob is dus gekozen voor een beperkte lijst van te beschermen belangen, waarbij de jurisprudentie deze bescherming in de praktijk vormgeeft. Deze toelichting behandelt dan ook niet steeds de huidige trends in de jurisprudentie, maar richt zich op de te beschermen belangen. Wel zal sporadisch aandacht worden besteed aan de vraag in hoeverre wordt gepoogd af te wijken van de huidige uitleg van een uitzonderingsgrond.

4.6.1 De toepassing van uitzonderingsgronden

Bij de toepassing van een uitzonderingsgrond zal eerst moeten worden vastgesteld of de uitzonderingsgrond aan de orde is. Bij absolute uitzonderingsgronden blijft het daarbij. Bij de toepassing van een relatieve uitzonderingsgrond zal daarnaast telkens de afweging moeten worden gemaakt tussen het belang dat door de uitzonderingsgrond beschermd wordt en het algemeen belang van openbaarmaking van informatie. Uit de aanhef van artikel 5.1, tweede lid, blijkt dat openbaarmaking alleen achterwege blijft wanneer ernstig nadeel wordt toegebracht aan een van de daarna te noemen belangen en dat nadeel het algemeen belang van openbaarheid, zoals neergelegd in artikel 2.5, overstijgt. Gevolg hiervan is dat, zelfs wanneer de formulering van de uitzonderingsgrond gelijk is aan de huidige Wob, toch een andere toetsing dient plaats te vinden. Deze zwaardere toetsing komt vooral tot uitdrukking in een zwaardere motivering. Bestuursorganen kunnen niet langer volstaan met de constatering dat van een uitzonderingsgrond sprake is, maar zullen moeten motiveren dat sprake is van ernstige schade als gevolg van openbaarmaking. Zonder een dergelijks toets zou sprake zijn van een

absolute uitzonderingsgrond. Voor bestuursorganen die al uitgebreid motiveren, verandert er niet zo veel.

Voor de redactie van die uitzonderingen is aansluiting gezocht bij artikel 10, tweede en zevende lid, van de huidige Wob. In de aan de Raad van State voor advies voorgelegde versie van dit voorstel was bij een aantal gronden voor een nieuwe redactie gekozen. Deze op onderdelen ruimere redactie was ingegeven wegens het schrappen van artikel 10, tweede lid, onderdeel g, van de huidige Wob. In deze versie is echter in artikel 5.1, vierde lid, alsnog een alternatief voor deze grond opgenomen, waarmee de ratio voor een andere redactie van die gronden komt te vervallen en het een aantrekkelijker uitgangspunt lijkt om, voor de vraag of een uitzonderingsgrond aan de orde is, de jurisprudentie van de bestaande formuleringen te behouden.

De toepassing van een uitzonderingsgrond dient goed gemotiveerd te zijn voor de informatie waarop de uitzonderingsgrond betrekking heeft. Met de woorden «voor zover» wordt in artikel 5.1, eerste en tweede lid, tot uitdrukking gebracht dat informatie in een document waarop geen uitzonderingsgrond van toepassing is, wel openbaar dient te worden gemaakt.

Een individueel belang bij openbaarheid speelt geen rol in de afweging die aan openbaarmaking vooraf gaat. Dit houdt mede verband met artikel 4.1, derde lid, dat bepaalt dat verzoekers geen belang hoeven te stellen bij hun verzoek. In de afweging draait het dus alleen om het algemeen belang van openbaarheid. Een inbreuk op dit systeem is de individuele, vertrouwelijke verstrekking van informatie wanneer de gegevens betrekking hebben op de verzoeker (artikel 5.5) of als klemmende redenen een dergelijke verstrekking rechtvaardigen, zoals bepaald in artikel 5.6. Deze laatste situatie doet zich voor wanneer blijkt dat het achterwege blijven van openbaarmaking van informatie voor een bepaald individu onevenredig nadelig blijkt te zijn.⁷³ Dat sprake is van een dergelijke situatie mag niet snel worden aangenomen nu dit in de praktijk zou kunnen leiden tot een uitholling van het systeem van de uitzonderingsgronden.

Aangezien de informatie die op deze grond verstrekt kan worden (deels) niet openbaar is vanwege de toepassing van een uitzonderingsgrond, kan het orgaan aan de verstrekking voorwaarden verbinden. Daarbij kan zeker gedacht worden aan de voorwaarde dat de verzoeker de verstrekte informatie niet of slechts beperkt verder mag verspreiden.

In de afweging tussen de betrokken belangen bij relatieve uitzonderingsgronden treedt na verloop van tijd een verschuiving op ten faveure van het belang van openbaarheid en transparantie. Dit wordt tot uitdrukking gebracht door het bepaalde in artikel 5.3. Bestuursorganen kunnen desalniettemin besluiten om na vijf jaar een uitzonderingsgrond te blijven toepassen. Afhankelijk van de uitzonderingsgrond kunnen hiervoor goede redenen aanwezig zijn. Bij informatie die aanvankelijk niet werd geopenbaard om ernstige economische schade te voorkomen, zal al snel de afweging omslaan doordat de (economische) relevantie en daarmee de potentiële schade van deze informatie afneemt. Wanneer informatie niet wordt geopenbaard ter bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen, zal slechts in een enkel geval na vijf jaar niet kunnen worden overgaan tot openbaarmaking. Het beschermen van de persoonlijke levenssfeer daarentegen zou ook na vijf jaar goede redenen kunnen geven om openbaarmaking achterwege te laten. De bepaling dat na vijf jaar de toepassing van uitzonderingsgronden komt te vervallen, tenzij een orgaan daaromtrent een ander besluit neemt, betekent geenszins dat niet eerder het belang om informatie niet te openbaren kan komen te vervallen.

⁷³ Over wetten en praktische bezwaren, 2004, p. 20.

Wanneer bij een verzoek om informatie een uitzonderingsgrond wordt toegepast die naar verwachting al na korte tijd niet meer van toepassing zal zijn, ligt het in de lijn der verwachting van goed bestuur dat bestuursorganen de verzoeker hiervan op de hoogte houden.

Bij het opstellen van de limitatieve lijst van uitzonderingsgronden is gepoogd zoveel mogelijk aan te sluiten bij de huidige Wob. Het onderscheid tussen absolute en relatieve uitzonderingsgronden blijft gehandhaafd. Een veelgebruikte uitzonderingsgrond in de huidige openbaarheidspraktijk, namelijk het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling als bedoeld in het huidige artikel 10, tweede lid, onderdeel g, van de Wob, is echter grondig herzien en apart opgenomen in het voorgestelde artikel 5.1, vierde lid. In de praktijk wordt deze uitzonderingsgrond vaak gebruikt of misbruikt als restgrond. Veel beroepsprocedures richten zich in ieder geval tot de toepassing van deze grond.⁷⁴ Ook uit een onderzoek onder onderzoeksjournalisten bleek veel onvrede over het ruime gebruik van deze grond.⁷⁵ Door deze herziening kan deze grond niet meer onbeperkt als restgrond worden gebruikt. Ten eerste kan de grond niet meer subsidiair aan een andere grond uit artikel 5.1, eerste of tweede lid, worden gebruikt. Voorts moet het gaan om uitzonderlijke gevallen en moet het gaan om onevenredige benadeling van een niet in artikel 5.1, eerste of tweede genoemd belang.

4.6.2 De uitzonderingsgronden

Absolute uitzonderingsgronden

a. De eenheid van de Kroon

In de huidige staatsrechtelijke verhoudingen zijn de Ministers verantwoordelijk voor de Koning. De grondwettelijk vastgelegde onschendbaarheid van de Koning en ministeriële verantwoordelijkheid brengen met zich mee dat correspondentie tussen de Koning en de Ministers niet openbaar dient te worden. Waar zij onderling de ruimte moeten krijgen om van mening te kunnen verschillen, draagt de Minister naar buiten toe de volle verantwoordelijkheid voor de Koning.

Ook voor informatie van de Raad van State, waar de Koning voorzitter van is, is in sommige gevallen een beroep op deze uitzonderingsgrond mogelijk.

b. De veiligheid van de Staat

Onder de huidige Wob blijft het verstrekken van informatie achterwege voor zover dit «de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden» (artikel 10, eerste lid). De veiligheid van de staat is daarmee een van de vier absolute uitzonderingsgronden van de huidige Wob. De wetsgeschiedenis zwijgt over wat onder veiligheid van de staat verstaan dient te worden. Duidelijk is dat het hierbij in ieder geval gaat om de bescherming van de democratische rechtsorde, zowel voor wat betreft de instituties als de daarbij betrokken personen, gebouwen en goederen.⁷⁶ Bij informatie die de veiligheid van de staat zou kunnen schaden gaat het dan voornamelijk om informatie waarvan de geheimhouding van vitaal belang is voor de instandhouding en het ononderbroken functioneren van onderdelen van de democratische rechtsorde die essentieel zijn voor het maatschappelijk leven. Hieronder vallen bijvoorbeeld de instanties die verantwoordelijk

⁷⁴ Over wetten en praktische bezwaren, 2004, pp. 12 en 14.

⁷⁵ M. Smit (red.), *Muur van Rubber*, 2009, pp. 7 en 46.

⁷⁶ E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, 2011, p. 292.

zijn voor de bescherming van de staat, zoals de krijgsmacht, maar essentiële onderdelen van de infrastructuur. Een groot deel van de informatie die onder deze uitzonderingsgrond valt, zal bij organen berusten die vallen onder de Wet inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002, die een eigen openbaarmakingsregeling bevat en als bijzonder voorrangregime is opgenomen in de bijlage bij artikel 8.8 van dit voorstel. Desalniettemin handhaaft dit voorstel de veiligheid van de staat als uitzonderingsgrond, nu niet is uitgesloten dat ook openbaarmaking van informatie die niet onder het bijzondere regime valt ernstige schade kan toebrengen aan de veiligheid van de staat. Deze uitzonderingsgrond is in overeenstemming met de *Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information*. Deze verklaring van een groep van experts in het internationale recht, nationale veiligheid en mensenrechten bevat een aantal uitgangspunten over de verhouding tussen openbaarheid van informatie en nationale veiligheid. Voor zover hier van belang stelt deze verklaring dat een beperking van het recht op vrijheid van informatie «*must have the genuine purpose and demonstrable effect of protecting a legitimate national security interest*».

Het komt veelvuldig voor dat informatie betreffende de veiligheid van de staat door overheidsdiensten als staatsgeheim of anderszins bijzonder wordt gerubriceerd, omdat kennisneming ervan door niet-gerechtigden schade kan toebrengen aan de veiligheid van de staat of zijn bondgenoten. «De enkele rubricering van informatie als «bijzonder» betekent evenwel niet dat, als dergelijke informatie op grond van de Wob wordt opgevraagd, dit verzoek zonder meer kan worden geweigerd. In dat geval wordt bezien of tot openbaarmaking kan worden overgegaan. Van openbaarmaking kan slechts worden afgeweken indien daarvoor een grond aanwezig is als bedoeld in de Wob.»⁷⁷ Hoewel dit sinds jaar en dag de regel is – een regel die dit wetsvoorstel nadrukkelijk bestendigt –, stellen beoordelaars van verzoeken om toegang tot gerubriceerde informatie zich nogal eens terughoudend op. Tegelijkertijd worden de interne overheidsvoorschriften voor indicatie van verval van de rubricering of voor periodieke derubricering in de praktijk zelden toegepast⁷⁸, terwijl tussen overheidsdiensten ook verschillen bestaan in de appreciatie of informatie gerubriceerd moet worden en zo ja, in welke gradatie.⁷⁹ Met name operationele informatie wordt nogal eens te hoog gerubriceerd, alsook informatie die voor een overheidsdienst tot ongunstige berichten of hinderlijke vragen kunnen leiden. Het onderzoeksrapport van de Commissie Davids naar de Nederlandse steun aan de oorlog in Irak geeft daarvan enkele pijnlijke voorbeelden. Een actieve opstelling bij de beoordeling van verzoeken om toegang tot gerubriceerde informatie en zorgvuldige motivering is daarom des te meer wenselijk. Voor de belangstellende burger is de Wob (of de Wiv) immers het enige middel om toegang tot ten onrechte gerubriceerde informatie te krijgen.

c. De bescherming van bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens

Ook in dit wetsvoorstel wordt uitgegaan van de bescherming van bijzondere persoonsgegevens als absolute uitzonderingsgrond. Onder bijzondere persoonsgegevens moet worden verstaan informatie over iemands levensovertuiging, seksuele leven, gezondheid en strafrechtelijke

⁷⁷ Toelichting op artikel 1 van het Besluit voorschift informatiebeveiliging rijksdienst – bijzondere informatie (Virbi), in werking getreden op 1 maart 2004.

⁷⁸ Conclusie nr. 49 van het rapport van de Commissie van onderzoek besluitvorming Irak, 12 januari 2010.

⁷⁹ Mr. W.J.M. Davids, Ketelaarlesing 2010, «Gerubriceerd staatsgeheim: ZEER GEHEIM, GEHEIM, CONFIDENTIEEL, VERTROUWELIJK».

gegevens, zoals gedefinieerd in artikel 16 Wet bescherming persoonsgegevens. De aard van deze gegevens brengt met zich mee dat deze een grote mate van bescherming verdienen. Derhalve worden deze gegevens in deze uitzonderingsgrond apart genoemd. Voor informatie die op andere wijze inbreuk kan maken op de persoonlijke levenssfeer moet ook steeds bezien worden in hoeverre de kern van de privacy geraakt wordt.

In de huidige Wob is voor de uitzonderingsgrond over de bijzondere persoonsgegevens opgenomen dat deze niet van toepassing is wanneer openbaarmaking kennelijk geen inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer. Deze verfijning is overgenomen.

Relatieve uitzonderingsgronden

a. De betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties

De huidige Wob bepaalt in artikel 10, tweede lid, onder a, dat het verstrekken van informatie achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties. Dit voorstel handhaaft deze relatieve uitzonderingsgrond in zoverre, dat de verstrekking van informatie achterwege blijft voor zover aan het belang van de betrekkingen met andere landen en staten en met internationale organisaties «ernstig nadeel» wordt toegebracht (artikel 5.1, tweede lid, onderdeel a). De toepassing van deze weigeringsgrond vereist daarmee een zwaardere motivering. Aan de formulering van de huidige Wob zijn voorts toegevoegd de betrekkingen met «landen», omdat ook informatie betreffende de betrekkingen met bijvoorbeeld landen binnen het Koninkrijk, die geen staten zijn, onder de werking van deze uitzonderingsgrond kunnen vallen.

Blijkens de memorie van toelichting bij de huidige Wob is bij deze uitzonderingsgrond bijvoorbeeld gedacht aan verslagen van buitenlandse ambassades en consulaten, omdat die veel commentaar op buitenlandse functionarissen of het beleid van landen en internationale organisaties bevatten.⁸⁰ Daarnaast zal het in de regel gaan om stukken die via het diplomatieke verkeer worden gewisseld, interne stukken van internationale organisaties en voorbereidende stukken voor verdragen en andere internationale afspraken.⁸¹ De weigeringsgrond beoogt te voorkomen dat de wettelijke plicht tot het verstrekken van informatie tot gevolg zou hebben dat de Nederlandse internationale betrekkingen ernstig nadeel zouden lijden. Dat is bijvoorbeeld het geval als men, als gevolg van het verschaffen van informatie ingevolge de wet, voorziet dat het internationale contact op bepaalde punten stroever zal gaan lopen, met als gevolg bijvoorbeeld dat het onderhouden van diplomatieke betrekkingen, of het voeren van bilateraal overleg met landen of internationale organisaties moeilijker zou gaan dan voorheen, of dat men in die landen of internationale organisaties minder geneigd zou zijn tot samenwerking dan voorheen.⁸²

Het zal steeds van de inhoud van de stukken afhangen of en in hoeverre een beroep op de uitzonderingsgrond kan worden gedaan en met dien verstande, dat steeds voor elk deel van de te weigeren informatie zal moeten worden gemotiveerd waarom openbaarmaking een ernstig nadeel voor de internationale betrekkingen met zich brengt die niet

⁸⁰ Memorie van Toelichting Wob, Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3. p.34.

⁸¹ E.J. Daalder, Handboek openbaarheid van bestuur, 2011, p. 321.

⁸² Memorie van Toelichting Wob, p.34.

opweegt tegen het algemeen belang van openbaarheid. Daarbij moet worden onderkend dat het internationale overleg over aangelegenheden die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de Nederlandse rechtsorde en samenleving een toenemende plaats inneemt. Te denken valt hierbij uiteraard aan het steeds intensievere verkeer met EU-instellingen en het verkeer tussen EU-lidstaten onderling, alsook aan overleg in VN- of NAVO-verband of onderhandelingen over internationale verdragen als ACTA. Dit brengt met zich dat ook in het internationale contact openbaarheid en transparantie steeds gebruikelijker en noodzakelijker worden voor het goede functioneren van de democratische rechtsorde. Van een klassiek automatisme waarmee toegang tot diplomatieke informatie met een beroep op de bescherming van de internationale betrekkingen wordt geweigerd, kan geen sprake zijn.

Voor toegang tot documenten met een door eigen overheidsdiensten aangebrachte rubricering geldt onverkort, zoals eveneens is opgemerkt bij de toelichting op de uitzonderingsgrond veiligheid van de staat, dat deze alleen geweigerd kan worden met een beroep op de Wob. In het geval van gerubriceerde informatie van internationale herkomst wordt toegang niet verstrekt zonder voorafgaande toestemming van het land of de internationale organisatie die de informatie heeft verstrekt⁸³. Dit is het zogenoemde «derde-landen principe», dat een essentiële voorwaarde vormt bij internationale samenwerking.

Ook in andere gevallen zal de meest zorgvuldige manier om aan te tonen dat in redelijkheid mag worden aangenomen dat openbaarmaking tot een verslechtering van de betrekkingen zal leiden, zijn om de betreffende staten of organisaties daarover te consulteren. Dat kan sterke aanwijzingen opleveren dat de betrekkingen zullen verslechteren. Dat een andere staat of internationale organisatie geen probleem heeft met openbaarmaking zou natuurlijke een sterke indicator zijn om informatie wel te openbaren. De ervaring leert dat met name Europese instellingen snel reageren op een consultatieverzoek. Toch is geen algemene verplichting opgenomen om hierover bij internationale organisaties of andere staten te informeren voordat een beroep kan worden gedaan op deze uitzonderingsgrond.⁸⁴ Van sommige informatie zal ook zonder dat contact daarover is geweest duidelijk zijn of de informatie kan worden vrijgegeven of niet en in zulke gevallen zou een consultatieplicht neerkomen op een buitensporige en tijdrovende inspanning. Het is daarom aan het orgaan zelf om te besluiten om het betreffende land of de internationale organisatie te consulteren, bij de beoordeling en motivering of de gevraagde informatie mag worden geweigerd.

b. Economische of financiële belangen van de Staat of de andere publiekrechtelijke lichamen

De financiële en economische belangen van de Staat en andere publiekrechtelijke lichamen kunnen in het geding komen door openbaarmaking van bepaalde informatie. In de eerste plaats kan het dan gaan om informatie die de privaatrechtelijke verhouding met een onderneming of burger negatief kan beïnvloeden, bijvoorbeeld bij aanbestedingen.⁸⁵ Bestuursorganen kunnen daarnaast een beroep op deze uitzonderingsgrond doen in geval van publiekrechtelijke rechtsverhoudingen, bijvoorbeeld om een effectieve en efficiënte belastingheffing mogelijk te maken.

⁸³ Artikel 3 lid 3 Besluit voorschift informatiebeveiliging rijksdienst – bijzondere informatie, Stscrt. 2004, 47 (Virbi).

⁸⁴ Zoals dat in de EuroWob wel gebeurt. Verordening 1049/2001 artikel 4 lid 4.

⁸⁵ E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, 2011, p. 328.

Dat openbaarmaking van informatie voor bestuursorganen een lastige situatie met zich mee brengt, of dat daardoor een extra inspanning van bestuursorganen noodzakelijk is, is op zichzelf nog geen indicatie dat het economische belang ernstige schade wordt toegebracht.

Ook het geval dat bepaalde informatie in rechte tegen de Staat of een ander openbaar lichaam kan worden gebruikt, vormt geen grond om deze uitzonderingsgrond in te roepen.

c. De opsporing en vervolging van strafbare feiten

Een essentiële overheidstaak is het opsporen en vervolgen van strafbare feiten. Vroegtijdige openbaarmaking van informatie die daarop betrekking heeft, kan die taak ernstig bemoeilijken, vandaar dat ook in de huidige Wob een vergelijkbare uitzonderingsgrond is opgenomen. De uitzonderingsgrond richt zich voornamelijk op de strafrechtelijke kant van het overheidsoptreden. Voor de effectiviteit van overheidsoptreden op het gebied van inspectie, controle, toezicht en handhaving, gericht op niet-strafbare feiten, is een aparte uitzonderingsgrond opgenomen.

Op deze grond kan geen beroep worden gedaan bij bijvoorbeeld geseponeerde strafzaken, omdat als de vervolging is gestaakt, die vervolging niet langer beschermd hoeft te worden. De uitzonderingsgrond beschermt tevens strategische en beleidsinformatie, waarvan openbaarmaking in individuele gevallen zou kunnen leiden tot gedrag waarmee opsporing kan worden ontweken of belemmerd.

Het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten neemt ten opzichte van het belang van openbaarheid van informatie af zodra een strafrechtelijk onderzoek is afgesloten en vervolgens is besloten niet tot vervolging over te gaan.

Voor de opsporing van strafbare feiten en ook de preventie daarvan kan noodzakelijk zijn dat de daarvoor gebruikte technieken en methoden niet openbaar worden. Doch hoe verder de informatie af staat van het voorkomen, opsporen en vervolgen van individuele strafbare feiten, hoe minder snel een ernstig nadeel kan worden aangenomen.

d. De inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen

In de toelichting bij de totstandkoming van de huidige Wob werd gesteld dat openbaarmaking van documenten over de methodes en technieken van inspectie, controle en toezicht de doeltreffendheid van bijvoorbeeld steekproefsgewijze systemen zou verminderen. Ook in de jurisprudentie wordt de noodzaak benadrukt voor de overheid om gebruikte methoden om informatie te vergaren vertrouwelijk te houden. Daarbij gaat het alleen om overheidshandelen gericht op het vaststellen van de mate van naleving van overheidsregels.

Hier wordt deze grond overgenomen. Het doel van deze uitzonderingsgrond blijft daarmee gelijk, namelijk het beschermen van het belang van de overheid om effectief haar controlerende en toezichthoudende taken uit te voeren.

De uitzonderingsgrond dient wel beperkt te worden uitgelegd, omdat de uitkomsten van inspectie, controle en toezicht in veel gevallen wel openbaar dienen te worden gemaakt. Alleen als de uitkomst van de inspectie, controle of het toezicht zodanig verweven is met de informatie over de gebruikte methoden en technieken of de effectiviteit daarvan substantieel ondermijnt, kan deze informatie uit de openbaarheid worden gehouden.

Wat naar het oordeel van de indieners niet onder deze gronden valt, is de overweging dat openbaarmaking van bij toezicht verkregen informatie leidt tot vermindering van de medewerking van de onder toezicht gestelden. Deze onder toezicht gestelden hebben een medewerkingsplicht en als zij in dat kader informatie verstrekken, is die informatie openbaar, tenzij een van de uitzonderingsgronden van deze wet van toepassing is, zoals de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of van vertrouwelijk verstrekte bedrijfsgegevens. Geheimhouding van de identiteit van klokkenluiders valt onder het belang van de bescherming van persoonlijke levenssfeer.

e. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon instemt met openbaarmaking

Overheden bezitten grote hoeveelheden informatie die – indien geopenbaard – een grote inbreuk zouden maken op de privacy van burgers. Daarbij valt in de eerste plaats te denken aan bijzondere persoonsgegevens, informatie die direct de privésfeer van burgers raakt, maar ook andere informatie kan een bijzonder grote inbreuk maken op het privéleven van personen. Tegelijkertijd zou het onwenselijk zijn als geen enkele informatie geopenbaard zou kunnen worden die op enigerlei wijze betrekking heeft op de identiteit van personen.

De afweging van belangen in deze uitzonderingsgrond is abstract en zal telkens bij toepassing door bestuursorganen of de rechter nader invulling moeten krijgen. De jurisprudentie sinds de inwerkingtreding van de huidige Wob laat zien in hoeverre de ideeën over de afweging tussen openbaarheid en privacy aan ontwikkeling onderhevig zijn.

Artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM beschermen beide de persoonlijke levenssfeer van burgers. Daaruit volgt onder andere de plicht voor organen om informatie die een inbreuk kan vormen op de persoonlijke levenssfeer geheim te houden.

Voor Nederland is de belangrijkste regelgeving ter bescherming van persoonsgegevens de Wet bescherming persoonsgegevens. Doch voor de openbaarmaking van informatie, welke ook persoonsgegevens bevat, bevat de Wob een uitputtende regeling.⁸⁶ Indien na een afweging op grond van artikel 5.1 van dit voorstel blijkt dat persoonsgegevens openbaar gemaakt moeten worden, dan staat artikel 8 van de Wet bescherming persoonsgegevens hieraan niet in de weg.

In de huidige Wob is de bescherming van bijzondere persoonsgegevens een absolute uitzonderingsgrond en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een relatieve uitzonderingsgrond. Dit onderscheid is in dit wetsvoorstel gehandhaafd.

Als de persoon op wie de informatie betrekking heeft, instemt met openbaarmaking, is er vanzelfsprekend geen belemmering om die informatie te openbaren. Niet in alle gevallen zal het voor organen mogelijk zijn om die toestemming te vragen, bijvoorbeeld als het gaat om een grote groep personen. Maar met name wanneer informatie geacht kan worden van groot belang te zijn vanuit democratische en rechtsstatelijk oogpunt, mag van een orgaan worden verwacht dat zij contact opneemt met de betrokken persoon of personen.

Een onderdeel van de rechtspraak dat zich over de jaren heeft ontwikkeld, betreft de vraag in hoeverre informatie die betrekking heeft op het beroepshalve functioneren van personen onder het belang van privacy valt. Dat zal mede afhangen van de mate waarin de betreffende functie gericht was op het externe functioneren van een orgaan en op welk

⁸⁶ E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, 2011, p. 320.

niveau binnen de organisatie de betrokkene werkzaam is. Uitgangspunt is dat de uitzondering met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer in beginsel geen betrekking heeft op beroepsmatig handelen van personen. Uitzondering wordt in de jurisprudentie gemaakt voor namen en contactgegevens van ambtenaren die zich overigens niet uit hoofde van hun functie in de openbaarheid presenteren.

f. De bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld

Voor het vaststellen van beleid en tijdens het uitvoeren en controleren van wet- en regelgeving verkrijgen bestuursorganen grote hoeveelheden informatie die bij openbaarmaking de economische belangen van bedrijven onevenredig kunnen raken.

Onder de huidige Wob vallen bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt onder een absolute uitzonderingsgrond en worden economische belangen voorts beschermd als openbaarmaking van informatie zou leiden tot onevenredige benadeling. Deze absolute uitzonderingsgrond wordt relatief gemaakt.

Daarmee moet niet alleen worden vastgesteld of informatie bedrijfs- en fabricagegegevens bevat die vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt, maar is tevens van belang of openbaarmaking van die informatie ernstige economische schade zal opleveren, zodat de openbaarheid niet langer prevaleert. Zulks zal eerder het geval zijn bij informatie die betrekking heeft op het fabricageproces of de strategie van een onderneming. Maar deze uitzonderingsgrond kan ook van toepassing zijn op offertes, aanbestedingen en andere concurrentiegevoelige gegevens. Informatie betreffende handelingen van ondernemingen die op externe gevolgen gericht zijn, zullen minder snel als concurrentiegevoelig kunnen worden aangemerkt. De vertrouwelijkheid van aan de overheid verstrekte informatie kan blijken uit een expliciete verklaring. Maar het is ook mogelijk de vertrouwelijkheid door de verstrekker mocht worden aangenomen. Desalniettemin kan de afspraak om informatie vertrouwelijk te verstrekken er niet toe leiden dat openbaarmaking altijd achterwege zou moeten blijven, nu niet langer sprake is van een absolute uitzonderingsgrond.

g. De bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft

Volgens het Verdrag van Aarhus en de daaruit voortvloeiende Europese richtlijnen kunnen de verdragsluitende partijen dan wel lidstaten ook weigeren informatie te verstrekken als dat nadelige gevolgen kan hebben voor de bescherming van het milieu waarop die informatie betrekking heeft. Als voorbeelden worden gegeven de voortplantingsgebieden en habitat van zeldzame soorten. Alhoewel naar verwachting deze uitzonderingsgrond maar zelden toepassing zal vinden, is toch noodzakelijk deze hier op te nemen, omdat de bescherming van het milieu niet meer onder een algemene restgrond kan vallen.

h. De beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage

In de huidige Wob geldt de uitzonderingsgrond van artikel 10, zevende lid, onderdeel b, het voorkomen van sabotage en de beveiliging van bedrijven, alleen als het om milieu-informatie gaat. Met deze grond kan informatie worden geweigerd, waarvan het bekend worden extra risico's met zich brengt. Er bestaan geen goede argumenten om deze grond alleen toe te passen bij milieu-informatie. In het Voorontwerp was een uitzonderingsgrond opgenomen inzake openbare veiligheid, waaronder

de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage. Voorgesteld wordt om de toevoeging betreffende personen hier over te nemen. Het betreft dan enerzijds de beveiliging van individuele personen, ten aanzien van wie een specifiek veiligheidsrisico is onderkend en voor wie veiligheidsmaatregelen zijn getroffen die in de meeste gevallen niet openbaar kunnen worden gemaakt. Anderzijds kan het gaan om de beveiliging van groepen personen in bijvoorbeeld een openbaar gebouw of een openbare ruimte, waarbij het veiligheidsrisico juist door grote aantallen aanwezigen wordt gevormd.

Persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld voor intern beraad

Het beschermen van persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren vormt een belangrijke uitzonderingsgrond in de huidige Wet openbaarheid van bestuur. Artikel 11, eerste lid, van de huidige Wob bepaalt dat in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie verstrekt wordt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Artikel 1 van de huidige Wob definieert een persoonlijke beleidsopvatting als een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten. Uitgangspunt van de huidige Wob is daarmee dat documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad openbaar zijn, met uitzondering van daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Intern beraad is in dit wetsvoorstel niet gedefinieerd, maar betekent hetzelfde als in artikel 1, onderdeel c, van de huidige Wob, te weten: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid. Uit jurisprudentie volgt dat overleg met sommige externen, zoals een advocaat ook tot het intern beraad kan worden gerekend. Onder documenten, opgesteld voor intern beraad, is volgens de memorie van toelichting van 1987 onder meer te verstaan: nota's van ambtenaren aan hun politieke en ambtelijke chefs, correspondentie tussen onderdelen van een Ministerie en tussen Ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies. Op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob zijn de persoonlijke beleidsopvattingen die in dergelijke documenten zijn opgenomen niet openbaar. Dat betekent dat andere onderdelen van deze documenten, zoals besluitenlijsten en actiepunten, niet onder de werking van artikel 11, eerste lid, van de Wob vallen. In het tweede lid van artikel 11 wordt de uitzondering gerelativeerd: «Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt». Achtergrond van deze bepaling is dat ambtenaren frank en vrij hun opvatting moeten kunnen geven over beleidskwesties en beleidskeuzes, ten behoeve van het intern beraad. Een zekere mate van intimiteit en veiligheid is noodzakelijk om te kunnen komen tot een effectieve besluitvorming. Ambtenaren en bestuurders moeten vrijelijk met elkaar van gedachten kunnen wisselen over een dossier, beleidsproces, ambtelijk advies of wetsontwerp. Zij moeten hun persoonlijke beleidsopvattingen kunnen articuleren, zonder dat een dergelijk advies de volgende dag in de krant staat, of onderwerp vormt van parlementair debat. Ambtenaren opereren onder verantwoordelijkheid van hun politiek leidinggevende. Zij ondersteunen een Minister of wethouder in de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. Hun persoonlijke beleidsopvattingen leveren inhoud-

lijke, procesmatige, organisatorische of politieke overwegingen die door een bewindspersoon al dan niet kunnen worden gehonoreerd in de politieke besluitvorming. In ons staatsrecht is het niet aan ambtenaren om zich te verdedigen ten aanzien van geproduceerde beleidsadviezen. Beleidsopvattingen van ambtenaren verdienen derhalve bescherming, voor zover zij tot personen herleidbaar zijn. Een hiertoe strekkende uitzondering op de algemeen geldende regel van openbaarheid, wordt ook in dit wetsvoorstel expliciet vastgelegd en gewaarborgd. Het bestaande regime aangaande deze uitzonderingsgrond wordt daarmee ten principale en op hoofdlijnen gecontinueerd.

Op enkele onderdelen wordt met voorliggend ontwerp echter ook een wijziging ten opzichte van de bestaande praktijk beoogd. De uitvoeringspraktijk zoals die zich de afgelopen decennia heeft uitgekristalliseerd, onder meer in de vorm van bestuurlijke en bestuursrechtelijke beslissingen op Wob-verzoeken, laat een uitbreiding en oprekking van het beroep op deze uitzonderingsgrond zien, die niet in de parlementaire behandeling van de Wob van 1991 voorzien is. Ten eerste wordt in de jurisprudentie reeds snel aangenomen dat gearticuleerde persoonlijke beleidsopvattingen tot personen herleidbaar zijn. Het «onleesbaar maken» van ambtelijke auteurs van een notitie wordt onvoldoende geacht om te rechtvaardigen dat de inhoud openbaar wordt gemaakt, omdat snel wordt aangenomen dat deze toch naar functie herleidbaar zouden zijn. Voorts is het aan het bestuursorgaan om te beslissen of hij vindt dat er sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen en deze beslissing wordt door de rechter slechts marginaal getoetst in de zin van de vraag of het bestuursorgaan in redelijkheid tot deze beslissing had kunnen komen. Ten derde wordt door de rechter over het algemeen aangenomen dat, indien een stuk persoonlijke beleidsopvattingen bevat en deze niet goed gescheiden kunnen worden van de overige inhoud van het stuk, het stuk als geheel niet openbaar gemaakt kan worden. Op basis van deze verschillende ontwikkelingen in de ambtelijke behandeling en besluitvorming en de bestuursrechtelijke jurisprudentie, wordt deze uitzonderingsgrond relatief vaak in beroepsprocedures gehanteerd.

In hoeverre organen zich beroepen op deze uitzonderingsgrond hangt ook af van de cultuur van het departement of gemeente, de persoon van de behandelend ambtenaar, of de actuele politieke opportuniteit. Cruciale informatie in het politieke besluitvormingsproces, over bijvoorbeeld alternatieven en risico's, wordt daardoor soms wel, en soms niet geopenbaard. Om aan deze onduidelijkheid een eind te maken wordt in voorliggend voorstel bepaald dat relevante feiten, overwogen voordelen en nadelen, kansen en risico's, alsmede de alternatieve beleidsopties op verzoek of actief openbaar gemaakt dienen te worden. Voor een transparante en effectieve besluitvorming is het van belang dat de verschillende relevante feiten, cijfers, data en metadata beschikbaar worden gesteld. Het is tevens van belang dat burgers en organisaties desgewenst zicht krijgen op de kansen en risico's van een bepaalde beleidsaangelegenheid. Dit is in lijn met de aanbevelingen uit het proefschrift van Daalder waarin wordt gepleit voor het vergroten van de openbaarheid van persoonlijke beleidsopvattingen die bestaan uit prognoses en beleidsalternatieven. In het wetsvoorstel is dit verduidelijkt door middel van een opsomming die wordt besloten met de woorden «of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter». Het gaat er met andere woorden om dat objectieve gegevens niet kunnen worden uitgezonderd op grond van artikel 5.2, eerste lid.

Voor zover in stukken, nota's en plannen sprake is van een situatie waarin feiten, risico's, varianten en opvattingen met elkaar vervlochten zijn, zal de komende jaren een cultuur moeten groeien waarbij een overzicht van de relevante feiten, risico's en alternatieven ten behoeve van het publiek debat en een democratische bestuursvoering wordt gescheiden van de

persoonlijke beleidsopvattingen, overwegingen en adviezen van ambtenaren. De Informatiecommissaris kan dit proces monitoren. De in de aan de Raad van State voor advies voorgelegde versie van dit voorstel opgenomen relatieve uitzonderingsgrond betreffende persoonlijke beleidsopvattingen komt hiermee te vervallen. Dit zou een extra afweging betekenen en daarmee een groter tijdsbeslag bij behandeling vergen. De bescherming van adviezen en opvattingen die worden gewisseld binnen het ambtelijk apparaat, tussen ambtenaar en bestuursorgaan en tussen bestuursorganen, blijft daarmee onder het nieuwe regime een absolute uitzonderingsgrond.

4.7 Hergebruik

Ten aanzien van het hergebruik van overheidsinformatie komen de inhoudelijke wijzigingen van dit wetsvoorstel ten opzichte van de huidige Wob samengevat neer op de uitwerking van de plicht voor overheden om openbare informatie voor hergebruik ter beschikking te stellen, als gevolg van de verankering van het recht op vrij hergebruik van die informatie door burgers in artikel 1.2. Aan de terbeschikkingstelling worden in principe geen voorwaarden verbonden. De algemene regels van dit wetsvoorstel aangaande onder meer de verzoeken, de actieve openbaarmaking, het onafhankelijk toezicht en advies door de Informatiecommissaris, de marginale kosten die de overheid voor informatie in rekening mag brengen en de verstrekking op elektronische en machinaal leesbare wijze, zijn onverkort op de terbeschikkingstelling voor hergebruik van toepassing.

De term «hergebruik» is strikt genomen verwarrend, omdat de regels aangaande het hergebruik van overheidsinformatie eigenlijk het «gebruik» van die informatie dat burgers ervan maken betreffen, ongeacht of zij dat voor particuliere, commerciële of andere doeleinden doen. De term is ingeburgerd geraakt met de invoering van richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (de richtlijn). Deze richtlijn geeft minimumvoorschriften over de wijze waarop hergebruik van overheidsdocumenten door lidstaten dient te worden geregeld. Met de inwerkingtreding van de Wet implementatie richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie op 20 januari 2006 is de richtlijn geïmplementeerd door wijziging van de Wob. Als gevolg daarvan is in de Wob onder andere het hoofdstuk V-A toegevoegd, dat in de artikelen 11a tot en met 11i en artikel 16 regels stelt omtrent de reikwijdte van de hergebruikbepalingen, verzoeken om hergebruik en de voorwaarden en kosten die aan de toestemming tot hergebruik kunnen worden verbonden. Nederland heeft bij de implementatie geen additionele maatregelen genomen.⁸⁷

De Europese Commissie heeft op 12 oktober 2011 een voorstel⁸⁸ ingediend tot wijziging van de richtlijn (het Commissievoorstel). Het Commissievoorstel doorloopt thans het Europese wetgevingstraject via onder meer de raads werkgroepen. De regering heeft haar oordeel over het Commissievoorstel neergelegd in een fiche van de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen dat op 20 januari 2012 aan de Tweede Kamer is aangeboden.⁸⁹ De regeringsreactie omarmt delen van het Commissievoorstel, maar staat anders dan dit wetsvoorstel afwijzend

⁸⁷ Memorie van Toelichting p.1, Kamerstukken II 2004–2005, 30 188 nr. 3.

⁸⁸ Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie, COM(2011) 877.

⁸⁹ Brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse zaken, fiche 7, Kamerstukken II 2011–2012, 22 112, nr. 1338.

tegenover een aantal van de hoofdpunten ervan, te weten die betreffende de uitbreiding van de reikwijdte en het onafhankelijk toezicht.

Dit wetsvoorstel behoudt de keuze voor incorporatie van de richtlijn in de Wob en neemt waar van toepassing de wijze waarop dat in de huidige Wob is gebeurd over. De inhoudelijke veranderingen ten opzichte van de huidige Wob volgen de hoofdpunten van het Commissievoorstel, indachtig dat ook de toekomstige richtlijn niet meer dan minimumstandaarden voor hergebruik zal voorschrijven. Deze route heeft de voorkeur boven de optie om de finalisering en het bijbehorend implementatietraject van de nieuwe richtlijn af te wachten. Daarmee kunnen al snel twee tot drie jaren gemoeid zijn, gelet op de termijn waarop de Commissie verwacht het Europese wetgevingstraject af te ronden en de termijn die is voorgeschreven voor nationale implementatie.

Vanwege het economisch belang bij een verbeterde praktijk van openbaarmaking en hergebruik van open overheidsdata, naast het democratische belang bij een verbetering van de transparantie van de overheidssector, is het wenselijk dat Nederland actief en versneld een moderner hergebruikregime invoert. Ook andere lidstaten als Frankrijk, VK en Denemarken gaan reeds verder dan waartoe de huidige richtlijn minimaal verplicht.⁹⁰ Bij de opstelling van dit wetsvoorstel is er daarbij voor gewaakt dat de enkele afwijkingen van de gewijzigde Hergebruikrichtlijn niet onder de minimumstandaarden daarvan vallen. De afwijkingen gaan op punten verder dan die standaarden, deels aansluitend bij de huidige Nederlandse praktijk of ambities van de regering als blijkend uit het fiche, dan wel aansluitend bij de ambities van maatschappelijk middenveld of ondernemers op het gebied van hergebruik van open data in Nederland. De wijziging van de Hergebruikrichtlijn betekent een grote stap vooruit voor het stimuleren van open data. Maar rekening houdend met de grote verschillen in overheidscultuur tussen lidstaten is die wijziging op onderdelen noodzakelijkerwijs voorzichtig met de overheidsbrede invoering van nieuwe open data verplichtingen. De wijzigingsrichtlijn laat bijvoorbeeld meer dan met dit wetsvoorstel het geval is ruimte voor een bijzondere behandeling voor de publieke omroepen en culturele en wetenschappelijke instellingen. Het laat ook meer ruimte voor afwijking van het uitgangspunt dat aan de toestemming voor hergebruik zo min mogelijk kosten en voorwaarden dienen te worden verbonden.

Hierna worden de belangrijkste veranderingen ten opzichte van de huidige Wob met betrekking tot hergebruik toegelicht. Waar van toepassing is steeds aangegeven hoe deze verandering zich verhoudt tot de gewijzigde Hergebruikrichtlijn. De regering heeft op 2 juli 2012 eigen voorstellen voor wijziging van de huidige regels met betrekking tot hergebruik van openbare overheidsdata in consultatie aangeboden tot 1 oktober 2012.⁹¹ Deze voorstellen verwerken de voornemens dienaangaande van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als aangekondigd in diens beleidsbrieven «Hergebruik en Open Data: naar betere vindbaarheid en herbruikbaarheid van overheidsinformatie» van 30 mei 2011 en «Wet openbaarheid van bestuur» van 31 mei 2011.⁹² De regeringsplannen laten de huidige Wob grotendeels intact met uitzondering van nieuwe regels voor onredelijke en omvangrijke verzoeken.

⁹⁰ Toelichting Europese Commissie, voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie, 2011/0430 (COD), 12 december 2011, p. 8.

⁹¹ www.internetconsultatie.nl/wetaanpassingWob.

⁹² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kenmerk 2011-2000224638 en Kamerstukken II 2010-2011, 32 802, nr. 1.

Overeenkomsten zijn er qua voornemens om het hergebruik te versoepelen en kosten voor toegang tot informatie uniform te minimaliseren.

4.7.1 Algemene context

Overheidsorganen produceren, verzamelen en bewaren een rijkdom aan informatie, uiteenlopend van statistische, economische en milieugegevens tot gearhiveerd materiaal en boek- of kunstverzamelingen. De digitale revolutie heeft de waarde van deze bron voor innovatieve producten of diensten die deze gegevens als grondstof gebruiken, aanzienlijk verhoogd. Het grote potentieel van overheidsinformatie als grondstof is tot dusverre echter te weinig aangeboord. Verbeterde voorwaarden voor het gebruik van deze informatie kan economische groei stimuleren en een positieve uitwerking hebben op de doelmatigheid, transparantie en verantwoording van overheden. Voorbeelden van de voordelen die een verbeterde toegang en een vereenvoudiging van hergebruik kunnen opleveren zijn innovatie van producten die rechtstreeks op overheidsinformatie zijn gebaseerd en van aanvullende producten, verlaging van transactiekosten en efficiëntieverhoging in de overheidssector, en het combineren van diverse overheids- en particuliere informatie voor de vervaardiging van nieuwe producten.⁹³ Vrijere toegankelijkheid en herbruikbaarheid van overheidsinformatie voedt niet alleen innovatie en creativiteit die de economische groei stimuleren, maar maakt de burgers ook mondiger doordat deelname aan de democratie wordt versterkt en een transparant, verantwoordelijk en doelmatiger overheidsoptreden wordt gestimuleerd. Uiteindelijk wordt daarmee beoogd een cultuurverandering in de publieke sector te faciliteren die past bij de gedigitaliseerde informatiesamenleving.

Het toestaan van hergebruik van documenten die in het bezit zijn van een overheidsorgaan biedt toegevoegde waarde aan de hergebruikers, de eindgebruikers, de maatschappij in het algemeen en in veel gevallen ook aan het overheidsorgaan zelf, doordat feedback wordt gegeven door hergebruikers en eindgebruikers op basis waarvan de bezitter de kwaliteit van de verzamelde informatie kan verbeteren.⁹⁴ Volgens inschattingen voor de Nederlandse situatie zou een waarde van commercieel hergebruik van overheidsinformatie de Nederlandse economie 200 miljoen opleveren⁹⁵, terwijl de totale directe en indirecte economische voordelen van toepassingen en gebruik van overheidsinformatie EU-breed ongeveer 140 miljard euro per jaar bedragen.⁹⁶

4.7.2 Rechtenbenadering

Als verlengstuk van het recht van een ieder op toegang tot overheidsinformatie verankert dit wetsvoorstel het vrije gebruik dat iemand van die openbare informatie wil maken eveneens als een recht (artikel 1.2). Bij het verzoek om hergebruik hoeft de verzoeker geen belang te stellen en evenmin aan te geven waartoe hij de informatie wil gebruiken. In het verlengde daarvan ligt de verplichting voor overheidsorganen om openbare documenten die bij hen berusten ter beschikking te stellen voor ongeacht welk commercieel, niet-commercieel, wetenschappelijk, cultureel of ander gebruik dat de burger voor ogen kan hebben. In de huidige Wob is slechts nog sprake van een aanspraak op hergebruik, met een discretionaire vrijheid van een overheidsorgaan om een verzoek tot hergebruik te weigeren. Uitzonderingen op het recht op hergebruik zijn

⁹³ Toelichting Europese Commissie, voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie, 2011/0430 (COD), 12 december 2011.

⁹⁴ Commissievoorstel aanpassing hergebruikrichtlijn, overweging 2.

⁹⁵ Kamerstukken II 2011–2012, 22 112, nr. 1338, p.8.

⁹⁶ Toelichting Commissievoorstel aanpassing hergebruikrichtlijn, p. 4.

ingevolge dit wetsvoorstel voortaan slechts mogelijk voor zover de wet dat verplicht of toestaat. De voornaamste uitzonderingen vloeien voort uit de noodzakelijke bescherming van informatie waarop intellectuele eigendomsrechten van derden rusten en die van persoonsgegevens.

Principiële toepassing van het reeds in artikel 1.1 neergelegde recht op toegang tot informatie zonder daarbij een belang te hoeven stellen zou eigenlijk een afzonderlijke codificatie van het recht op hergebruik en regeling van hergebruikverzoeken overbodig maken. Informatie van de overheid is immers «openbaar, tenzij», en van wat eenmaal in de openbaarheid is beland kan een ieder vrij gebruik maken. Desalniettemin handhaaft dit wetsvoorstel de keuze van de Wob om voor hergebruik aparte regels op te nemen. Die keuze vloeit logisch en praktisch voort uit de noodzaak om Europese wetgeving over hergebruik te implementeren. De Europese Unie heeft geen bevoegdheid regels te stellen omtrent de toegang tot overheidsinformatie. Dat is aan de lidstaten. Hergebruik valt evenwel binnen de Europese bevoegdheden, omdat dit de interne markt raakt en vormt als onderdeel van de «Digitale Agenda» van de Europese Commissie, een terrein waarop het zich actief opstelt. Een andere reden om over hergebruik nadere bepalingen in de wet op te nemen, is dat de praktijk van al dan niet commercieel creatief hergebruik van overheidsinformatie voor andere doeleinden dan waarvoor deze was verzameld, nog relatief jong maar sterk in opkomst is. Het opnemen van nadere wettelijke instructies kan deze praktijk stimuleren. Voorts is het nodig om te verhelderen dat hergebruik is toegestaan, ook als een overheidsorgaan een recht heeft in de zin van de Auteurswet of een vergelijkbare wet. Een dergelijk intellectueel eigendomsrecht van de overheid impliceert dat toestemming nodig is om de informatie te gebruiken voor een ander doel dan waarvoor het overheidsorgaan de informatie had verzameld of vervaardigd. Indien op overheidsinformatie geen auteursrecht of vergelijkbaar recht rust of de informatie zich reeds in het publieke domein bevindt, kan de informatie worden hergebruikt zonder verzoek en zonder de toestemming van het overheidsorgaan. Dit is uitgedrukt in artikel 6.2, tweede lid, van dit wetsvoorstel.

4.7.3 Bereik

Het toepassingsbereik van de verplichtingen omtrent hergebruik is in de eerste plaats beperkt tot overheidsorganen. Hierdoor vallen rechtsprekende instanties conform de richtlijn weer wel onder het begrip overheidsorgaan en daarmee binnen het bereik van de hergebruikbepalingen.

In de tweede plaats gaat het alleen om informatie waarop geen intellectuele eigendomsrechten van derden rusten op grond van de Auteurswet, de Wet op de naburige rechten of de Databankenwet. Informatie waarvan de overheid de rechthebbende is of die zich reeds in het publieke domein bevindt, bijvoorbeeld omdat een rechthebbend overheidsorgaan de informatie al heeft geopenbaard of omdat intellectuele eigendomsrechten zijn verlopen, valt binnen het recht op hergebruik. In artikel 6.1, eerste lid, zijn ten opzichte van artikel 11a van de huidige Wob de onderdelen b, c en d niet overgenomen. Daarmee komen de uitzonderingen betreffende openbare omroepen, onderwijs- en onderzoekinstellingen en culturele instellingen te vervallen. Bij de Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie waren alle door de richtlijn toegestane uitzonderingen opgenomen. De niet overgenomen uitzonderingen zijn minder gewenst, nu deze uitzonderingen toch een publiek karakter dragen vanwege hun publieke bekostiging, wettelijke taak of het door hen behartigde publieke belang. Bovendien bevindt zich bij deze instellingen bij uitstek informatie die de met verhoging van de toegankelijkheid en herbruikbaarheid van overheidsinformatie beoogde creativiteit, die de

economische groei stimuleert, voedt. Dit voorstel streeft naar een optimalisatie van de voordelen van informatietechnologieën waarmee de vrije toegang tot en het hergebruik van wetenschappelijke artikelen en kennis kan worden vereenvoudigd. Datzelfde geldt voor het gedigitaliseerd cultureel materiaal dat voor iedereen eenvoudiger toegankelijk wordt gemaakt voor werk, nieuwe toepassingen, studie of vrije tijd. Bij culturele en publieke omroepinstellingen bevindt zich een schat aan cultureel erfgoed, zoals boeken, kaarten, audiomateriaal, films, manuscripten, museumstukken die in toegankelijke digitale vorm een duurzaam goed worden gemaakt voor de digitale economie. Dit biedt veel kansen voor innovatie, hoewel de volledige benutting daarvan nog in de kinderschoenen staat.⁹⁷

Een veel gehoord en ook door de regering⁹⁸ gehanteerd bezwaar tegen uitbreiding naar erfgoedinstellingen is dat dit de bedrijfsvoering van die instellingen te zwaar zou belasten. Archieven, bibliotheken en musea bezitten grote verzamelingen werken uit het verleden. Een groot deel van deze collecties bevatten werken uit de 20^e eeuw, waarin auteursrechtelijke aanspraken op werken ontstonden zonder dat, zoals thans in gebruik raakt, met de mogelijkheden van digitaal hergebruik is rekening gehouden. Hergebruik van die werken is alleen mogelijk met toestemming van de achterliggende rechthebbenden. Het achterhalen van de auteursrechtelijke status, identificeren van rechthebbenden en het verkrijgen van hun toestemming vormt inderdaad een zware belasting. Dat veel werken uit die tijd verweesd zijn, doordat de rechthebbenden of hun erfgenamen niet meer te achterhalen zijn, komt daar nog bij. Dit wetsvoorstel komt hieraan tegemoet, door de omroep-, wetenschappelijke en culturele instellingen uit te zonderen van de algemene verplichting voor een overheidsorgaan om desgevraagd de identiteit van de rechthebbende mede te delen als het met een beroep op de intellectuele eigendomsrechten van derden de toestemming voor hergebruik weigert (artikel 6.1). Dit betekent dat deze instellingen alleen onder de hergebruikverplichtingen vallen als zij zelf rechthebbenden zijn of ervan overtuigd zijn dat er geen rechten van derden meer op rusten. Zijn zij die overtuiging niet toegedaan, dan kunnen zij zonder zware motiveringslast de toestemming voor hergebruik weigeren.

Ook het Commissievoorstel heft de optie in de richtlijn voor lidstaten om de culturele en wetenschappelijke instellingen geheel van de hergebruikregeling uit te mogen zonderen op voor publieke archieven, bibliotheken (met inbegrip van universiteitsbibliotheken) en musea. Het Commissievoorstel laat lidstaten nog wel de optie om documenten in het bezit van publieke omroepen en hun dochterondernemingen, documenten in het bezit van onderwijs- en onderzoeksinstituten, scholen en universiteiten, alsmede documenten in het bezit van andere culturele instellingen dan bibliotheken, musea en archieven van de hergebruikregeling uit te zonderen. Dit wetsvoorstel kiest die optie niet. Voor zover genoemde instellingen onder het begrip «overheidsorgaan» van artikel 2.1 vallen, vallen zij al onder de algemene verplichtingen tot openbaarmaking uit eigen beweging of op verzoek. Er is dan geen goede reden om de op die manier geopenbaarde publieke informatie van de mogelijkheden van hergebruik geheel uit te zonderen. De op hun specifieke auteursrechtelijke problematiek toegespitste lastenverlichting komt deze instellingen tegemoet.

⁹⁷ Toelichting Commissievoorstel aanpassing hergebruikrichtlijn, p. 6.

⁹⁸ Kamerstukken II 2011–2012, 22 112, nr. 1338, p. 12.

In de derde en laatste plaats zijn de hergebruikverplichtingen alleen van toepassing op openbare informatie. Een overheidsorgaan tot wie een verzoek om hergebruik is gericht zal altijd eerst moeten vaststellen of het om openbare informatie gaat. De weigergronden die gelden voor een gewoon verzoek om informatie zijn dezelfde als die gelden bij de beoordeling van de openbaarheid van informatie waarvoor om hergebruik is verzocht. Hoofdstuk 4 dat de behandeling van gewone verzoeken om informatie regelt is dan ook van overeenkomstige toepassing bij verzoeken om hergebruik (artikel 6.2). Hieruit volgt dat een verzoek om hergebruik slechts om de daar genoemde redenen kan worden geweigerd of omdat het buiten het bereik van de hergebruikbepalingen valt. Daarmee vervalt de discretionaire bevoegdheid om te weigeren die de huidige Wob thans kent. Overigens is in de memorie van toelichting bij de Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie ingegaan op de verhouding tussen het recht op hergebruik en het door een overheidsorgaan uitgeoefend auteursrecht of aanverwant recht. Het stelsel is dat geen verzoek hoeft te worden gedaan als het overheidsorgaan niet over een dergelijk recht beschikt of het bij de openbaarmaking niet heeft voorbehouden. Ook in geval een overheidsorgaan de informatie via het door de regering aangekondigde Open Portal ter beschikking heeft gesteld, hoeft geen verzoek meer te worden gedaan.

Artikel 11a, eerste lid, onder e, van de huidige Wob verklaart hergebruik ook niet van toepassing op informatie die tussen overheidsorganen uitsluitend met het oog op de vervulling van hun openbare taken wordt uitgewisseld. Volgens de memorie van toelichting vloeit deze bepaling voort uit artikel 2, vierde lid, van de Hergebruikrichtlijn.⁹⁹ De bepaling wordt weggelaten omdat het genoemde artikel van de richtlijn slechts bepaalt dat de uitwisseling van documenten tussen openbare lichamen uitsluitend met het oog op de vervulling van hun openbare taken geen hergebruik is («*does not constitute re-use*»). Naar de mening van de indieners betreft het hier slechts een definitiekwestie en niet een beperking van het bereik van de hergebruikbepalingen.

4.7.4 Derdenbescherming

Dit wetsvoorstel beoogt op geen wijze afbreuk aan de wettelijke bescherming van de persoonsgegevens van derden. Datzelfde geldt voor de bescherming van persoonsgegevens van derden bij het verwerken van die gegevens in welke vorm van hergebruik dan ook.¹⁰⁰ Artikel 6.3 bepaalt dan ook dat het hergebruik van openbare informatie betreffende derden is niet toegestaan, voor zover het persoonsgegevens betreft waarvan het hergebruik onvereenigbaar is met de doeleinden waarvoor het overheidsorgaan de gegevens heeft verkregen, of voor zover het overheidsorgaan bij het verstrekken van de informatie heeft aangegeven dat deze derden kenbaar hebben gemaakt dat zij geen prijs stellen op bepaalde vormen van hergebruik.

Zo kan een bij de Kamer van Koophandel geregistreerd persoon of bedrijf aangeven dat hij geen direct mail wil ontvangen. Indien de gegevens van de Kamer van Koophandel vervolgens voor hergebruik ter beschikking worden gesteld, dient daarbij tevens de uitzondering voor direct mail te worden gevoegd, zodat de hergebruiker, als hij de gegevens van de Kamer van Koophandel wil hergebruiken ten behoeve van direct mail, degenen die daarvoor niet in aanmerking willen komen van de mail kan uitzonderen. Indien een hergebruiker de gegevens doorgeeft aan een

⁹⁹ Memorie van toelichting bij de Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie, Kamerstukken II 2004–2005, 30 188, nr. 3, p. 13.

¹⁰⁰ Dit vloeit ook rechtstreeks voort uit de Hergebruikrichtlijn, artikel 1, lid 4.

ander, dient hij eveneens die voorkeur van de derden aan de nieuwe hergebruiker mee te geven (artikel 6.3, tweede lid).

4.7.5 Toezicht

De Informatiecommissaris bevordert de naleving van de hergebruikbepalingen net zo goed als de overige bepalingen van dit wetsvoorstel (hoofdstuk 7). Hij kan adviseren over de soorten data die overheden eigener beweging voor hergebruik beschikbaar kunnen stellen. Daarmee kan hij een belangrijke rol spelen bij het aanjagen van de dynamiek die binnen de overheid op gang is gekomen om op zoek te gaan naar datasets die voor hergebruik geschikt zijn en om deze vervolgens ook ter beschikking te stellen. Een belangrijke taak van de Informatiecommissaris in deze is zijn jaarlijkse verslag aan de beide Kamers der Staten-Generaal, waarin hij onder meer de naleving door overheidsorganen monitort van hun in de in artikel 3.5 van dit wetsvoorstel bedoelde openbaarheidsparagraaf neergelegde beleidsvoornemens op het gebied van actieve openbaarmaking en hergebruik.

De Informatiecommissaris beslist ook in beroep ingesteld tegen besluiten op grond van dit wetsvoorstel inzake hergebruik. Daarmee vervult hij ook de functie van onafhankelijk toezichthouder met de bevoegdheid beslissingen te nemen die bindend zijn voor het betreffende overheidsorgaan als bedoeld in het Commissievoorstel voor wijziging van de Hergebruikrichtlijn (artikel 4). De toezichthouder moet de naleving van de richtlijn controleren en geschillen beslechten rondom hergebruik van overheidsinformatie, bijvoorbeeld naar aanleiding van kosten die in rekening worden gebracht.

4.8 De Informatiecommissaris

Het doel van de cultuuromslag van bestuurlijke geslotenheid naar openheid kan niet worden bereikt enkel door het opleggen van materiële en formele verplichtingen aan bestuursorganen. Na de implementatie van de bepalingen over actieve en passieve openbaarheid zal het recht op toegang tot publiek in de praktijk invulling moeten krijgen. Belangrijk is daarbij dat gekeken wordt naar een zinvolle invulling van de verplichtingen omtrent openbaarheid. Ook de Nationale ombudsman heeft eerder benadrukt dat het bij het contact tussen burger en overheid niet zozeer om een juridische strijd moet gaan, als wel om het zich coöperatief opstellen van het orgaan.¹⁰¹ Om deze normalisering in de verhouding tussen burger en overheid te bewerkstelligen en de implementatie van deze wet te bevorderen, wordt de functie van Informatiecommissaris gecreëerd. Diens taak is om organen en burgers te ondersteunen en om conflicten op te lossen door belangen bij elkaar te brengen, niet slechts door de juridische geschillen te beslissen.

Voordat in deze paragraaf nader wordt ingegaan op de adviserende taak, de beslissingsbevoegdheden en de rechtspositie van de Informatiecommissaris, worden eerst nut en noodzaak van een dergelijke positie besproken en kort buitenlandse ervaringen aangehaald.

In haar onderzoek naar de mogelijke instelling van een informatiecommissaris komt dr. mr. A.M. Klingenberg tot de conclusie dat een dergelijke positie een toegevoegde waarde heeft voor de huidige Nederlandse openbaarheidspraktijk, waarbij naleving nu slechts via de rechter kan worden afgedwongen.¹⁰² Daarbij wijst zij op de concrete voordelen die

¹⁰¹ *Visie van de Nationale ombudsman op een open overheid*. Te vinden op: www.nationaleombudsman-nieuws.nl/openbaarheid.

¹⁰² A.M. Klingenberg, *De Informatiecommissaris*, 2007.

een Informatiecommissaris kan brengen, zoals een verhoogd kennisniveau bij burgers betreffende openbaarheidswetgeving en het waarborgen van een laagdrempelige doch effectieve beroepsinstantie. Maar het nut van een Informatiecommissaris moet ook meer in het algemeen gezien worden, namelijk in het bieden van een tegenwicht voor de neiging van bestuursorganen om de stroom van informatie naar het publiek te beheersen en te beperken. Door een voortdurende campagne voor transparantie en openbaarheid, het delen van *best practices* en het politiek op de kaart zetten van problemen uit de praktijk, wordt het voor organen gemakkelijker om te komen tot de nodige hervorming van de bestuurscultuur.

In verscheidene landen om ons heen hebben *Information Commissioners* een belangrijke rol gehad in het tot stand brengen van een hervorming van de openbaarheidspraktijk. In Engeland werd de positie gecreëerd door de *Freedom of Information Act* uit 2000 en sinds de inwerkingtreding in 2005 heeft de Information Commissioner een belangrijke rol gespeeld in het stimuleren van actieve openbaarmaking en het verhogen van de bekendheid bij publiek en organen van de mogelijkheden en de verplichtingen uit de Britse Foia.¹⁰³

Volgens Klingenberg heeft het 25-jarig bestaan van de Wob in Nederland niet geleid tot een grote mate van bekendheid van openbaarheidswetgeving. Een enquête van de Vereniging Van Onderzoeksjournalisten bevestigde dat ook onder haar leden, waarvan toch mag worden aangenomen dat zij beter op de hoogte is dan gemiddeld, kennis over openbaarheidswetgeving gering is.¹⁰⁴ Een onderzoek voor de Persvrijheidsmonitor 2010 bevestigde dit nog eens. Van de geënquêteerden journalisten in dat onderzoek gaf 27 procent aan niet, of helemaal niet, op de hoogte te zijn van de Wob.¹⁰⁵ Dat kennis over openbaarheidswetgeving niet wijdverspreid is, lijkt ook terug te komen in de cijfers over het aantal ingediende verzoeken om informatie. Hoewel hierover weinig gegevens worden bijgehouden, lijkt uit toch de conclusie te kunnen worden getrokken dat Nederlanders over het algemeen slecht op de hoogte zijn van de (mogelijkheden van) de huidige Wob. Een belangrijke taak van de Informatiecommissaris zal zijn de wet te promoten en de gebruikers ervan te adviseren. Met name voor organen die nu niet onder de Wob vallen, zal dit belangrijk zijn.

4.8.1 Taken

De taken van de Informatiecommissaris worden opgesomd artikel 7.2. Deze taken kunnen grofweg in twee categorieën worden ingedeeld. Enerzijds betreft het activiteiten ter bevordering van de uitvoering van deze wet, zoals het geven van voorlichting, het opleiden van ambtenaren en het naar aanleiding van een klacht of uit eigen beweging een onderzoek instellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan de wet uitvoert.

Anderzijds betreft het taken die zien op het in beeld brengen van de wijze waarop bestuursorganen deze wet uitvoeren. Dat doet de Informatiecommissaris door informatie te verzamelen over de wijze waarop de wet wordt uitgevoerd en daarover te publiceren. Deze publicaties zijn openbaar.

Een ieder kan de Informatiecommissaris om advies of voorlichting vragen. In een procedure schort een dergelijk verzoek om advies de beslistermijn echter niet op. Een burger kan ook een klacht indienen. Indien de procedure waarover wordt geklaagd nog loopt, kan de Informatiecommissaris

¹⁰³ Report on the Findings of the Information Commissioner's Office Annual Track 2010.

¹⁰⁴ M. Smit (red.), *Muur van rubber*, 2009, p. 13

¹⁰⁵ Persvrijheidsmonitor 2011, p. 136.

saris besluiten de klacht niet in behandeling te nemen (zie de toelichting bij artikel 7.4 van dit voorstel). Hij mag er ook voor kiezen de klacht wel te behandelen, bijvoorbeeld omdat er principiële aspecten in het geding zijn. De Informatiecommissaris kan geen oordeel vellen over de vraag of terecht bepaalde informatie door een bestuursorgaan is geweigerd. Dit volgt uit het in artikel 7.4 van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 9.27. tweede lid, van de Awb, waarin het primaat van de bestuursrechter is vastgelegd. Wel kan hij oordelen dat niet tijdig is beslist, dat in bezwaar geen volledige heroverweging van het primair besluit heeft plaatsgevonden, dat niet intensief naar alle documenten is gezocht waarop een verzoek betrekking heeft, dat bepaalde informatie te laat op internet wordt gezet, enz. Kortom, hij kan ingaan op alle uitvoeringsaspecten van de wet, behalve de inhoud van een besluit waarover de bestuursrechter reeds heeft geoordeeld.

De Informatiecommissaris kan zich wel in de procedure bij de bestuursrechter voegen als *amicus curiae*. Hij kan zich uit eigen beweging of op verzoek van de bestuursrechter of van partijen in de procedure mengen. Hiermee kan de Informatiecommissaris een bijdrage leveren aan de rechtsontwikkeling van de openbaarheid.

De taak van de Informatiecommissaris omvat onder andere voorlichting aan diverse groepen gebruikers van de wet. Zo dient de Informatiecommissaris te zorgen voor de opleiding van personen werkzaam bij organen belast met de uitvoering van de wet¹⁰⁶, het onder de aandacht brengen van de mogelijkheden van de wet bij burgers en journalisten en het publiceren van richtsnoeren ter bevordering van de actieve openbaarmaking. De inhoud van de richtlijnen kan mede worden gevoed met hetgeen de Informatiecommissaris waarneemt bij het monitoren van de uitvoering van de wet. Ten behoeve hiervan sturen bestuursorganen afschriften van de in artikel 3.5 voorgeschreven passages uit de jaarlijkse begroting en verantwoording die betrekking hebben op de uitvoering van de wet.

De voorlichtende rol van de informatiecommissaris heeft uitdrukkelijk een breder doel dan alleen het voorlichten van de burgers en het stimuleren van organen om de wet naar behoren toe te passen. Uit artikel 7.2 volgt dat de Informatiecommissaris ook een bredere taak heeft in het monitoren van de openbaarheidspraktijk, waarover hij op grond van artikel 7.2 gevraagd en ongevraagd kan adviseren aan de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal.

4.8.2 Benoeming, ontslag en bezoldiging

Het takenpakket van de Informatiecommissaris en de daarbij behorende bevoegdheden vereisen dat de onafhankelijkheid van de positie en de functionaris gegarandeerd zijn. De politieke en ambtelijke druk die soms op overheden of andere organen rust om bepaalde informatie niet openbaar te maken, mag voor de Informatiecommissaris geen rol spelen in zijn functioneren en beslissingen, maar evenzogoed moet hij onafhankelijk functioneren van burgers, bedrijven en andere verzoekers en gebruikers. Het instituut Informatiecommissaris wordt vormgegeven als een speciale substituut-ombudsman, zoals dat indertijd ook is gedaan bij het instellen van de Kinderombudsman en de Veteranenombudsman. Hiermee wordt voor de benoemingsprocedure, de bezoldiging en de mogelijkheden voor ontslag aangesloten bij de bepalingen uit de Wet Nationale ombudsman.

¹⁰⁶ Over wetten en praktische bezwaren, 2004, p. 17.

4.9 Bijzondere openbaarmakingsregelingen en andere wetten

De Wet open overheid is een algemene openbaarmakingsregeling en regelt de openbaarmaking van informatie en het hergebruik van openbare informatie. Daarmee is de nieuwe wet niet de enige regeling die regelt hoe organen met informatie om moeten gaan. Zo zijn er wettelijke regelingen die voor specifieke situaties aangeven of informatie geopenbaard moet worden of juist geheim dient te blijven en zijn er ook andere wetten die andere regels stellen over het verwerken of gebruiken van informatie. Dat van de algemene openbaarheidsregeling wordt afgeweken voor specifieke situaties is geenszins problematisch, al dient voor verzoekers en voor organen wel duidelijk te zijn welke bijzondere openbaarheidsregelingen voor gaan op de Wet open overheid.

Van de huidige Wob mag worden afgeweken bij wet, waarbij de rechter toetst of de wettelijke regeling een uitputtend karakter heeft en als bijzondere regeling kan worden aangemerkt. Daardoor zijn er in de praktijk veel vragen over welke wettelijke regelingen wel, en welke niet als een bijzondere openbaarmakingsregeling kunnen worden aangemerkt. Slechts in enkele gevallen heeft de wetgever expliciet zelf de keuze gemaakt dat een bijzondere regeling voor de Wob gaat.

Deze situatie is onwenselijk omdat voor alle gevallen de keuze of wordt afgeweken van de algemene openbaarheidsregeling door de wetgever gemaakt zou moeten worden en omdat voor verzoekers en organen altijd duidelijk moet zijn welke regeling geldt voor bepaalde informatie. Daarom wordt in artikel 1.1 gesteld dat het recht op toegang tot publieke informatie alleen bij of krachtens deze wet beperkt kan worden. Zulke beperkingen vloeien ook voort uit artikel 8.8, dat aangeeft dat alleen op grond van in de bij dat artikel horende bijlage opgenomen bepalingen kan worden afgeweken van deze wet. Daarmee blijft de mogelijkheid behouden om van de algemene regels af te wijken, maar daarvoor dient de wetgever dan wel expliciet een keuze te maken.

Ook E.J. Daalder kwam in zijn proefschrift over de Wob met de aanbeveling om meer duidelijkheid te scheppen in de verhouding tussen de (nieuwe) Wob en bijzondere openbaarmakingsregelingen.¹⁰⁷

Voor gebruikers van de wet zal de bijlage veel duidelijkheid scheppen. De bijlage bevat de regelingen die nu in de jurisprudentie zijn aangemerkt als een bijzondere openbaarmakingsregeling met een uitputtend karakter, neergelegd in een wet in formele zin. Uitzondering vormt artikel 26 van de Wet op de Raad van State. Dat komt te vervallen, zoals hierboven al is uiteengezet. Als nieuwe wetgeving van deze wet wil afwijken, zal daarvoor de bijlage gewijzigd moeten worden.

Twee in het oog springende regelingen zijn niet in de bijlage opgenomen: de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en de Auteurswet. Bij de totstandkoming van de Wbp is gesteld dat de Wob een bijzondere regeling is van de Wbp en niet andersom. De Wet open overheid is dan ook te beschouwen als een wettelijke verplichting in de zin van artikel 8 onderdeel c, van de Wbp, dat regelt dat een wettelijke verplichting één van de situaties is waarin persoonsgegevens mogen worden verwerkt. Nu de Wbp geen *lex specialis* is van de Wob is hij niet opgenomen in de bijlage. Voor de Auteurswet 1995 gaat een vergelijkbare redenering op. Artikel 1 van de Auteurswet staat wettelijke beperkingen van het auteursrecht toe. Daardoor kan ook op grond van de Wet open overheid toegang worden verstrekt tot informatie die bij een bestuursorgaan berust maar waarvan dat orgaan niet het auteursrecht heeft.

¹⁰⁷ E.J. Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie*, 2005, p. 148.

5. Financiële aspecten van het voorstel

5.1 Kostenbepalingen

In artikel 1.1 is bepaald dat eenieder het recht heeft op toegang tot publieke informatie. Dit brengt met zich mee dat organen geen kosten in rekening mogen brengen voor het afhandelen van een verzoek, anders dan die voortvloeien uit de kosten van het kopiëren of vermenigvuldigen van documenten of informatie. Financiële beperkingen mogen niet in de weg staan van een burger die zijn rechten uitoefent.

Onder de huidige Wob is het onduidelijk of andere bestuursorganen dan organen van de centrale overheid alle kosten in rekening mogen brengen voor het afhandelen van een verzoek om informatie. Voor de centrale overheid is bij algemene maatregel van bestuur bepaald dat alleen kopieerkosten in rekening kunnen worden gebracht, tot een bepaald bedrag per kopie.¹⁰⁸ Artikel 12 van de huidige Wob, waarop deze maatregel gebaseerd is, sluit toepassing van deze maatregel op andere bestuursorganen uit, waardoor op decentraal niveau eigen regels gesteld worden. Onduidelijk is echter of, waarvoor, en op welke grond, gemeenten leges mogen heffen betreffende de afhandelingen van een verzoek om informatie. De gerechtshoven in Den Haag en Den Bosch verschilden daarover van mening.¹⁰⁹ In de brief van 31 mei 2011 merkte de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op dat in veel gevallen de administratieve lasten van het innen van de financiële vergoeding hoger zijn dan de vergoeding zelf. Artikel 7 van het Verdrag van Tromsø staat het vragen van een vergoeding toe voor het verstrekken van kopieën, maar stelt dat inzage altijd kosteloos moet zijn.

Naast deze bezwaren is het ook in beginsel onwenselijk om de toegang tot informatie te beperken door het heffen van leges. Daarom wordt de mogelijkheid om kosten in rekening te brengen in artikel 8.6 voor alle organen beperkt tot de redelijke kosten die gemaakt worden bij het vervaardigen van kopieën. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voor alle organen nadere regels gesteld worden met betrekking tot de redelijke vergoeding.

5.2 Financiële gevolgen voor burgers en organen

Voor burgers, maatschappelijke organisaties, journalisten en bedrijven heeft het grote financiële voordelen als organen uit eigen beweging meer informatie openbaar maken en voor hergebruik beschikbaar stellen. Zij hoeven dan niet meer om die informatie te verzoeken of deze via andere, commerciële, wegen zien te bemachtigen. Door het register van documenten en de actieve openbaarmaking zullen burgers sneller op de hoogte geraken van informatie die van belang kan zijn voor hun economische positie. Bovendien helpt actieve openbaarmaking van informatie de burger bij het maken van overwogen keuzes voor bijvoorbeeld een bepaalde woonwijk of school. Hoewel het precieze voordeel lastig in te schatten valt, kan wel worden gesteld dat met de ontwikkelingen in de informatiesamenleving de waarde van openbare (overheids)informatie alleen maar zal toenemen.

Hiermee hangen ook samen de grote voordelen die het verruimen van de mogelijkheden van hergebruik van overheidsinformatie zal opleveren. Bovendien zijn deze economische voordelen voor de burger en het

¹⁰⁸ Besluit tarieven openbaarheid van bestuur.

¹⁰⁹ Gerechtshof 's-Gravenhage, 6 juli 2011, LJN: BR0373 en Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 16 December 2011, LJN: BU8432.

bedrijfsleven wel bekend. Het Fiche bij het voorstel van de Commissie ter aanpassing van de hergebruikrichtlijn verwacht dat verbetering van de mogelijkheden van hergebruik de Nederlandse economie 200 miljoen op zal leveren. Zie ook paragraaf 4.7 van deze toelichting.

Organen zullen zowel met positieve als met negatieve financiële gevolgen van deze wet te maken krijgen, waarbij de verwachting is dat deze met elkaar in balans zullen zijn.

Aan de ene kant zullen de verplichtingen van de actieve openbaarheid leiden tot een verbeterde informatiehuishouding van organen, wat een verhoogde efficiëntie met zich mee zal brengen omdat ambtenaren zelf ook makkelijker informatie kunnen vinden en gebruiken. In een vroeg stadium van de productie van informatie zal nagedacht moeten worden over de rubricering en eventuele openbaarmaking van informatie. Ook zal de informatie-uitwisseling tussen overheden verbeteren. In het Fiche over de plannen om de hergebruikrichtlijn aan te passen, merkte de regering op dat de benodigde investeringen in ICT door organen vaak verband zullen houden met de verbetering van de informatiehuishouding van organen of de dienstverlening. De administratieve lasten zouden door aanpassing niet toenemen.¹¹⁰

De actieve openbaarmakingsplicht zal naar verwachting slechts in beperkte mate tot extra kosten leiden. Invoering van een actieve openbaarmakingsplicht stuit niet zozeer op financiële beperkingen, maar vergt veeleer culturele en organisatorische aanpassingen. Naar verwachting zullen bovendien minder of evenveel verzoeken om informatie worden ingediend als de actieve openbaarmaking is uitgebreid. Verzoeken om informatie neergelegd in documenten die in het register zijn opgenomen, zijn bovendien sneller en makkelijker af te handelen, nu het orgaan geen tijd hoeft te steken in het opzoeken van documenten.

Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet verplicht om bij beleidsvoornemens van het Rijk aan te geven wat de gevolgen zullen zijn voor provincies of gemeenten en daarbij aan te geven hoe deze gevolgen worden opgevangen. Mede vanwege de hierboven gegeven positieve en negatieve gevolgen voor gemeenten en provincies, is de verwachting dat geen negatieve financiële gevolgen voor hen zullen optreden

Recentelijk is onderzoek verricht naar de kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur.¹¹¹ Daarin wordt onder andere geconstateerd dat de kosten voor afhandeling van Wob-verzoeken in Nederland zeer hoog zijn, vergeleken met schattingen in andere landen. In Nederland bedragen de kosten gemiddeld € 4.800 per Wob-verzoek (exclusief Wob-verzoeken politie), in andere landen minder dan € 1.000. Dit kan met een breder kostenbegrip en andere rekenveronderstellingen te maken hebben, maar ook met het informatie- en archiefbeheer. Het is niet bekend hoe groot de impact van de mogelijke oorzaken is. In het onderzoek zijn de kosten doorgerekend van het oorspronkelijke GroenLinks-voorstel en van de BZK-voorstellen voor het tegengaan van misbruik. Daarnaast is ook een ruwe berekening gemaakt voor een derde variant waarin een aantal elementen van het GroenLinks-voorstel en de BZK-voorstellen gecombineerd zijn. Het voorliggende gewijzigde Wob-voorstel lijkt sterk op deze derde variant (beperkte uitbreiding reikwijdte, geleidelijke invoering informatieregister, beperkte rol voor de Informatiecommissaris, tegengaan misbruik). De begroting van (het bureau van) de Informatiecommissaris valt onder de begroting van de Hoge Colleges van Staat en bedraagt naar schatting

¹¹⁰ Kamerstukken II, 22 112, nr. 1338, p. 8.

¹¹¹ SEO, Kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur, Amsterdam 2013.

jaarlijks 5 miljoen euro. Deze schatting is gebaseerd op de begroting van de Nationale ombudsman voor 2014 van 15,5 miljoen euro met een ombudsman en drie substituten en een vergelijking van de zwaarte van de takenpakketten.

De verwachting luidt dat het tegengaan van misbruik van de Wob tot maximaal 14 miljoen aan besparingen kan opleveren. De gecumuleerde gevolgen van de verschillende maatregelen van deze variant kunnen volgens genoemd onderzoek per saldo leiden tot een besparing op de overheidsuitgaven, waarvan de omvang onbekend is.

Het maatschappelijk profijt van deze herziening van het algemene openbaarheidsregime zal voor Nederland aanzienlijk zijn. De maatschappelijke winst van de maatregelen ten aanzien van hergebruik van informatie zijn in bovengenoemde kostenberekening nog niet meegenomen.

6. Verantwoording

In dit hoofdstuk wordt verantwoording afgelegd over wijze waarop de formulering van onderhavig wetsvoorstel tot stand is gekomen en van welke externe hulp en deskundigheid daarbij gebruik is gemaakt. Er waren besloten en open consultaties, rondetafelgesprekken, een internetconsultatie en een prijsvraag voor de preambule. Daarnaast was sprake van bijzondere assistentie. Alle externe deskundigen hebben op basis van vrijwilligheid medewerking verleend.

Publieke internetconsultatie

Dit wetsvoorstel is in conceptvorm van 4 tot en met 29 juni in publieke consultatie geweest via de website www.nieuweWob.nl. Via de website, e-mail en social media (bijvoorbeeld discussiefora op LinkedIn) is veel commentaar ontvangen. De reacties kwamen veelal van burgers die als verzoeker intensief gebruikmaken van de Wob, alsook van veelgebruikers aan overheidszijde, zoals de landelijke coördinator van grote en complexe Wob-verzoeken die bij de politie worden ingediend. Dit heeft in een aantal gevallen geleid tot verbeteringen op de inhoud en redactie van de wettekst of tot verhelderingen in de memorie van toelichting.

De verhouding van de Wob, die de algemene openbaarheid van informatie voor derden regelt, tot wetten die de bijzondere toegang tot informatie voor direct betrokkenen regelen, gaf aanleiding voor veel vragen. Te denken valt hierbij aan de verzoeken om inzage in de eigen politiedossiers via de Wet politiegegevens of de eigen medische dossiers via de Wet medische behandelgegevens. Hier is in de toelichting onder paragraaf 2.2 op ingegaan. Ook de regeling van de wijze waarop organen de informatie moeten verstrekken, de inrichting van de algemeen-belangtoets van artikel 3.4, de bevoegdheden van de Informatiecommissaris en de afschaffing van de toepasselijkheid van de Wet dwangsom op beslissingen uit hoofde van de Wob gaven aanleiding voor verschillende suggesties die aan de totstandkoming van onderhavige wettekst hebben bijgedragen.

Open rondetafelconsultaties

Voorafgaand aan de internetconsultatie zijn verschillende conceptversies van de wettekst in de periode maart – mei 2012 besproken in een serie van vier thematische open rondetafelgesprekken met deskundigen uit de Wob-praktijk, advocatuur, academici, media en onderzoeksjournalistiek, gemeentelijk en provinciaal bestuur, de Nationale ombudsman, het Nationaal archief, het College bescherming persoonsgegevens, de Raad

voor het openbaar bestuur, het bedrijfsleven, kunstenaars, ontwerpers, ondernemers en maatschappelijk middenveld actief op het gebied van open data, en anderen.

Internationale consultaties

Voor de vertaling van internationale standaarden op het gebied van de toegang tot overheidsinformatie die dit wetsvoorstel beoogt, zijn onder meer internationale non-gouvernementele organisaties als Article 19 en Access Info Europe geconsulteerd, alsmede deskundigen op het gebied van de verdragen van Tromsø en Aarhus. Met de Europese Commissie en culturele erfgoedinstellingen zijn gericht gesprekken gevoerd over de Europese ontwikkelingen op het gebied van hergebruik. Een werkbezoek aan het Britse Informatiecommissariaat en presentaties van zowel de Britse als de Ierse Informatiecommissarissen tijdens een rondetafelgesprek in de Tweede Kamer over de figuur van de onafhankelijke toezichthouder die dit wetsvoorstel introduceert, dienden als belangrijke inspiratiebron voor de keuzes die zijn gemaakt.

Consultaties binnen de overheid

Afzonderlijke besloten technische briefings van de directie Burgerschap en Informatiebeleid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en KING vonden plaats in het voorjaar van 2012 en gaven inzicht in ontwikkelingen in de digitale informatiehuishouding bij de rijksoverheid en de gemeenten. Dat heeft tot input voor de kostenparagraaf heeft geleid. Daarnaast zijn verkennende besloten gesprekken gevoerd met de Nationale Ombudsman, het College Bescherming Persoonsgegevens en de Nationale Rijksarchivaris.

Bijzondere assistentie

Van de inzichten van enkele Wob-deskundigen en staatsrechtjuristen is zodanig intensief bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel gebruik gemaakt dat de indieners het, indachtig ook het initiatief van de Partij van de Arbeid dat met de steun van meerdere fracties pleit voor meer transparantie over de totstandkoming van wetsvoorstellen, meer dan passend vinden daarover met vermelding van naam en toenaam verantwoording af te leggen. Het betreft de heren R. Vleugels, nationaal en internationaal juridisch adviseur over de Wob, prof. dr. mr. B.J.M. van der Meulen, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van Wageningen en auteur van het Voorontwerp en prof. mr. J.A. Peters, emeritus-hoogleraar staatsrecht aan de Universiteit van Amsterdam.

Voorts is op verzoek van de indieners aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onder verwijzing naar Aanwijzing voor regelgeving nr. 298 ambtelijke bijstand ontvangen van de wetgevingsjuristen van zijn departement. Mr. M. van der Sluis is voor de totstandbrenging van het wetsvoorstel tijdelijk ingehuurd door de fractie van GroenLinks en heeft in algemene zin bijgedragen aan het schrijven. Mr. L. van der Laan heeft als student-stagiaire verkennend onderzoek verricht. Dr. G. van Enthoven van het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie heeft het consultatie- en onderzoeksproces begeleid en bijgedragen aan de keuzes bij de uitzonderingsgronden. Voor de vergoeding van de inhuur van deze laatste deskundigheid is gebruik gemaakt van de Tijdelijke regeling extern onderzoek van de Tweede Kamer.¹¹²

¹¹² Tijdelijke regeling extern onderzoek ten behoeve van initiatiefvoorstellen, Tweede Kamer 2010, Kamerstuk nr. 32 355.

Considerans

Een afzonderlijke toelichting is op zijn plaats over de totstandkoming van de considerans bij dit wetsvoorstel. De considerans of preambule, waarmee in beginsel iedere wet en elk verdrag wordt ingeleid, bestaat uit een korte inleidende tekst of voorverklaring met de overwegingen die tot de wet of het verdrag aanleiding geven. Het zet bijvoorbeeld uiteen wat het doel en de achterliggende filosofie of motieven zijn, en de juridische basis voor het document. In Nederland wordt meestal weinig aandacht besteed aan de formulering van preambules of de considerans. De grondwet kent er zelfs geen. Omdat de indieners het wenselijk vinden dat burgers meer actief bij parlementaire processen worden betrokken en dat meer aandacht wordt besteed aan de taal van wetten, heeft zij een open prijsvraag uitgeschreven voor de considerans. Inzendingen konden worden gedaan van 4 – 29 juni 2012.

Van de acht ontvangen inzendingen heeft een onafhankelijke jury bestaande uit mevrouw J. van Nieuwenhoven, oud-voorzitter van de Tweede Kamer, de heer P.F. Thomése, schrijver, en de heer R. Vleugels, voornoemd, unaniem de winnende tekst geselecteerd. De auteur is de heer R. van Gisteren, geboren 1 april 1953, woonachtig te België, communicatieadviseur en «actief Wob-volger». De jury koos voor zijn inzending omdat die in «heldere en precieze formuleringen» de wettelijke regeling van de openbaarheid van bestuur «niet neerzet als eindpunt, maar als beginpunt van een ontwikkeling», door te spreken van een «onophoudelijk streven» naar een goed en democratisch bestuur. De tekst is integraal overgenomen in de considerans van voorliggend wetsvoorstel.

Als voorwaarde was aan de prijsvraag verbonden een maximum van 100 woorden en het criterium dat de tekst «wervend, inspirerend en mooi de bedoelingen van de wet en de idealen en waarden van de open democratische samenleving neerzet».

Reactie advies Raad van State

In de loop van 2013 is overleg gevoerd met een ambtelijke vertegenwoordiging van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en later ook met de Ministers van Binnenlandse Zaken en Veiligheid en Justitie als vertegenwoordigers van het kabinet. Inzet van dat overleg was het draagvlak voor het voorstel te vergroten. Naar aanleiding van dat overleg hebben de indieners verbeteringen en verduidelijkingen aangebracht en zijn onderdelen waarvoor thans onvoldoende politiek draagvlak bestaat, zoals een uitbreiding naar de semipublieke sector, niet gehandhaafd.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1.1 Recht op toegang

Onderhavig voorstel van wet stelt voorop dat toegang tot publieke informatie een recht is dat in beginsel aan een ieder in gelijke mate toekomt. Uitzonderingen en nuanceringen op dit uitgangspunt gelden slechts waar deze wet daarin voorziet. Waar in dit wetsvoorstel nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur wordt voorgesteld, kan deze maatregel geen beperking van de hier vastgelegde rechten inhouden. Een algemene maatregel van bestuur waarin, zoals in het huidige artikel 1a van de Wob, de openbaarheid voor bepaalde bestuursorganen wordt uitgezonderd, is in onderhavig voorstel daarom niet gehandhaafd.

Artikel 1.2 Recht op hergebruik

Dit artikel regelt het recht op hergebruik van overheidsinformatie. Aangezien het recht op hergebruik voortvloeit uit Richtlijn 2003/98/EG van het Europese Parlement en de Raad van 17 november 2003 betreffende het hergebruik van overheidsinformatie (PbEU 2003, L 345), welke richtlijn is geïmplementeerd in hoofdstuk 6 van onderhavig voorstel van wet, kan niet bij bijzondere wet van dit recht worden afgeweken. In de redactie van artikel 1.2 is dit tot uitdrukking gebracht met de woorden «behoudens de in deze wet gestelde beperkingen».

Artikel 2.1 Begripsbepalingen

De begripsbepaling voor overheidsorgaan staat ook al in de huidige Wob en komt overeen met de definitie van het begrip bestuursorgaan in het eerste lid van artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht zonder de uitzonderingen in de overige leden.

«Publieke informatie» is de aanduiding voor informatie die berust bij een orgaan waarop de wet van toepassing is. Alle bij een orgaan berustende informatie is publieke informatie, tenzij het privaatrechtelijke rechtspersonen zijn die met openbaar gezag zijn bekleed. In die gevallen is de wet slechts van toepassing op de informatie die betrekking heeft op de uitoefening van dat publiek gezag. Dit volgt uit de toelichting bij artikel 1:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, waar voor «b-organen» wordt opgemerkt dat zij slechts bestuursorgaan zijn voor zover zij openbaar gezag uitoefenen. Tot publieke informatie wordt tevens gerekend de informatie die door de op grond van artikel 2.3 aan te wijzen bestuursorganen kan worden gevorderd bij onderdelen van de semipublieke sector.

Het begrip «document» komt overeen met de begripsbepaling in de huidige Wob, met dien verstande dat de term «ander materiaal» is vervangen door «ander geheel van vastgelegde gegevens», omdat een elektronisch bestand niet uit een materiaal bestaat. Onder «ander geheel van vastgelegde gegevens» valt niet alleen een elektronisch bestand, maar ook een analoge foto of film of een andere niet-digitale verzameling gegevens die niet als schriftelijk kan worden aangemerkt.

Het «register» in onderdeel e en de «Informatiecommissaris» in onderdeel h zijn twee nieuwe begrippen die beide verwijzen naar het artikel waarin hun bestaan wordt geregeld.

De begrippen «hergebruik» en milieu-informatie komen overeen met de begripsbepaling in de huidige Wob.

Artikel 2.2 Reikwijdte

Het wetsvoorstel heeft inhoudelijk betrekking op twee onderwerpen: enerzijds de openbaarmaking van publieke informatie (de hoofdstukken 3, 4 en 5 van het wetsvoorstel) en anderzijds op het hergebruik van openbare informatie (hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel). Het eerste lid legt de algemene toepasselijkheid vast van de hoofdstukken 3, 4 en 5. Deze hoofdstukken zijn ten eerste (onderdeel a) van toepassing op bestuursorganen. In de onderdelen b tot en met e zijn de meeste overheidsorganen opgenomen die in artikel 1:2 van de Awb van de definitie van bestuursorgaan zijn uitgezonderd. De rechterlijke macht is niet opgenomen, de wet is wel van toepassing op de Raad voor de rechtspraak en het College van afgevaardigden, bedoeld in artikel 90 van de Wet op de rechterlijke organisatie. In onderdeel f zijn de besturen van de koepels van openbare

lichamen opgenomen. Op dit moment zijn dat de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen. Dit is een verruiming ten opzichte van de Wob, die slechts op bestuursorganen van toepassing is.

Hoofdstuk 6 betreffende hergebruik is net als het hoofdstuk over hergebruik in de huidige Wob van toepassing op alle overheidsorganen, dus ook op de niet in het eerste lid opgenomen overheidsorganen als de onafhankelijke, bij de wet ingestelde organen die met rechtspraak zijn belast en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze toepassing hoeft niet in artikel 2.2 te worden geregeld, nu dit reeds volgt uit het gebruik van de term overheidsorgaan in hoofdstuk 6. Hoofdstuk 6 is niet van toepassing op de besturen van de koepels van openbare lichamen, nu deze besturen voldoen aan de definitie van overheidsorgaan.

Uit de beperking van de reikwijdte van de hoofdstukken 3 tot en met 5 wordt mede bereikt dat de overige hoofdstukken van de wet, zoals hoofdstuk 7 over de informatiecommissaris, op alle organen van toepassing zijn. De toepasselijkheid van die hoofdstukken is dan, zo volgt uit de systematiek, beperkt tot de mate waarin een bepaald orgaan al dan niet onder de reikwijdte van ofwel de hoofdstukken 3, 4 en 5 valt of onder die van hoofdstuk 6.

In het tweede lid is bepaald dat een orgaan als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, of een overheidsorgaan dat geen bestuursorgaan is op grond van de Algemene wet bestuursrecht, voor de toepassing van deze wet aan een bestuursorgaan wordt gelijkgesteld. Dat betekent dat het bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van deze wet de bepalingen van de Awb die gelden voor bestuursorganen in acht moet nemen en dat de in de Awb opgenomen bepalingen met betrekking tot bestuursorganen ook op hem van toepassing zijn. Uit het tweede lid volgt bijvoorbeeld dat een besluit van een orgaan of college dat geen bestuursorgaan is, een besluit in de zin van de Awb is (waardoor bijvoorbeeld de eisen die de Awb stelt aan de voorbereiding van besluiten en over rechtsbescherming van toepassing zijn) en dat een belanghebbende bij een besluit van een orgaan of college dat geen bestuursorgaan is, een belanghebbende is in de zin van de Awb. Voor het hergebruik komt deze bepaling in plaats van artikel 11i van de Wob, waarin voor overheidsorganen die geen bestuursorgaan zijn, eveneens de toepassing van de Awb wordt geregeld. Voor de overheidsorganen waarop wel hoofdstuk 6 van toepassing is en niet de hoofdstukken 3, 4 en 5, (te weten de rechterlijke macht en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) volgt uit het tweede lid dat zij slechts voor de toepassing van hoofdstuk 6 met een bestuursorgaan worden gelijk gesteld. Tevens betekent de aanmerking als bestuursorgaan dat de Informatiecommissaris zijn bevoegdheden jegens bestuursorganen op grond van hoofdstuk 7 ook kan uitoefenen op de in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel b tot en met f, genoemde organen, de besturen van de koepels van overheidslichamen en de overheidsorganen inzake een verzoek om hergebruik.

Artikel 2.3 Openbaarheid gegevens semipublieke sector

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen instellingen uit de semipublieke sector worden aangewezen. Naar zijn aard gaat het daarbij om krachtens privaatrecht opgerichte rechtspersonen (stichtingen, verenigingen, naamloze of besloten vennootschappen), omdat krachtens publiekrecht opgerichte rechtspersonen via hun organen met artikel 2.1 al onder het bereik van deze wet vallen. Daarbij wordt dan tevens het bestuursorgaan aangewezen dat de informatie over de semipublieke

instelling openbaar moet maken en dat eventueel bij de semipublieke instelling de informatie kan vorderen. Dat kan ook een ander bestuursorgaan zijn dan de Minister, bijvoorbeeld gedeputeerde staten of een college van burgemeester en wethouders, als dat bestuursorgaan het orgaan is dat de bekostiging verstrekt of toezicht houdt.

In de meeste gevallen zal het bestuursorgaan reeds beschikken over de door de instelling verstrekte verantwoordingsinformatie. Voor zover het betreffende bestuursorgaan daarover niet beschikt, kan het die informatie vorderen. Op grond van artikel 8.5 kan het deze vordering met een last onder dwangsom kracht bijzetten. De te vorderen informatie blijft beperkt tot de besteding van inkomsten, de uitvoering van de taak en de totstandkoming van besluitvorming. Het belang van de openbaarheid brengt niet mee dat, indien de sectoren gezondheidszorg of onderwijs zouden worden aangewezen, via het aangewezen bestuursorgaan ieder patiëntendossier of leerlingendossier openbaar wordt. Bovendien zou dan voor die instellingen de bureaucrativering niet verminderen ten opzichte van het eerdere voorstel.

Voor zover een bestuursorgaan de informatie niet openbaar heeft gemaakt, kan een ieder op grond van artikel 4.1 om de informatie vragen. Zo nodig zal het bestuursorgaan naar aanleiding van een dergelijk verzoek de betreffende informatie alsnog bij de instelling moeten vorderen.

Op grond van de onderdelen a, b en c van dit artikel kunnen worden aangewezen: rechtspersonen die voor meer dan € 100.000 per jaar uit algemeen middelen worden bekostigd, rechtspersonen die een wettelijke taak uitoefenen (zonder dat zij bestuursorgaan zijn) of die een publiek belang behartigen. Deze drie criteria zijn ontleend aan de adviezen van de commissie-Dijkstal die ten grondslag hebben gelegen aan de Wet normering topfunctionarissen publieke en semipublieke sector. In de onderdelen d, e en f zijn organen opgenomen van privaatrechtelijke rechtspersonen:

- 1° die naar Nederlands recht geen bestuursorgaan zijn, maar door de Europese Unie worden beschouwd als publieke entiteit op grond van de dienstenrichtlijn of de nutsrichtlijn, of
- 2° waarin een overheidsorgaan invloed heeft in het beleid (door oprichting, als aandeelhouder, door benoeming of anders).

Voor de instellingen onder d geldt dat artikel 2.3 slechts geldt met betrekking tot de toepasselijkheid van de Aanbestedingsrichtlijn (richtlijn nr. 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PbEG 2004, L 134) of de nutsrichtlijn (richtlijn nr. 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (PbEG 2004, L 134)).

In onderdeel d wordt verwezen naar het begrip «publieke entiteit» in de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Wet NERpe), thans aanhangig bij de Eerste Kamer.¹¹³ In die wet wordt onder het begrip «publieke entiteit», voor zover hier van belang, verstaan: privaatrechtelijk vormgegeven organisaties die voorzien in behoeften van algemeen belang en waarin sprake is van een overwegende overheidsinvloed. Volgens de aanbestedingsrichtlijnen zijn publiekrechtelijke entiteiten instellingen:

- die rechtspersoonlijkheid bezitten, en
- die zijn opgericht met het speciale doel tegemoet te komen aan behoeften van algemeen belang die geen industrieel of commercieel karakter dragen, en

¹¹³ Kamerstukken II, 32 157.

- die voor meer dan 50% door een aanbestedende dienst worden gefinancierd, of
- waarvan het beheer is onderworpen aan toezicht door een aanbestedende dienst, of
- waarvan het bestuur (directie, raad van bestuur, raad van toezicht) voor meer dan de helft wordt benoemd door een andere aanbestedende dienst.

In onderdeel e zijn de rechtspersonen opgenomen waarin de Staat of een of meer andere krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen aandeelhouder zijn. Van overheidsinvloed is pas sprake als deze aandeelhouders samen een meerderheid hebben.

In onderdeel f, dat is ontleend aan artikel 1.3, eerste lid, onderdeel b, van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector, wordt bedoeld op stichtingen en dergelijke die door de overheid worden opgericht ter uitvoering van een tijdelijke of permanente taak die niet noodzakelijkerwijs binnen het bestuursorgaan zelf wordt uitgevoerd. Zie bijvoorbeeld het rapport van de Algemene Rekenkamer *Zicht op overheidsstichtingen*¹¹⁴, dat zich nog beperkt tot stichtingen die door de centrale overheid zijn opgericht.

In het tweede lid is bepaald dat het aangewezen bestuursorgaan de betreffende informatie openbaar maakt en zo nodig die informatie vordert bij de aangewezen instelling. Een dergelijke vordering is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen bezwaar en beroep open staat. De vordering kan plaats vinden in het kader van een verzoek om informatie van een derde. Deze derde is geen belanghebbende bij het besluit tot vorderen, want hij is niet rechtstreeks in zijn belang getroffen. Wel kan de derde in zijn bezwaar tegen het besluit op zijn verzoek aanvoeren dat ten onrechte niet is gevorderd. Overigens schort de vordering de beslistermijn van artikel 4.4 op, omdat het bestuursorgaan pas op het verzoek kan beslissen als de instelling aan de vordering heeft voldaan. Deze opschorting volgt uit artikel 4:15, tweede lid, onderdeel c, van de Awb, waarin een beslistermijn van rechtswege wordt opgeschort zolang een bestuursorgaan wegens overmacht niet kan beslissen. Een aparte regeling in dit wetsvoorstel is daarom niet nodig.

Artikel 2.4 Zorgplicht en openbaarmaking

Het eerste lid van dit artikel komt deels overeen met artikel 3 van de Archiefwet 1995. Het zinsdeel «de onder hen berustende archiefbescheiden» is vervangen door «de documenten die het ontvangt, vervaardigt of anderszins onder zich heeft». De bepaling over het vernietigen van archiefbescheiden uit artikel 3 van de Archiefwet 1995 blijft tot het domein van de Archiefwet 1995 behoren.

Deze bepaling is in dit wetsvoorstel onmisbaar. Immers, het recht op toegang tot publieke informatie is volstrekt illusoir als de betreffende documenten in een staat verkeren waardoor ze feitelijk niet raadpleegbaar zijn. Overigens zal een orgaan dat niet aan artikel 2.4 voldoet in het algemeen problemen hebben met een goede uitvoering van zijn taak.

Het tweede lid komt overeen met artikel 2, tweede lid, van de Wob, dat aan de Wob is toegevoegd met de implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus. Burgers hebben belang bij actuele, nauwkeurige en vergelijkbare informatie. Deze bepaling legt vast dat er in dit verband een zorgplicht op de organen rust. Zoals reeds in de toelichting bij artikel 2, tweede lid, van de Wob is aangegeven, brengt deze bepaling geen bewerkingsplicht voor het orgaan met zich. Een en

¹¹⁴ Kamerstukken II 2010/11, 31 887, nr. 4.

ander betekent niet dat het orgaan moet instaan voor de juistheid en volledigheid van verstrekte informatie. Die verantwoordelijkheid wordt in het vierde lid dan ook uitgesloten. Hieruit volgt dat het bestuursorgaan geen onderzoeksplicht heeft naar de juistheid en volledigheid. Wel dient een orgaan naar beste weten te handelen. Wanneer het weet heeft van mogelijke tekorten in juistheid of volledigheid, mag het dat niet verzwijgen, maar dient het daarvan ook melding te maken. Daartoe strekt het nieuwe vijfde lid, waarvoor in de Wob geen equivalent bestond. Wanneer een orgaan willens en wetens minder betrouwbare informatie naar buiten brengt als ware deze juist en volledig, dan dreigen transparantie en voorlichting trekken van propaganda aan te nemen die niet passen in de democratische rechtsstaat.

Het derde lid schrijft voor dat elektronische verstrekking geschiedt op een algemeen toegankelijke wijze. Dat wil ten eerste zeggen dat de verstrekking voor zover mogelijk elektronisch geschiedt en zodanig dat de informatie in een machinaal leesbaar open formaat wordt geleverd, overeenkomstig artikel 5, eerste lid, van de Richtlijn hergebruik. Van een dergelijke voor hergebruik geschikte openbaarmaking kan onder meer worden afgezien als hergebruik van persoonsgegevens niet is toegestaan op grond van het voorgestelde artikel 6.3. Elektronisch verstrekken is verstrekking waarbij gebruik wordt gemaakt van software die algemeen gebruikelijk is en zo mogelijk gratis beschikbaar is, of die door verschillende besturingssystemen kan worden gelezen. Ten tweede moet verstrekt worden op zodanige wijze dat de belanghebbende en belangstellende burger zoveel mogelijk wordt bereikt. Dat komt overeen met wat ook wordt bepaald in artikel 8, tweede lid, van de Wob, ten aanzien van informatieverstrekking uit eigen beweging. Het laatste zinsdeel van dat artikellid van de Wob, namelijk dat informatie wordt verschaft op zodanige tijdstippen, dat belanghebbenden en belangstellende burgers hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen, keert op deze plek en in die vorm niet terug. Artikel 2.4 betreft alle vormen van informatieverstrekking, of het nu uit eigen beweging is of op verzoek. Voor beide vormen wordt elders in het wetsvoorstel bepaald wat de termijn is waarbinnen de informatie openbaar gemaakt of verstrekt moet worden.

Het zesde lid komt overeen met artikel 7, derde lid, van de Wob. Artikel 7, derde lid, is per 8 juli 2005 aan de Wob toegevoegd bij de Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus,¹¹⁵ ter implementatie van artikel 8, tweede lid, van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEU L 41). De bepaling verplicht overheidsorganen om bij de verstrekking van bepaalde milieu-informatie – zo mogelijk – informatie te vertrekken over de wijze waarop deze informatie tot stand is gekomen. De verplichting in de huidige Wob betreft de milieu-informatie, bedoeld in artikel 19.1a, eerste lid, onderdeel b, van de Wet milieubeheer, te weten: factoren, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en

¹¹⁵ Wet van 23 juni 2005, houdende wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en de Archiefwet 1995 ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEU L 41) en van richtlijn nr. 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEU L 156) (Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus), Stb. 2005, 341.

ander vrijkomen van stoffen in het milieu die (...) het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten.

In de Wob was deze bepaling opgenomen in het artikel over de vorm waarin gevraagde informatie moet worden verstrekt. In onderhavig voorstel van wet is gekozen voor opneming in het artikel betreffende de kwaliteit van de verstrekte informatie. De reikwijdte wordt dan ook uitgebreid naar alle informatie. Zoals reeds bij de toelichting bij artikel 7, derde lid, van de Wob is aangegeven,¹¹⁶ brengt deze bepaling niet de verplichting met zich om de informatie over de totstandkoming van de milieu-informatie of andere informatie te vergaren. Het gaat uitsluitend om de vermelding van de bij het overheidsorgaan bekende meetmethodes of gebruikte standaardprocedures.

Verder wordt erop gewezen dat informatie verstrekken in dit artikel zowel ziet op het openbaar maken van informatie uit eigen beweging op grond van hoofdstuk 3, als op de verstrekking van informatie op verzoek op grond van hoofdstuk 4.

Artikel 2.5 Belang openbaarheid

Dit artikel bepaalt dat bij de uitvoering van deze wet altijd van het algemeen belang moet worden uitgegaan. Dit is met name van belang bij de toepassing van de uitzonderingsgronden.

Artikel 3.1 Actieve openbaarmakingsplicht

Dit artikel bevat de beginselplicht voor organen om bij de uitvoering van hun taak uit eigen beweging de bij hem berustende informatie neergelegd in documenten voor een ieder openbaar te maken overeenkomstig deze wet. Organen hoeven dus niet alle informatie openbaar te maken, maar wel zoveel mogelijk, en in ieder geval de informatie genoemd in artikel 3.3.

Een dergelijke openbaarmaking is een feitelijke handeling, zij het dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in het kader van de rechtsbescherming bij actieve openbaarmaking heeft overwogen dat: «Het (...) er derhalve voor (moet) worden gehouden dat artikel 8, eerste lid, van de Wob, in zoverre het gaat om het openbaar maken van informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid waarbij belangen als vermeld in artikel 10 van de Wob zijn betrokken, de grondslag biedt voor het nemen van besluiten, als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen voor degenen die door dat besluit rechtstreeks in hun belang worden getroffen, dezelfde rechtsgang openstaat als die welke beschikbaar is voor degene die rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen door een besluit tot openbaarmaking van documenten dat is genomen op een verzoek als bedoeld in artikel 3 van de Wob.»¹¹⁷

Dus als een belanghebbende (degene op wie de actief openbaar gemaakte informatie betrekking heeft of van wie die informatie afkomstig is) het met een actieve openbaarmaking niet eens is, kan hij bezwaar en beroep instellen. Hij zal daarbij tevens een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter moeten vragen, nu een bezwaarschrift op zichzelf geen schorsende werking heeft.

¹¹⁶ Kamerstukken II 2004/05, 29 877, nr. 3, p. 10.

¹¹⁷ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 31 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX6362.

Artikel 3.2 Register

Artikel 3.2 roept de plicht in het leven om in elektronische vorm een register openbaar te maken, waarin een ieder kan opzoeken over welke documenten het bestuursorgaan beschikt.

Zo mogelijk worden de documenten waarnaar het register verwijst via het register oproepbaar (door middel van een hyperlink). Voor documenten die niet openbaar zijn, of waarvan nog moet worden vastgesteld of er een uitzonderingsgrond van toepassing is, kan een verzoek worden ingediend. Voor zover een openbaar document niet in digitale/elektronische vorm beschikbaar kan worden gesteld, wordt in het register aangegeven op welke wijze dan van de documenten kennis kan worden genomen. Bij de wijze waarop documenten in het register worden opgenomen dient rekening te worden gehouden met de uitzonderingsgronden van artikel 5.1. Als ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de afzender een deel van een bepaalde brief niet openbaar is, kan dat meebrengen dat uit het register niet mag blijken wie de afzender van die brief is. Evenzo kan het belang van opsporing of toezicht meebrengen dat uit het register niet blijkt dat een bedrijf of persoon onderwerp is van onderzoek. In verband met de noodzakelijke investeringen, kan inwerkingtreding van dit artikel op grond van artikel 10.3 worden uitgesteld tot deze registers zijn gebouwd. De bouw van het register kan dan worden ingepast in de reguliere vervanging van bestaande geautomatiseerde informatiesystemen voor het aanmaken, registreren, opslaan of verwerken van documenten, waarmee de bouw van deze registers aanmerkelijk goedkoper wordt. Bovendien kan op grond van artikel 10.2, tweede lid, bij algemene maatregel van bestuur voor bepaalde informatie de registerplicht (tijdelijk) worden uitgezonderd, als de registers voor die informatie nog niet gereed zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 3.2.

Artikel 3.3 Actieve openbaarmaking van categorieën informatie

Op grond van artikel 3.3 zal een orgaan bepaalde informatie altijd uit eigen beweging openbaar moeten maken. Dat wil zeggen dat het besluit om die informatie openbaar te maken achterwege kan blijven. Dergelijke openbaarmakingen zijn feitelijke handelingen, waartegen in beginsel geen bezwaar en beroep open staan. Organen zijn verplicht om deze informatie elektronisch ter beschikking te stellen. Op grond van het tweede lid kan het orgaan in sommige gevallen (een deel van) de informatie niet openbaar maken, indien zulks op grond van één in artikel 5.1, eerste en tweede lid, of artikel 5.2 genoemde uitzonderingsgrond noodzakelijk is. In het onderstaande wordt hierop nader ingegaan.

Artikel 3.3 heeft uitsluitend betrekking op de daar genoemde informatie, niet op de informatie die ziet op de totstandkoming van de in artikel 3.3 genoemde informatie. De openbaarmaking van die onderliggende stukken valt onder de overige bepalingen van dit wetsvoorstel. De aard van die onderliggende stukken is divers, zodat het de voorkeur verdient om de openbaarheid van dergelijke stukken afhankelijk te maken van een belangenafweging en niet op voorhand in de wet vast te leggen.

Algemeen verbindende voorschriften zijn de belangrijkste categorie documenten in het eerste lid waarvan in het voorgestelde artikel 3.3 wordt bepaald dat zij uit eigen beweging openbaar moeten worden gemaakt. Dat spreekt voor zich als men bedenkt dat de inwerkingtreding afhankelijk is van de bekendmaking ervan. Ook vanuit het perspectief van de burger is openbaarheid van algemeen verbindende voorschriften een absoluut vereiste. Een bekend adagium wil dat de burger wordt geacht de wet te kennen. De openbaarmaking van wetten en een groot deel van de andere

algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking, is grotendeels al geregeld in de Wet elektronische bekendmakingen. Voor zover openbaarmaking niet reeds op grond daarvan geschiedt, verplicht artikel 3.3 dus tot openbaarmaking daarvan. Openbaarmaking van ontwerpen van wetten en andere algemeen verbindende voorschriften waarover extern advies is gevraagd is nieuw; om die reden wordt ook parallel voorgesteld om artikel 26 van de Wet op de Raad van State te schrappen (zie de toelichting bij artikel 9.3). Overige besluiten van algemene strekking moeten worden bekendgemaakt overeenkomstig artikel 3:42 van de Awb door publicatie in een van overheidswege uitgegeven blad, een dagblad of een huis-aan-huisblad. Zij zijn dus naar hun aard openbaar. Ook voor deze besluiten geldt dat de inwerkingtreding afhankelijk is van de bekendmaking ervan. Ook voor deze besluiten is de kenbaarheid een absoluut vereiste.

In een democratische samenleving spreekt openbaarheid van vergaderstukken van vertegenwoordigende organen vanzelf. De gedrukte vergaderstukken en de handelingen van de Tweede en Eerste Kamer zijn openbaar en inmiddels via www.overheid.nl elektronisch toegankelijk. Ook vergaderstukken en verslagen van provinciale staten en gemeenteraad zijn in beginsel openbaar. De artikelen 25 van de Provinciewet en 25 van de Gemeentewet kennen echter een regeling voor het opleggen van een geheimhoudingsplicht. Op grond van de artikelen 23, vijfde lid, van de Provinciewet en 23, vijfde lid, van de Gemeentewet is de informatie waarop de geheimhoudingsplicht betrekking heeft niet openbaar. Deze artikelen gelden ten opzichte van de Wob als een uitputtende regeling, zodat de Wob op stukken die onder de geheimhoudingsplicht vallen, niet van toepassing is. In onderhavig voorstel van wet wordt dit systeem niet doorbroken. Uit de bijlage bij artikel 8.8 van het wetsvoorstel volgt dat de niet-openbare stukken en verslagen van provinciale staten, gemeenteraad en waterschapsbestuur eveneens zijn uitgezonderd.

De openbaarheid van emissiegegevens vloeit voort uit het Verdrag van Aarhus en is thans (voor zover het gegevens betreft die berusten bij de overheid) opgenomen in artikel 10, achtste lid, van de Wob. In dat artikel is de openbaarheid van emissiegegevens geformuleerd als uitzondering op de uitzonderingsbepalingen van artikel 10, tweede lid, van de Wob, waarbij de redactie van artikel 10, achtste lid, de praktijk weinig steun biedt bij de te nemen beslissing. Uit oogpunt van duidelijkheid en uitvoerbaarheid wordt voorgesteld te bepalen dat emissiegegevens verplicht openbaar gemaakt worden. Tot deze emissiegegevens behoren ook de gegevens over de bronnen van deze emissies, voor zover beschikbaar.

Het tweede lid, onderdeel k, ziet op documenten ter voorbereiding van besluitvorming over te voeren beleid of te treffen maatregelen die voornamelijk feitelijk materiaal betreffen. Het betreft studies, verkenningen, inventarisaties of rapportages die ambtelijk of door externe deskundigen zijn opgesteld op verzoek van het bestuursorgaan. Voor zover een bestuursorgaan de verplichting heeft periodiek een planning en een verantwoording op te stellen of anderszins dergelijke documenten opstelt, worden deze documenten op grond van het voorgestelde tweede lid, onderdeel h, actief openbaar gemaakt, behoudens de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2. Deze bepaling is met name van belang als dergelijke documenten niet toch al naar de Staten-Generaal, provinciale staten of de gemeenteraad worden gezonden. Op deze wijze kunnen zelfstandige bestuursorganen of diensten als de Belastingdienst of een inspectie inzichtelijk maken waar zij hun prioriteiten in de komende periode leggen en op welke wijze zij

voorgenomen doelen hebben gerealiseerd. Met de bepaling wordt niet beoogd om individuele werkplannen of prestatieafspraken openbaar te maken.

Onder de beschikkingen van onderdeel I worden de beslissingen op bezwaar eveneens begrepen. Deze beschikkingen zijn openbaar, zodat mogelijke belanghebbenden in bezwaar en beroep kunnen gaan. Beschikkingen waarbij derdebelanghebbenden niet goed denkbaar zijn en waarvan op voorhand de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het geding is, zijn expliciet uitgezonderd. Dat betekent niet dat deze beschikkingen niet openbaar gemaakt mogen worden. Na een afweging aan artikel 5.1 zou best daartoe besloten kunnen worden. Maar er is geen verplichte openbaarmaking van de hier uitgezonderde beschikkingen.

Uit het vierde lid volgt dat openbaarmaking geschiedt binnen een week na vaststelling of ontvangst van de informatie. In het vijfde lid zijn vijf uitzonderingen hierop opgenomen. Het vijfde lid, onderdeel a, bepaalt dat de openbaarmaking van ontwerpen voor wetten en andere algemeen verbindende voorschriften waarover extern advies wordt gevraagd, alsmede deze adviezen, wordt uitgesteld tot de indiening bij de Tweede Kamer (bij wetten) of tot de bekendmaking (bij andere algemeen verbindende voorschriften), indien eerdere openbaarmaking afbreuk zou doen aan het doel van de wet of het algemeen verbindend voorschrift. Het kan daarbij gaan over belastingmaatregelen, die, als ze eerder bekend zijn, leiden tot een massaal beroep op de te wijzigen of af te schaffen regeling. Een ander voorbeeld betreft noodmaatregelen als een voorgenomen nationalisatie van een bank die in de problemen verkeert en die naar hun aard in het diepste geheim moeten worden voorbereid.

Onderdeel b regelt een versnelde openbaarmaking. Bij met name vergaderstukken dient de informatie sneller openbaar gemaakt te worden. Daarom is bepaald dat de in het tweede lid genoemde vergaderstukken openbaar worden gemaakt gelijktijdig met de verzending aan de deelnemers.

Uit onderdeel b volgt dat openbaarmaking geschiedt zo snel mogelijk na vaststelling of ontvangst van de informatie, zodat de belanghebbende en belangstellende burger zijn inzichten tijdig ter kennis van het orgaan kan brengen, bijvoorbeeld door zich aan te melden als inspreker of door het schrijven van een brief die ter vergadering nog aan de orde kan komen. In onderdeel c is bepaald dat de agenda's van de ministerraad, gedeputeerde staten, een college van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van een waterschap actief openbaar worden gemaakt, uiterlijk op de dag van de vergadering zelf. In de praktijk worden dergelijke agenda's niet altijd ruim van tevoren opgesteld, althans worden zij vaak gewijzigd en aangevuld, zodat een eerdere openbaarmaking niet altijd haalbaar is.

De onderdelen d en e hebben betrekking op de rechten van derden bij actieve openbaarmaking. Het bestuursorgaan houdt met de openbaarmaking rekening met de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2. Daarbij kunnen ook de belangen van belanghebbenden een rol spelen. Een belanghebbende kan zijn, degene op wie de informatie betrekking heeft, de geadresseerde van een beschikking of een partij bij een overeenkomst of een convenant. Het kan zijn dat een belanghebbende het niet eens is met de toepassing van die uitzonderingen, meer precies met een weigering een uitzondering toe te passen. In dat geval dient de belanghebbende rechtsbescherming in te kunnen roepen. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij hetgeen in de huidige Wob en in dit voorstel is bepaald betreffende derdebelanghebbenden bij Wob-verzoeken. Deze kunnen binnen twee weken na bekendmaking van een besluit tot openbaarmaking de bestuursrechter vragen om een voorlopige voorziening te treffen. In een dergelijk geval houdt het bestuursorgaan de

verstrekking aan de verzoeker aan tot twee weken na de bekendmaking van het besluit.

Bij de voorbereiding van een actief openbaar te maken besluit of ander stuk kan het bestuursorgaan al rekening houden met de mogelijke bedenkingen van belanghebbenden. Als van dergelijke bezwaren is gebleken, past het bestuursorgaan het vijfde lid, onderdeel d, toe. Wel dient de belanghebbende te weten dat hij de kans heeft om een voorlopige voorziening te vragen. Daarom is in het zesde lid bepaald dat het besluit om openbaar te maken aan de belanghebbende wordt medegedeeld en dat tevens wordt vermeld dat de termijn van twee weken is gaan lopen om een voorlopige voorziening te vragen. Naast een voorlopige voorziening zal de belanghebbende ook bezwaar moeten maken bij het bestuursorgaan, omdat anders het verzoek voor een voorlopige voorziening niet-ontvankelijk is.

Bij ingekomen stukken die actief openbaar gemaakt moeten worden, heeft het bestuursorgaan nog niet de gelegenheid gehad om te onderzoeken of tegen de openbaarmaking bedenkingen bestaan. Als het ingekomen stuk aanleiding geeft om te vermoeden dat dergelijke bedenkingen bestaan, kan het bestuursorgaan de openbaarmaking met twee weken aanhouden en de belanghebbende om een zienswijze vragen. Dit is geregeld in artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel d. Deze bepaling is gebaseerd op artikel 4:8 van de Algemeen wet bestuursrecht, dat bij een Wob-verzoek van toepassing is, omdat het geldt voor alle besluiten waarvoor een aanvraag wordt gedaan. Een besluit tot actieve openbaarmaking wordt echter niet op aanvraag genomen, zodat artikel 4:8 Awb niet van toepassing is, en een aanvullende voorziening als in onderdeel c noodzakelijk is. Dat deze procedure niet standaard hoeft te worden toegepast is tot uitdrukking gebracht in de woorden «naar verwachting» die aan artikel 4:8 zijn ontleend. Blijkt van bedenkingen sprake te zijn, maar het bestuursorgaan acht deze niet zwaar genoeg om toepassing te geven aan de artikelen 5.1 en 5.2, dan past het bestuursorgaan onderdeel e toe en zendt de in het zesde lid bedoelde mededeling met het besluit tot openbaarmaking en de mededeling dat de termijn van twee weken is gaan lopen waarbinnen de belanghebbende een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter kan vragen. Deze mededeling is aangemerkt als een besluit, zodat de belanghebbende rechtsmiddelen kan aanwenden. Deze rechtsmiddelen kunnen alleen aangewend worden door een belanghebbende tegen het besluit informatie actief openbaar te maken, niet tegen de beslissing om de artikelen 5.1 of 5.2 toe te passen. Ook als een dergelijke mededeling achterwege is gebleven, zal de belanghebbende rechtsbescherming kunnen inroepen, zoals de Afdeling bestuursrecht dat thans ook mogelijk acht. Zie verder de toelichting bij artikel 3.1.

Artikel 3.4 Openbaarheid bij zwaarwegend algemeen belang

In artikel 3.4 is, net als in artikel 5.3, bepaald dat informatie ondanks de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 onder omstandigheden toch openbaar gemaakt kunnen worden. Artikel 3.4 ziet op het bestaan van een zwaarwegend ander belang, zoals de openbare veiligheid of de volksgezondheid, het milieu of de bescherming van de democratische rechtsorde. Deze opsomming is overigens niet uitputtend. Met artikel 3.4 kan het in de artikelen 5.1 en 5.2 besloten openbaar makingsverbod worden doorbroken. Zo kan het belang van de bescherming van bedrijfsgegevens of van het door de overheid uitgeoefende toezicht moeten wijken voor het belang van de bescherming van de volksgezondheid als blijkt dat een product onverwacht gevaar voor gebruikers oplevert en dat gevaar door een openbare waarschuwing kan worden verminderd. Anders dan de uitzondering van artikel 5.3 kan openbaarmaking op grond van artikel 3.4 alleen bij openbaarmaking uit eigen beweging.

Artikel 3.5 Openbaarheidsparagraaf

Voor een toelichting op het eerste lid, zie paragraaf 4.4.3 van de toelichting. In het tweede lid wordt uitdrukkelijk bepaald dat een bestuursorgaan, zolang het nog niet beschikt over een register als bedoeld in artikel 3.2, verslag doet over de vorderingen om tot een register te komen.

Artikel 4.1 Verzoek

Het eerste lid is identiek aan artikel 3, eerste lid, van de Wob. In dat artikel is bepaald dat een verzoek ook kan worden ingediend bij een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. Voor de duidelijkheid is thans toegevoegd dat de beslissing op het verzoek niet door die instelling, die dienst of dat bedrijf wordt genomen, maar door het verantwoordelijke (overheids)orgaan. Op verzoeken bijvoorbeeld die worden ingediend bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst of het Openbaar Ministerie, zal worden besloten door de Minister van Veiligheid en Justitie. Deze kan vanzelfsprekend mandaat verlenen voor de afdoening van het verzoek.

Het tweede lid is nieuw. Uit de systematiek van de Wob volgt dat een verzoek zowel mondeling als schriftelijk kan worden ingediend; in het tweede lid wordt dat nog eens nadrukkelijk bepaald. Daaraan is toegevoegd dat een verzoek ook elektronisch kan worden verzonden. Ieder orgaan dat onder de toepassing van deze wet valt, zal dus de mogelijkheid moeten bieden om verzoeken elektronisch in te dienen. Een elektronisch verzoek moet wel worden ingediend op het door het orgaan aangewezen e-mailadres, overeenkomstig artikel 2:15 van de Algemeen wet bestuursrecht. Een op een andere wijze ingediend verzoek komt niet voor behandeling in aanmerking. Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 december 2008, AB 2008, 8).

Het uitgangspunt van de Wob dat een verzoeker bij zijn verzoek geen belang hoeft te stellen, is gehandhaafd in het derde lid.

Het eerste deel van het vierde lid is bijna identiek aan artikel 3, tweede lid, van de Wob. Verschil is dat niet langer over een *bestuurlijke* aangelegenheid wordt gesproken, omdat deze voorwaarde in de Wob geen beperking meer is (alles is bestuurlijk). Nieuw is hier dat de verzoeker gebruik kan maken, maar niet hoeft, van een elektronisch aanvraagformulier dat in het register verbonden moet zijn met de daarin opgenomen documenten. Door een bij een bepaald document behorend aanvraagformulier «aan te vinken» geeft de verzoeker automatisch de bestuurlijke aangelegenheid aan waarop zijn verzoek betrekking heeft. In artikel 10.2, derde lid, wordt bepaald dat de volzin betreffende het formulier niet geldt, zolang het register nog niet is ingevoerd.

Het vijfde en zevende lid zijn inhoudelijk identiek aan artikel 3, vierde en vijfde lid, van de Wob. In het vijfde lid is toegevoegd dat het orgaan van de bevoegdheid om en specificatie van te verzoek te vragen, gebruik moet maken binnen twee weken na ontvangst van het verzoek. In het nieuwe zesde lid wordt aangegeven wat het rechtsgevolg is van het niet meewerken aan een verzoek tot specificatie. Overigens is dat rechtsgevolg ook al geldend recht onder de huidige Wob. Wel wordt ten opzichte van artikel 4:5 Awb de termijn waarbinnen een verzoek buiten behandeling moet worden gelaten, gelijk gesteld aan de beslistermijn van artikel 4.1 van deze wet. In artikel 4:5 Awb is die termijn vier weken, maar het is ongerijmd als een bestuursorgaan geacht wordt om binnen twee weken op een Wob-verzoek moet beslissen en er vier weken over mag doen om een Wob-verzoek buiten behandeling te laten. Daarnaast is een argument voor verkorting van de termijn het feit dat het in Wob-procedures van

groot belang is dat een verzoeker snel duidelijkheid krijgt over een verzoek en zo nodig snel een rechterlijk oordeel moet kunnen krijgen over het buiten behandeling laten van het verzoek. Tegen een besluit om de aanvraag niet te behandelen staat bezwaar, beroep en hoger beroep open conform de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 4.2 Doorverwijzing

Het eerste lid van deze bepaling is identiek aan artikel 4 van de Wob, zij het dat in de tekst beter tot uitdrukking wordt gebracht dat een verzoek ook gedeeltelijk kan worden doorgezonden. Geen doorzendplicht geldt als het bestuursorgaan niet weet of de gevraagde informatie bestaat en waar deze dan berust. Overigens geldt de doorzendplicht wel als de documenten bij een ander bestuursorgaan berusten, maar er een ander regime dan onderhavige wet van toepassing is. Het is aan dat bestuursorgaan om te beoordelen waar dat andere regime toe leidt.

In het tweede lid wordt jurisprudentie gecodificeerd van de Afdeling bestuursrechtspraak, waaruit volgt dat van een bestuursorgaan mag worden verwacht dat het een inspanning verricht om documenten te achterhalen die niet bij het bestuursorgaan berusten, maar daar wel hadden moeten berusten. Zie de uitspraak van 10 oktober 2010, waarin het verzoek betrekking had op documenten in een bestemmingsplanprocedure die op grond van de Archiefwet 1995 niet hadden mogen zijn vernietigd, maar waarvan het gemeentebestuur tijdens de procedure afschriften had verzonden aan een groep interne en externe betrokkenen en dat die groep op een verzendlijst vermeld staat. De afdeling oordeelde: «Nu deze versie, in strijd met de archiefregelgeving, niet onder het college zelf berust, mocht van het college worden verwacht dat het contact zou opnemen met de adressanten van de verzendlijst om te onderzoeken of zich bij één van hen een exemplaar van die versie bevond. Door dit na te laten, en ook anderszins geen blijk te geven van een inspanning die verder ging dan het doen van navraag bij de relevante afdelingen van de gemeente Den Haag, heeft het college niet al het redelijkerwijs mogelijke gedaan om die versie alsnog te achterhalen.»¹¹⁸

In de voorgestelde bepaling wordt bepaald dat, indien op grond van enig wettelijk voorschrift bepaalde informatie bij een bestuursorgaan had moeten berusten, op het orgaan de verplichting rust deze informatie te achterhalen. Derden die over deze informatie beschikken, dienen deze informatie vervolgens per omgaande aan het bestuursorgaan te verstrekken. Deze verstrekingsplicht kan op grond van het voorgestelde artikel 8.5 met een last onder dwangsom worden afgedwongen, zodat een bestuursorgaan zich niet kan verschuilen achter de mededeling dat de derde niet bereid was de informatie te verstrekken. Als de derde stelt de van het bestuursorgaan ontvangen informatie niet meer in het bezit te hebben, zal het bestuursorgaan slechts een last onder dwangsom kunnen opleggen als aanwijzingen bestaan dat deze ontkenning niet juist is. Mogelijke wettelijke voorschriften waarop deze bepaling betrekking heeft, zijn de in de uitspraak genoemde archiefregelgeving, maar ook nog niet nageleefde verplichtingen om bepaalde informatie aan de overheid te verstrekken in het kader van een toezichtrelatie of de verantwoording van een bekostiging. Als gegevens nog niet zijn verstrekt omdat de verstrekkingstermijn nog niet is verstreken, is de onderhavige bepaling niet van toepassing. Dit artikel kan dus niet worden gebruikt om de verplichte verstrekking van informatie te vervroegen naar een tijdstip waarop de verplichting nog niet bestaat. Uit de last onder dwangsom volgt altijd al dat een redelijke termijn moet worden gegeven alvorens de dwangsom kan worden verbeurd (hersteltermijn). Daaruit volgt dat informatie die niet tijdig is verstrekt, niet per omgaande kan worden gevorderd, maar dat het

¹¹⁸ ECLI:NL:RVS:2010:BO1189

bestuursorgaan een termijn moet gunnen om de informatie alsnog te verzamelen. Gelet op de bestaande wettelijke verplichting, hoeft dat geen zeer ruime termijn te zijn.

Overigens betekent de verplichting voor het bestuursorgaan om dergelijke informatie op te vragen geen verplichting om deze informatie één-op-één openbaar te maken. Het bestuursorgaan zal na ontvangst van de informatie de openbaarmaking altijd moeten toetsen aan de artikelen 5.1 en 5.2.

Artikel 4.3 Beslissing

Inhoudelijk is deze bepaling identiek aan artikel 5 van de Wob. Het verschil is dat de derde, bedoeld in artikel 4.1, achtste lid, uitdrukkelijk in de gelegenheid wordt gesteld rechtsmiddelen aan te wenden, indien hij het met de verstrekking niet eens is. Indien het orgaan weet dat die bedenkingen bestaan, wordt de informatie pas twee weken na de bekendmaking van het besluit verstrekt, zodat de derde de gelegenheid heeft bij de rechtbank tegen de verstrekking een voorlopige voorziening te vragen. Tevens wordt bepaald dat verstrekkingen op grond van artikelen 5.5, 5.6 of 5.7 altijd schriftelijk geschieden, zodat duidelijk is dat de verstrekkingen op grond van die artikelen geen openbaarmaking betreffen waarop een ieder een beroep kan doen. Hieruit volgt overigens niet dat wanneer op grond van artikel 5.5 inzage is gegeven in het dossier van de verzoeker, zonder dat daaraan een schriftelijke beslissing vooraf is gegaan, het rechtsgevolg is dat het dossier van verzoeker openbaar is voor eenieder. De schriftelijke vastlegging is bovendien tevens noodzakelijk als aan de verstrekking voorwaarden worden verbonden.

Artikel 4.4 Termijn

In het eerste lid is de beslistermijn ten opzichte van de beslistermijn in de Wob met twee weken verkort tot twee weken. Daarmee is de beslistermijn weer gelijk aan de beslistermijn die gold vóór de inwerkingtreding van de Wet dwangsom. Voor de bevoegdheid tot verdaging in het tweede lid geldt hetzelfde. Als gevolg van deze verkortingen is de maximale termijn waarbinnen informatie moet worden verstrekt (de termijnen van het eerste, tweede, derde en vijfde lid bij elkaar opgeteld) acht weken. Nu acht weken de maximale termijn is waarbinnen milieu-informatie moet worden verstrekt op grond van het Verdrag van Aarhus, zijn de uitzonderingen voor milieu-informatie uit het zesde lid van artikel 6 van de Wob niet meer nodig.

Het vierde en vijfde lid zijn ongewijzigd ten opzichte van de regeling in de Wob.

In het zesde lid is bepaald dat een derde van het besluit om gegevens te verstrekken waarbij hij belanghebbende is, mededeling wordt gedaan. Hij heeft dan op grond van het vijfde lid twee weken om bezwaar te maken en een voorlopige voorziening tegen de verstrekking te vragen bij de bestuursrechter. Uit de redactie van dit lid volgt dat die mededeling ook wordt gedaan als de derde niet onder toepassing van artikel 4:8 Awb om een zienswijze is gevraagd (bijvoorbeeld omdat uit jurisprudentie duidelijk is dat de gevraagde informatie niet kan worden geweigerd. Dan kan het toch prettig zijn voor de derde dat hij weet dat de betreffende informatie wordt verstrekt. Overigens dient bij de verstrekking van persoonsgegevens deze verstrekking te worden geregistreerd, zodat toepassing gegeven kan worden aan de verantwoordingsplicht die een verantwoordelijke heeft op grond van artikel 35 Wet bescherming persoonsgegevens.

Artikel 4.5 Verstrekking

Dit artikel is de opvolger van artikel 7 van de Wob. Uitgangspunt is dat informatie wordt verstrekt in de door de verzoeker verzochte vorm. Slechts indien dit redelijkerwijs niet van het orgaan gevergd kan worden, kan het orgaan ervoor kiezen om elektronisch toegang te verschaffen tot de informatie. Zie ook artikel 2.4, derde lid, en de toelichting daarbij.

Artikel 4.5 brengt niet mee dat informatie die reeds in een voor verzoeker gemakkelijk toegankelijke vorm voor het publiek beschikbaar is, in een andere vorm aan een verzoeker moet worden verstrekt indien deze daarom verzoekt. Een van de voordelen van elektronische openbaarmaking op grond van artikel 3.1 is immers de vermindering van de bestuurslast bij het verstrekken van informatie op verzoek. Wel dient het orgaan aan te geven in welke vorm de informatie toegankelijk is (tweede lid).

Artikel 4.6 Antimisbruikbepaling

Verzoekers om informatie krijgen door dit voorstel het recht op toegang tot informatie en bij hun verzoek hoeven zij geen belang te stellen. Dit kan aanleiding geven tot misbruik van het recht op toegang, bijvoorbeeld wanneer een burger een conflict heeft met een orgaan en vervolgens een grote hoeveelheid verzoeken indient, gericht op het verstoren van het functioneren van het orgaan.

In de huidige Wob is het begrip «bestuurlijke aangelegenheid» gedefinieerd als «een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan». Dit begrip heeft onder meer de functie om verzoeken te beperken tot de gevallen waarin democratische controle gewenst en noodzakelijk is. In de jurisprudentie is inmiddels veel als bestuurlijke aangelegenheid aangemerkt dat door het betrokken bestuursorgaan niet als zodanig is aangemerkt. Ervan uitgaande dat alles waarmee een bestuursorgaan bezig is in beginsel bestuurlijk is, zeker als het uit de openbare kas wordt bekostigd, is in dit voorstel het begrip niet in de definities opgenomen. Daarmee ontstaat echter in theorie de mogelijkheid om verzoeken in te dienen waarvoor het recht op informatie apert niet is bedoeld, zoals een verzoek om informatie over de kleur van het meubilair in de afgelopen vijf jaar of verzoeken van vergelijkbare aard. Dergelijke verzoeken rechtvaardigen niet de inspanning die een bestuursorgaan op grond van de wet moet doen. Daarom kan, als evident geen sprake is van een bestuurlijke aangelegenheid en objectief kan worden vastgesteld dat er redelijkerwijs geen belang bij een verzoek bestaat, een dergelijk verzoek eveneens vereenvoudigd worden afgedaan.

In zulke gevallen, wanneer uit het verzoek blijkt dat kennelijk sprake is van misbruik, kan het orgaan besluiten het verzoek op die grond niet te behandelen, mits hij het besluit daartoe aan de verzoeker zendt binnen twee weken nadat is gebleken dat van een ander doel sprake is. Een termijnstelling van twee weken is daarbij gerechtvaardigd, omdat de bevoegdheid om een dergelijk besluit te nemen in het leven wordt geroepen om in voorkomende gevallen een verzoek vereenvoudigd af te doen. Dan mag van het bestuursorgaan worden verwacht dat het terstond dergelijke gevallen afdoet. Toepassing van artikel 4.6 leidt niet tot opschorting van beslistermijnen. In beginsel zal een dergelijk besluit binnen twee weken na ontvangst van het verzoek moeten zijn genomen, omdat dat nu eenmaal de beslistermijn is. Als een verzoek evident geen betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid, dient altijd binnen twee weken besloten te worden het verzoek niet te behandelen. Maar als sprake is van een omvangrijker verzoek, waarbij een langere beslistermijn is overeengekomen, kan in de loop van de behandeling blijken dat de

verzoeker een ander doel heeft dan het verkrijgen van informatie. Tegen een besluit om de aanvraag niet te behandelen staat bezwaar, beroep en hoger beroep open conform de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

Het onderscheid tussen de absolute en relatieve uitzonderingsgronden blijft gehandhaafd. Absoluut blijven de belangen «veiligheid van de Staat», «eenheid van de Kroon» en de «bescherming van bijzondere persoonsgegevens». Iedere aantasting van die belangen is voldoende om de openbaarmaking van informatie die die aantasting tot gevolg heeft, achterwege te laten. Voor de overige uitzonderingsgronden dient sprake te zijn van een ernstige schade aan de in het tweede lid genoemde belangen, wil het belang van de openbaarheid wijken.

Aangezien in dit voorstel het verschil tussen milieu-informatie en andere informatie zo veel mogelijk is opgeheven, zijn de leden 4 tot en met 6, en 8 van artikel 10 van de Wob niet overgenomen. Artikel 10, vierde en achtste lid, Wob, hebben betrekking op de beperking van uitzonderingsgronden in geval van emissiegegevens. In artikel 3.3, eerste lid, van dit voorstel zijn emissiegegevens opgenomen onder de soorten informatie die verplicht actief openbaar moet worden gemaakt. De beperking van uitzonderingsgronden is daarmee overbodig.

Artikel 10, vijfde lid, Wob, stelt in geval van milieu-informatie aan de uitzonderingsgrond economische of financiële belangen van openbare lichamen de aanvullende voorwaarde dat die betrekking moet hebben op handelingen met een vertrouwelijk karakter. In onderhavig voorstel zijn de economische of financiële belangen van openbare lichamen begrepen in de uitzonderingsgrond van artikel 5.1, tweede lid, onderdeel b. Het gaat dan om informatie die derden kunnen gebruiken om offertes of aanbestedingen bij te stellen, zodat het betreffende openbare lichaam een hogere prijs betaalt dan zonder openbaarmaking van de betreffende informatie het geval geweest zou zijn.

Voor een nadere uitleg van de verschillende uitzonderingsgronden, zij verwezen naar paragraaf 4.6.2 van deze toelichting.

De uitzonderingsgrond van artikel 10, tweede lid, onderdeel f, van de huidige Wob is geen echte inhoudelijke uitzonderingsgrond, maar zorgt ervoor dat geadresseerden van bepaalde informatie deze als eerste kunnen ontvangen. Daarom is deze grond in een apart artikellid teruggekeerd. Bij de verplichting om stukken actief openbaar te maken kan op grond van artikel 3.3, tweede lid, in sommige gevallen een beroep worden gedaan op de uitzonderingsgronden van artikel 5.1, eerste en tweede lid. Een beroep op artikel 5.1, derde lid, is niet toegestaan, zodat in dat geval de verplichting van artikel 3.3, vijfde lid, geldt, op grond waarvan binnen drie dagen moet worden gepubliceerd.

In het vierde lid is een voorziening opgenomen voor gevallen waarin de in de eerste of tweede lid opgenomen uitzonderingsgronden niet voldoen, terwijl toch sprake is van ernstige schade als gevolg van openbaarmaking. Teneinde misbruik van deze bepaling tegen te gaan, kan deze niet worden gebruikt als subsidiaire motivering bij een weigering op grond van het eerste of tweede lid. Dit betekent dat een bepaald gedeelte van een document niet op grond van het eerste of tweede lid kan worden geweigerd en daar bovenop ook nog op het vierde lid. Het bestuursorgaan zal dus een keuze moeten maken en goed moeten afwegen voor welk anker het gaat liggen. Het is wel mogelijk dat, in geval een deel van een document op grond van het eerste of tweede lid, wordt geweigerd, dat deel van het document dat niet op die gronden wordt geweigerd, te weigeren op grond van het vierde lid.

Indien een bestuursorgaan, gelet op het bovenstaande, bij zijn beslissing heeft gekozen voor een uitzonderingsgrond uit het eerste of tweede lid, en de onderbouwing ervan blijft in rechte niet in stand, kan de rechter het bestuursorgaan opdragen de motivering aan te vullen (zie Afdeling 8.2.2a van de Algemene wet bestuursrecht over de bestuurlijke lus). In dat geval kan het bestuursorgaan de oorspronkelijke motivering laten vallen en vervangen door een motivering gebaseerd op het vierde lid. Van ieder besluit waarbij van deze bepaling gebruik wordt gemaakt, zendt het orgaan een afschrift aan de Informatiecommissaris, zodat deze zich een beeld kan vormen van het gebruik van de bepaling en, wanneer daarvoor aanleiding bestaat, richtlijnen kan geven over het gebruik ervan.

Artikel 5.2 Persoonlijke beleidsopvattingen

De wijzigingen ten opzichte van artikel 11 van de huidige Wob zijn toegelicht in paragraaf 4.6.2.

Artikel 5.3 Informatie ouder dan vijf jaar

In artikel 5.3 is bepaald dat informatie ondanks de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1, tweede en vierde lid, en 5.2 onder omstandigheden toch openbaar gemaakt moet worden. Deze uitzondering heeft betrekking op tijdsverloop. Als de informatie meer dan vijf jaar oud is, kan een orgaan de uitzonderingsgronden uit de artikelen 5.1 en 5.2 alleen inroepen als openbaarmaking ondanks het tijdsverloop schade toebrengt aan de in de artikelen 5.1, tweede en vierde lid, en 5.2 genoemde belangen. Het uitgangspunt is dat relatieve uitzonderingsgronden en de bescherming van het intern beraad na vijf jaar geen toepassing meer vinden, tenzij het bestuursorgaan motiveert dat die gronden ondanks het tijdsverloop nog steeds zwaarder wegen. Anders dan bij artikel 3.4, kan deze uitzondering aan de orde zijn bij openbaarmaking uit eigen beweging en bij openbaarmaking op verzoek. Artikel 5.3 is niet van toepassing op de absolute uitzonderingsgronden van artikel 5.1, eerste lid, nu de bij die gronden het belang van de openbaarheid niet tegen het in de uitzonderingsgrond genoemde belang wordt afgewogen. De eenheid van de Kroon of de bijzondere persoonsgegevens worden niet beïnvloed door tijdsverloop. De veiligheid van de staat wel, maar in dat geval kan worden volstaan met het oordeel dat de uitzonderingsgrond niet langer aan de orde is, en is toepassing van artikel 5.3 overbodig.

Artikel 5.4 – Kabinetsformatie

Met deze bepaling staat buiten twijfel dat gedurende de formatie geen verzoek om informatie over de formatie kan worden gedaan. Een dergelijke bepaling is nodig, nu met dit wetsvoorstel de informatie die bij de Kamer berust, in beginsel openbaar is en de formateur en de informateur door de Tweede Kamer worden benoemd en daarmee als orgaan van de Kamer dan wel als werkzaam onder verantwoordelijkheid van de Kamer kunnen worden aangemerkt. Als hiervan het gevolg zou zijn dat de bij de formatie benodigde vertrouwelijkheid komt te vervallen, zou dat leiden tot een nodeloze en onaanvaardbare belasting van het formatieproces. Om deze reden wordt de openbaarheid tijdens de formatie opgeschort. De formatie eindigt met de benoeming van de Ministers en Staatssecretarissen in het nieuwe kabinet. Daarna beslist de Tweede Kamer over de informatie over de formatie conform hetgeen de Tweede Kamer hierover bepaalt in haar Reglement van Orde.

Artikel 5.5 Verstrekking van informatie die de verzoeker betreft

Artikel 5.5 regelt de verstrekking aan natuurlijke personen en rechtspersonen van op henzelf betrekking hebbende gegevens. Indien een verzoek wordt ingediend tot verstrekking van op de verzoeker betrekking hebbende in documenten neergelegde informatie, dan zal het verzoek overeenkomstig artikel 5.5 worden behandeld. De gevraagde informatie wordt verstrekt, tenzij een van de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 niet alleen aan openbaarmaking, maar ook aan verstrekking aan de verzoeker in de weg staat. De in de artikelen 5.1 en 5.2 genoemde belangen worden bij toepassing van artikel 5.5 op een andere manier afgewogen dan bij toepassing van de artikelen 5.1 en 5.2. Immers bij de belangenafweging op grond van de artikelen 5.1 en 5.2 wordt het belang van de openbaarheid afgewogen tegen de belangen, genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2. Bij de belangenafweging op grond van artikel 5.5 wordt het recht van de verzoeker op de op hem betrekking hebbende informatie afgewogen tegen de in de artikelen 10 en 11 opgenomen belangen. Vanzelfsprekend kan een overheidsorgaan zich daarbij niet beroepen op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de verzoeker zelf. Onder omstandigheden is wel een beroep op de persoonlijke levenssfeer van derden mogelijk.

Op grond van het tweede lid kan ook informatie worden verstrekt aan de echtgenoot, geregistreerd partner, ouder of kind van een overledene. In het bijzonder voor deze nabestaanden kan een dergelijke mogelijkheid om gegevens te verkrijgen van grote waarde zijn, bijvoorbeeld voor nabestaanden van personen wier overlijden verband zou kunnen houden met ontwikkelingen waaromtrent de nabestaanden zelf niet, maar het bestuursorgaan wel is geïnformeerd. De bepaling is afgeleid van de artikelen 47 en 50 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Een uitzondering wordt gemaakt voor het geval er een schriftelijke wilsverklaring van de overledene is waarin wordt verklaard dat bepaalde informatie niet aan de (of sommige) nabestaanden mag worden verstrekt. Een verklaring van een derde over de wil van de overledene is onvoldoende om de aanspraak van de nabestaanden op deze verstrekking te weerleggen.

Het derde lid is ontleend aan artikel 37, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens. De bepaling strekt verder dan het inzagerecht van artikel 35 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Niet alleen omdat het verzoek betrekking kan hebben op andere gegevens dan persoonsgegevens en tot andere dan natuurlijke personen. De Wbp geeft aanspraak op inzage in de verwerking van persoonsgegevens. Het voorgestelde artikel 5.5 heeft aanspraak op het verstrekken van informatie die betrekking heeft op de verzoeker. Het zal dan vooral gaan om bestuursorganen die bij de uitvoering van hun taak een dossier over de verzoeker hebben aangelegd, dan wel een dossier hebben aangelegd over een aangelegenheid waarbij de verzoeker is betrokken geraakt, zodat gegevens over hem in dat dossier zijn terecht gekomen. De reikwijdte van artikel 5.5 betreft in dat geval de informatie die uitsluitend (rechtstreeks) betrekking heeft op de verzoeker. Informatie die onlosmakelijk verweven is met informatie over een andere natuurlijke persoon of rechtspersoon zal op grond van de in artikel 5.5 voorgeschreven belangenafweging niet op grond van artikel 5.5 worden verstrekt. De betreffende informatie kan natuurlijk niet worden geweigerd als deze openbaar is op grond van de artikelen 5.1 en 5.2.

Aan de verstrekking van op de verzoeker betrekking hebbende informatie kan op grond van het vierde lid, ter bescherming van een van de belangen, bedoeld in de artikelen 5.1 en 5.2, een voorwaarde worden verbonden, tenzij de gevraagde informatie op grond van de artikelen 10 en 11 openbaar zou zijn voor eenieder. Het ligt voor de hand dat de voorwaarde zal zijn dat de verzoeker de verstrekte informatie niet of

slechts beperkt verder mag verspreiden. Overtreding van een dergelijke voorwaarde wordt in artikel 8.2 van deze wet als misdrijf strafbaar gesteld, met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vierde categorie. Aangezien de voorwaarde een (gedeeltelijke) geheimhouding zal betreffen, is voor deze strafbaarstelling aangesloten bij de strafbaarstelling van overtreding van de vergelijkbare geheimhoudingsplicht in artikelen 7c, derde lid, via artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht. Een afzonderlijke strafbaarstelling is nodig, omdat op grond van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht iemand (onder andere) kan worden vervolgd die uit hoofde van een wettelijk voorschrift weet van een verplichting om een geheim te bewaren; een voorwaarde als bedoeld in het vierde lid is geen wettelijk voorschrift.

Artikel 5.6 Verstrekking van niet-openbare informatie wegens klemmende redenen

In sommige gevallen is denkbaar dat verzoekers belang bij informatie hebben, die ingevolge de artikelen 5.1 en 5.2 niet openbaar gemaakt kan worden voor een ieder. Deze bijzondere verzoekers kan, ondanks de toepasselijke uitzonderingsgrond of -gronden, op grond van artikel 5.6 in verband met klemmende redenen de gevraagde informatie toch worden verstrekt. Met de term klemmende redenen wordt aangegeven dat slechts om zwaarwegende redenen tot verstrekking van de gevraagde gegevens op grond van dit artikel moet worden overgegaan. Zo is slecht denkbaar dat op grond van artikel 5.6 bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onderdeel c, van dit wetsvoorstel aan een ander dan verzoeker worden verstrekt. Nadere normering van de gevallen waarin deze bepaling kan worden toegepast is moeilijk te geven, nu het gaat om niet te voorziene uitzonderlijke gevallen. Een voorbeeld kan zijn: bij de overheid (arbeidsinspectie) berustende gegevens over schadelijke stoffen die niet openbaar zijn, omdat het vertrouwelijk verstrekte bedrijfsgegevens zijn, waarbij die gegevens worden verstrekt aan een werknemer die als gevolg van die schadelijke stoffen een dodelijke ziekte heeft opgelopen, maar zonder de bij de overheid berustende gegevens niet kan aantonen dat hij met de ziekteveroorzakende stoffen in aanraking is geweest.

In het tweede lid is bepaald dat een bijzondere geheimhoudingsbepaling in de weg staat aan toepassing van het eerste lid. Hierbij valt te denken aan de op de ambtenaren van de IGZ rustende geheimhoudingsbepaling in het verlengde van de bescherming van het medisch beroepsgeheim of de geheimhoudingsplicht van de vertrouwensinspecteurs van de inspectie van het onderwijs bij een melding van seksueel misbruik of seksuele intimidatie als bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de Wet op het onderwijstoezicht.

Het derde lid regelt dat het bestuursorgaan aan de verstrekking een voorwaarde verbinden kan ter bescherming van een van de belangen, bedoeld in de artikelen 5.1 en 5.2. Ook hier is de strafbaarstelling van overtreding van de voorwaarde geregeld in artikel 8.2 van dit wetsvoorstel.

Artikel 5.7 Toegang tot niet-openbare informatie ten behoeve van onderzoek

Het is een staande praktijk dat overheden ruimhartig toegang verlenen tot informatie ten behoeve van onderzoek. Onderzoekers wordt dan wel gevraagd een geheimhoudingsverklaring te tekenen of zij worden tijdelijk benoemd in een ambtelijke functie om hen aldus onder de bijbehorende geheimhoudingsverplichting te brengen. Pas na het onderzoek vindt in het kader van de verslaglegging door de onderzoeker overleg plaats over de vraag of bepaalde informatie vertrouwelijk moet blijven. Doorgaans zal

als gevolg van de duur van het onderzoek niet worden gehandeld binnen de beslistermijnen van artikel 4.4. Bovendien is het niet het bestuursorgaan zelf dat de gevraagde informatie verzamelt. De verzoeker stemt hiermee echter wel zelf in. Deze praktijk verdient positieve waardering. Het belang van wetenschappelijk of journalistiek onderzoek vergt een zo onbelemmerd mogelijke toegang tot bronnen. De belangen die de uitzonderingsgronden van de Wob en van deze wet dienen, kunnen in veel gevallen voldoende worden beschermd door een diligente wijze van verslaglegging van het onderzoek. Artikel 5.7 maakt dit mogelijk. Anders dan bij artikel 5.6 hoeft het overheidsorgaan niet eerst na te gaan of de gevraagde informatie openbaar is, voordat toepassing van artikel 5.7 aan de orde is. Deze toets kan plaatsvinden nadat het onderzoek is afgerond en kan dan beperkt blijven tot de te publiceren informatie. Het oordeel dat bepaalde door de onderzoeker gevonden informatie al dan niet openbaar kan worden gemaakt, is een regulier besluit op een verzoek om informatie. Eventuele andere belanghebbenden, zoals degenen op wie de informatie betrekking heeft of van wie de betreffende informatie afkomstig is, moeten bij een voorgenomen verstrekking in de gelegenheid worden gesteld om te worden gehoord. De aldus openbaar gemaakte informatie wordt daarom tevens actief openbaar gemaakt op grond van artikel 3.3. tweede lid, onderdeel h. Artikel 5.7 faciliteert aldus de staande praktijk en beoogt geen nieuwe rechten in het leven te roepen. De vraag kan worden gesteld in hoeverre die toets zich verhoudt tot de in artikel 7 van de Grondwet opgenomen vrijheid van drukpers en vrijheid van meningsuiting, waarbij iedere vorm van voorafgaand verloop is uitgesloten. Dat grondrecht kent de beperking «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet». Deze formulering betekent dat slechts bij formele wet beperkingen kunnen worden gesteld, maar dat de wetgever de bevoegdheid tot het stellen van aanvullende beperkingen niet mag delegeren naar lagere regelgeving en niet mag koppelen aan vergunningverlening. Uit artikel 7 van de Grondwet volgt dat een bestuursorgaan voorafgaand aan publicatie geen oordeel toekomt over de verwerking van de resultaten van het onderzoek en de daaraan verbonden conclusies. Zo is het voorgestelde artikel 5.7 dan ook niet opgesteld. De interventie van het bestuursorgaan is beperkt tot de vraag of de informatie die een onderzoeker wil gebruiken op grond van de artikelen 5.1 en 5.2 openbaar is. Zo niet, dan verbiedt de wet het gebruik van die informatie. Hoewel overtreding van het verspreidingsverbod in beginsel strafbaar is op grond van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht, is uit oogpunt van uniformiteit artikel 8.2 van deze wet ook van toepassing verklaard op overtreding van de voorwaarden die zijn gesteld in of krachtens artikel 5.7.

De hier voorgestelde bepaling is een kan-bepaling. Niet iedereen die stelt statisticus, historicus, wetenschapper of journalist te zijn, hoeft door het bestuursorgaan tot de archieven te worden toegelaten. Het bestuursorgaan dient te waarborgen dat de niet-openbare gegevens waarvan de onderzoeker kennis kan nemen, inderdaad niet openbaar worden. Het bestuursorgaan heeft de vrijheid om bijvoorbeeld een verklaring te vragen van het instituut waaraan de onderzoeker is verbonden, of van de promotor, indien sprake is van een promotieonderzoek. Een bestuursorgaan is vrij om zich op andere wijze zekerheid te verschaffen dat sprake is van een serieus onderzoeksverzoek. Het bestuursorgaan kan zich ook op andere wijze van de identiteit en de hoedanigheid van de onderzoeker vergewissen. Het bestuursorgaan is ook overigens niet verplicht om toegang tot informatie te bieden op grond van artikel 5.7; voorstelbaar is bijvoorbeeld dat er binnen het bestuursorgaan onvoldoende capaciteit is om op een goede manier uitvoering te geven aan het bepaalde in dat artikel. Daarnaast kan een bestuursorgaan van oordeel zijn dat de te onderzoeken informatie zich niet leent voor toepassing van deze bepaling of dat onvoldoende zekerheid bestaat dat de gevraagde vertrouwelijkheid

is gewaarborgd. Bestuursorganen kunnen ieder een eigen beleid ontwikkelen over hoe zij aan het bepaalde in artikel 5.7 uitvoering geven.

Artikel 6.1 Reikwijdte

Zie paragraaf 4.7 van de algemene toelichting bij hergebruik.

Artikel 6.2 Verzoek

Ingevolge artikel 6.2 verstrekt een overheidsorgaan de informatie waarom voor hergebruik is verzocht overeenkomstig de algemene verstrekkingsbepalingen uit hoofdstuk 4 (artikel 4.5). Dat wil zeggen dat de informatie in beginsel wordt verstrekt in elektronische vorm en op voor hergebruik geschikte wijze, dus machinaal leesbaar en met zoveel als mogelijk de bijbehorende metadata die interoperabiliteit mogelijk maakt. Een bij het overheidsorgaan reeds aanwezige vorm volstaat. Er is geen plicht voor het overheidsorgaan om de informatie te upgraden voor eventueel hergebruik.¹¹⁹ Dat is een activiteit die aan de markt moet worden overgelaten. Onder omstandigheden kan een dergelijke bewerking zelfs in strijd zijn met de artikelen 25i, eerste lid, en 25k van de Mededingingswet, zoals die komen te luiden met de inwerkingtreding van de Wet van 24 maart 2011 tot wijziging van de Mededingingswet ter invoering van regels inzake ondernemingen die deel uitmaken van een publiekrechtelijke rechtspersoon of die hiermee verbonden zijn.¹²⁰ Zie verder paragraaf 4.7 van de algemene toelichting bij hergebruik.

Artikel 6.3 Derden

Zie paragraaf 4.7.4 van het algemene deel van de toelichting.

Artikel 6.4 Geen verplichte voortzetting

Artikel 6.4 komt overeen met artikel 11e van de huidige Wob en bepaalt dat een overheidsorgaan niet verplicht is de vervaardiging van informatie voort te zetten, enkel met het oog op hergebruik. Daaraan is toegevoegd de bepaling dat een overheidsorgaan van een staking van de voortzetting van de vervaardiging van bepaalde informatie zo spoedig als mogelijk publieke mededeling doet. Dit vloeit voort uit de Hergebruikrichtlijn.

Artikel 6.5 Voorwaarden

Artikel 6.5 sluit de mogelijkheid voor overheidsorganen af om het recht op hergebruik de facto ongedaan te maken door de uitoefening van intellectuele eigendomsrechten. Hier wordt bepaald dat geen voorwaarden, anders dan bronvermelding, kunnen worden gesteld. Bronvermelding kan met name bij wetenschappelijke of artistieke werken gewenst zijn. Financiële voorwaarden zijn uitsluitend toegestaan als bepaald in artikel 8.4. Voor de vermenigvuldiging en verspreiding van documenten kan een orgaan een redelijke vergoeding vragen, die de kostprijs van de verstrekte informatiedragers of die de marginale kosten van hun vermenigvuldiging of verspreiding niet overstijgt.

Artikel 6.6 Exclusief recht

Artikel 6.6 komt overeen met artikel 11g van de huidige Wob en staat de verlening van een exclusief recht tot hergebruik niet toe, tenzij dat

¹¹⁹ Conform artikel 5, eerste lid, Commissievoorstel.

¹²⁰ Aanpassing Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid, Stb. 2011, 162.

noodzakelijk is voor het verlenen van een dienst van algemeen belang. Met de Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie was tevens een nieuw artikel 16 aan de huidige Wob toegevoegd, waarin is bepaald dat «exclusieve contracten tot hergebruik, die voor inwerkingtreding van deze wet zijn verleend» niet worden verlengd en als ze een langere doorlooptijd hebben dan tot en met 31 december 2008, deze contracten per die datum van rechtswege vervallen. Met de woorden «inwerkingtreding van deze wet» is bedoeld de inwerkingtreding van de Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie op 20 januari 2006, maar door opname van deze bepaling in artikel 16 van de huidige Wob kunnen deze woorden naar de letter alleen maar betrekking hebben op de inwerkingtreding van de Wob op 1 mei 1992. In artikel 6.7 van onderhavig voorstel van wet is in verband hiermee in de oorspronkelijke tekst van artikel 16 van de Wob de datum 20 januari 2006 opgenomen.

Artikel 11i is niet overgenomen, nu met het voorgestelde artikel 2.3 van dit wetsvoorstel al is voorzien in de toepassing van de Awb op organen die geen bestuursorgaan in de zin van de Awb zijn.

Artikel 7.1 Algemeen

Dit artikel regelt de instelling van de Informatiecommissaris. Omdat de Informatiecommissaris toezicht houdt op de wijze waarop de overheid de bepalingen over openbaarheid van overheidsinformatie uitvoert, dient de Informatiecommissaris zo veel mogelijk los van de overheid te staan. Daarom wordt de Informatiecommissaris evenals de Kinderombudsman en de Veteranenombudsman bij de Nationale ombudsman ondergebracht. De taken van de Informatiecommissaris worden dan uitgevoerd door de Wet Nationale ombudsman of een substituut-ombudsman.

Artikel 7.2 Taken

In het eerste lid staan de taken beschreven van de Informatiecommissaris. Verwezen zij naar paragraaf 4.8.2 van deze toelichting.

In het tweede lid is bepaald dat de Informatiecommissaris om advies wordt gevraagd over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur die mede betrekking hebben op de toegankelijkheid en de openbaarmaking van informatie. Deze bepaling is ontleend aan artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsregistraties, waarin eenzelfde bevoegdheid is toegekend aan het College bescherming persoonsgegevens.

Artikel 7.3 Afschriften

Dit artikel bepaalt dat de bestuursorganen afschriften zenden aan de Informatiecommissaris van de beslissingen op bezwaar en de besluiten om verzoeken niet te behandelen, omdat ze niet voldoende gespecificeerd zijn of omdat ze kennelijk voor een ander doel zijn ingediend dan het verkrijgen van informatie.

Artikel 7.4 Bevoegdheden

In het eerste lid wordt bepaald dat de bepalingen betreffende de Nationale ombudsman uit de Algemene wet bestuursrecht en de Wet Nationale ombudsman van overeenkomstige toepassing zijn op de taken die door de Informatiecommissaris worden uitgevoerd. Hierop worden twee uitzonderingen gemaakt. Ten eerste wordt geregeld dat, in afwijking van artikel 9:22 van de Awb, de Informatiecommissaris, het zij op klacht, het zij uit eigen beweging, onderzoek kan doen naar de voorbereiding van een beslissing op een Woo-verzoek, ook al staat bezwaar of beroep open, is

beroep aanhangig of heeft de bestuursrechter al een uitspraak gedaan. De Informatiecommissaris onderzoekt daarbij vooral aspecten als: een zorgvuldige voorbereiding, zijn alle relevante documenten bij de voorbereiding betrokken, is tijdig beslist, enz. Als de rechter heeft geoordeeld dat documenten terecht zijn geweigerd, dan zal dat oordeel ook voor de Informatiecommissaris leidend zijn, omdat in een democratische rechtstaat de onafhankelijke rechter nu eenmaal het laatste woord heeft en een systeem waarbij de Informatiecommissaris de rechter zou kunnen overrulen in strijd komt met artikel 6 EVRM. Anderzijds kan de Informatiecommissaris zich op grond van het voorgestelde artikel 8:45b van de Algemene wet bestuursrecht als *amicus curiae* in de procedure bij de bestuursrechter mengen. Daarvoor heeft hij de bevoegdheid nodig om onderzoek te doen, hetzij voor de beantwoording van de vraag of hij zich in de procedure zal voegen, hetzij als de bestuursrechter daartoe het initiatief neemt, om de gestelde vragen te beantwoorden. De tweede uitzondering op de bevoegdheden van de ombudsman is dat de Informatiecommissaris niet oordeelt over de behoorlijkheid van een gedraging van een bestuursorgaan (artikel 9:27, eerste lid), maar over de juiste uitvoering van de Wet open overheid.

In het tweede lid wordt bepaald dat de Informatiecommissaris kan bepalen dat een bestuursorgaan kan besluiten dat een bestuursorgaan voor een bepaalde periode verplicht een externe adviescommissie instelt voor de behandeling van bezwaarschriften. Veel klachten over de uitvoering van de Wob betreffen het niet te goeder trouw uitvoeren van die wet door het bestuur. Het bestuursorgaan wint tijd door bij het primaire besluit en in bezwaar tegen beter weten in een verzoek om informatie af te wijzen. In het huidige wettelijk kader wordt dit pas na ruim een jaar door een bestuursrechter gecorrigeerd. In de aan de Raad van State voor advies voorgelegde versie van deze wet was daarom gekozen om de bezwaarfase te vervangen door administratief beroep bij de Informatiecommissaris. Deze figuur is, om elders uiteengezette redenen, niet gehandhaafd. Om toch een gedragsverandering bij het bestuur te kunnen bewerkstelligen, is een externe prikkel nodig die het bestuursorgaan bewust maakt van de verplichtingen die deze wet en de Algemene wet bestuursrecht stellen. De Informatiecommissaris mag een dergelijke maatregel slechts opleggen als hij constateert dat een bestuursorgaan stelselmatig in bezwaar het primair besluit niet volledig heroverweegt of anderszins blijkt geeft van een vooringenomen houding. De Informatiecommissaris zou dit kunnen afleiden uit het aantal beslissingen op bezwaar die bij de rechter niet in stand blijven, maar ook uit eigen onderzoek. De maatregel is geen adequaat instrument voor andere gebreken in de uitvoering, zoals termijnoverschrijding, en mag om die reden niet bij dergelijke andere gebreken worden toegepast.

Artikel 7.5 Geheimhouding

Ten einde te voorkomen dat bij de Informatiecommissaris verzoeken binnenkomen tot openbaarmaking van informatie die door een bestuursorgaan is geweigerd, legt dit artikel aan de Informatiecommissaris en het bureau van de Nationale ombudsman een geheimhoudingsplicht op. Deze geheimhoudingsplicht wordt opgenomen in de bijlage bij artikel 8.8, zodat derden niet met een beroep op artikel 4.1 om deze documenten kunnen vragen. Aangezien in geschil is of de bedoelde documenten gelet op de artikelen 5.1 en 5.2 openbaar zijn, valt niet uit te sluiten dat de Informatiecommissaris tot een ander oordeel komt dan het betreffend bestuursorgaan. In dat geval dient de Informatiecommissaris dat standpunt echter te melden in een advies aan het bestuursorgaan, of, als artikel 8:45b van de Algemene wet bestuursrecht wordt toegepast, aan de bestuursrechter.

Artikel 7.6 Verslag

Overeenkomstig artikel 16 van de Wet Nationale ombudsman doet de Informatiecommissaris verslag aan de beide Kamers der Staten-Generaal, aan de Ministers en aan de andere bestuursorganen waarover hij advies heeft uitgebracht.

Door een jaarlijkse rapportage aan de Eerste en Tweede Kamer kunnen de Staten-Generaal met de regering in debat over de feitelijke stand van zaken en ontwikkelingen op het terrein van de informatieverstrekking door de overheid.

Artikel 8.1 Strafbepaling

De rechtspraak biedt een voorbeeld van een bestuursorgaan dat hangende een Wob-procedure de gevraagde informatie onderbracht bij een particulier bureau om te kunnen betogen dat het niet (meer) over de desbetreffende informatie beschikte. De vraag of publieke informatie al dan niet moet worden verstrekt, moet worden beoordeeld op basis van de criteria van deze wet. Het moedwillig onttrekken van informatie aan de werking van deze wet, bijvoorbeeld door deze zoek te maken of het bestaan ervan tegen beter weten in te ontkennen, levert een met fraude vergelijkbaar ontoelaatbaar gedrag op, waarbij strafrechtelijke handhaving gerechtvaardigd is.

Artikel 8.1 is ontleend aan het Voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie. Het Voorontwerp stelde een nieuw artikel 361bis in de titel Ambtsmisdrijven van het Wetboek van Strafrecht voor. Het voorstel richtte zich uitsluitend tot ambtenaren, in de zin dat alleen ambtenaren of anderen die in openbare dienst werkzaam zijn, met straf worden bedreigd wegens het aan de werking van de wet onttrekken van documenten. Maar ook anderen, niet werkzaam in openbare dienst, zouden een belang kunnen hebben bij het onttrekken van informatie aan de openbaarheid. Te denken valt aan de derden op wie de informatie betrekking heeft. Deze zouden, hetzij in samenwerking met een ambtenaar die de gevraagde informatie onder zich heeft, hetzij, als artikel 2.3 is toegepast, naar aanleiding van een vordering door het bestuursorgaan, informatie kunnen vernietigen. Een dergelijke gedraging dient eveneens strafbaar te zijn. Daarom wordt in dit voorstel de strafbepaling niet als een zuiver ambtsmisdrijf vormgegeven, zodat opname in de titel Ambtsmisdrijven onjuist zou zijn. Overigens is de strafmaat ontleend aan artikel 361 Wetboek van Strafrecht, dat gaat over het verduisteren van bewijsstukken.

Artikel 8.2 Strafbepaling

Voor een toelichting bij dit artikel zij verwezen naar de toelichting bij de artikelen 5.5 tot en met 5.7.

Artikel 8.3 Beroep tegen niet tijdig beslissen

Bij omvangrijke verzoeken is het denkbaar dat een orgaan niet in staat is binnen de termijn van artikel 4.4, twee weken, eenmaal te verdagen met twee weken, te beslissen. In dat geval kan het bestuursorgaan met de verzoeker in overleg treden en een andere beslistermijn afspreken. De praktijk leert dat bijvoorbeeld journalisten in de meeste gevallen bereid zijn dergelijke afspraken met een orgaan te maken. Komen het orgaan en de verzoeker op dit punt niet tot overeenstemming, dan zal sprake zijn van een formele termijnoverschrijding. Hoewel in artikel 8.4 is bepaald dat het orgaan geen dwangsom verbeurt, kan de verzoeker wel beroep instellen wegens niet tijdig beslissen. Als een dergelijk beroep gegrond is, dient de bestuursrechter op grond van artikel 8:55d van de Awb te bepalen dat het orgaan binnen twee weken alsnog beslist. Dat kan bij verzoeken op grond

van deze wet leiden tot onbillijkheden, als het orgaan wegens de omvang van het verzoek echt niet in staat is binnen die termijn te beslissen. Daarom wordt in artikel 8.3 bepaald dat de bestuursrechter in afwijking van artikel 8:55d van de Awb een termijn stelt waarbinnen het orgaan moet beslissen, indien de omvang van het verzoek daartoe aanleiding geeft. Het ligt dan op de weg van het bestuursorgaan om te verzoeken om een langere termijn en om dit verzoek te onderbouwen met gegevens over de hoeveelheid informatie die moet worden beoordeeld en over het met de verzoeker gevoerde overleg over een ruimere beslistermijn. Mocht de bestuursrechter de beslistermijn verlengen, dan volgt hieruit dat de verzoeker eigenlijk ten onrechte niet heeft meegewerkt aan de opschorting van de beslistermijn en zijn beroep tegen niet tijdig beslissen te vroeg heeft ingediend. Dan zou het onbillijk zijn als de verzoeker toch in aanmerking zou komen voor vergoeding van zijn griffiegeld of de kosten voor het instellen van het beroep. Om deze reden is in het tweede lid bepaald dat de bestuursrechter deze vergoedingen achterwege kan laten. Hiermee wordt artikel 8:74, eerste lid, van de Awb, waarin is bepaald dat bij een gegrond beroep het griffiegeld door het bestuursorgaan moet worden vergoed, terzijde gesteld. Het tweede lid is een kan-bepaling, zodat de bestuursrechter de ruimte heeft om alle omstandigheden van het geval mee te wegen.

Artikel 8.4 Uitsluiting dwangsom bij niet tijdig beslissen

Zie paragraaf 4.5.1 van de toelichting.

Artikel 8.5 Last onder dwangsom

Het bestuursorgaan dat op grond van artikel 2.3 bevoegd is informatie te vorderen bij een semipublieke instelling, kan op grond van dit artikel deze vordering kracht bijzetten door het opleggen van een last onder dwangsom als de gevorderde informatie niet wordt verstrekt. Er moet derhalve sprake zijn van het niet verstrekken van informatie nadat daar om is verzocht, voordat de bevoegdheid ontstaat om de last onder dwangsom te kunnen opleggen. Ook in geval van artikel 4.2, tweede lid, kan een bestuursorgaan na een niet-ingewilligde vordering een last onder dwangsom opleggen. Als de vordering betrekking heeft op een door het bestuursorgaan verzonden document, waarbij dat bestuursorgaan zelf geen afschrift heeft bewaard terwijl dat wel had moeten, kan een last onder dwangsom alleen worden opgelegd als het bestuursorgaan aannemelijk kan maken dat, ondanks een ontkenning, de ontvanger nog steeds over dat document beschikt. Immers, een herstelsanctie mag niet worden opgelegd als degene aan wie de sanctie is opgelegd, niet in staat is de opgelegde herstelmaatregel (in dit geval: het aan het bestuursorgaan verstrekken van een kopie van het gevorderde document) uit te voeren. Indien het gaat om documenten die aan het bestuursorgaan hadden moeten zijn verstrekt, en die (wettelijke) termijn is verstreken, zal bij het opleggen van een last onder dwangsom desalniettemin een redelijke hersteltermijn moeten worden geboden om de ontbrekende gegevens alsnog te verstrekken.

Artikel 8.6 Kosten

Zowel voor verzoeken om informatie als voor verzoeken om hergebruik kan een orgaan slechts kosten in rekening brengen voor het verstrekken van kopieën. Dat kunnen de kosten zijn van de usb-stick of de papieren kopieën, maar niet de arbeidskosten voor het vervaardigen van de kopieën en al helemaal niet de kosten voor het verzamelen en beoordelen van de gevraagde informatie.

Artikel 8.7 Uitvoeringsregels

Er kan behoefte zijn aan regels over de organisatie van de uitvoering van deze wet. In dat geval kunnen deze bij algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd. Dit artikel treedt in de plaats van artikel 14 van de Wob, met dien verstande dat de amvb voor alle organen kan gelden waarop de wet van toepassing is.

Artikel 8.8 Verhouding met andere wetten

Dit artikel bepaalt dat deze wet bepalend zal zijn voor de openbaarheid van alle publieke informatie. Het wetsvoorstel bevat een uitputtend regime doordat alleen van de daarin opgenomen bepalingen kan worden afgeweken bij een wet die in de bijlage bij dit artikel is opgenomen. Beoogd is om in de bijlage een volledige lijst op te nemen van de wetten waarin een van de huidige Wob afwijkend openbaarheidsregime is opgenomen. Opgenomen zijn alle artikelen uit wetten waarvan uit wetsgeschiedenis of jurisprudentie blijkt dat deze artikelen een van de Wob afwijkende regeling bevatten. De regimes van de in de bijlage opgenomen wetten blijven vooralsnog ongewijzigd in stand en zullen dus, als gevolg van opname in de bijlage, voorgaan op de bepalingen van dit wetsvoorstel. De enige uitzondering hierop is de voorgestelde aanpassing in de Wet op de Raad van State in artikel 9.3.

Niet zijn opgenomen de artikelen 49 tot en met 51 van de Wet op de jeugdzorg, die volgens een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 6 maart 2013 als uitputtende regeling moeten worden aangemerkt. Uit de wetsgeschiedenis van deze bepalingen blijkt echter, zoals ook de annotatoren bij deze uitspraak (P.J. Stolk, AB 2013, 141 en G. Overkleef-Verburg (JB 2013, 79) aangeven, dat genoemde artikelen een verbijzondering zijn van het aanspraakregime van de Wet bescherming persoonsgegevens. Om deze reden zijn op verzoeken om informatie als bedoeld in die artikelen in beginsel de artikelen 5.1 en 5.2 van dit wetsvoorstel van toepassing. In het algemeen zal die informatie wegens de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen niet openbaar gemaakt kunnen worden. Artikel 50 van de Wet op de jeugdzorg kan wel worden beschouwd als een specialis van het voorgestelde artikel 5.5, eerste lid, van dit wetsvoorstel, dat regelt dat eenieder (dan wel zijn wettelijke vertegenwoordiger) recht heeft op inzage in gegevens die hemzelf betreffen. Artikel 51 van de Wet op de jeugdzorg, dat alle anderen (dus ook de ouders in geval zij niet als wettelijk vertegenwoordiger kunnen worden aangemerkt) toegang tot de betreffende gegevens ontzegt, dient wel als uitputtende regeling op het voorgestelde artikel 5.1 van dit wetsvoorstel te worden aangemerkt. Hetzelfde geldt voor de gelijkkluidende artikelen 17e en 17f van de Wet opnemning buitenlandse kinderen ter adoptie.

Ten aanzien van artikel 28 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering heeft de Afdeling bestuursrechtspraak bepaald dat deze bepaling een uitputtende regeling bevat.¹²¹ Deze regeling houdt in dat de griffier een afschrift van een uitspraak, inclusief daaraan gehechte stukken, aan derden kan verstrekken, tenzij verstrekking naar het oordeel van de griffier ter bescherming van zwaarwegende belangen van anderen, waaronder die van partijen, geheel of gedeeltelijk dient te worden geweigerd. Overige stukken uit het procesdossier worden altijd geweigerd. De aanmerking van deze regeling als uitputtende regeling heeft tot gevolg dat een bestuursorgaan stukken die aan een uitspraak zijn gevoegd of die in het procesdossier zitten, niet op grond van de Woo beoordeelt, maar moet doorverwijzen naar de griffier. De indieners willen op de erkenning

¹²¹ AbRvS 18 februari 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO3890.

van deze uitputtende regeling één uitzondering maken, en dat betreft documenten die het bestuursorgaan zelf heeft opgesteld. Het is denkbaar dat een dergelijk document openbaar zou zijn als het niet in een procesdossier terecht zou zijn gekomen. Daarmee onderscheidt een door het bestuursorgaan opgesteld document zich van documenten die door anderen aan de rechter in een civiel geding worden voorgelegd. Met het inbrengen van een op zichzelf openbaar document door een bestuursorgaan wordt dat document aan de openbaarheid onttrokken. De indieners achten dat ongerijmd. Zij zijn van oordeel dat een bestuursorgaan zelf dient te oordelen over de openbaarheid van het betreffende document, en wel aan de hand van de criteria van de artikelen 5.1 en 5.2. In de bijlage is daarom wel artikel 28 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering opgenomen, maar is bepaald dat de voorrang van dat artikel niet van toepassing is bij door een bestuursorgaan opengesteld document.

In de artikelen 365, vierde en vijfde lid, van het Wetboek van Strafvordering dat in artikel 415 van overeenkomstige toepassing is verklaard voor het hoger beroep, is een met artikel 28 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering overeenkomende bepaling opgenomen, die door de Afdeling bestuursrechtspraak eveneens als uitputtende bepaling is erkend.¹²² Deze erkenning kan worden overgenomen, omdat de door het Openbaar Ministerie bij de strafvervolgning aan de rechter overgelegde documenten ten behoeve van die procedure zijn opgesteld, en het daarbij niet gaat om vooraf bestaande mogelijk reeds openbare documenten. Tevens is in de bijlage opgenomen het aan artikel 365 analoge artikel 257h, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, dat ziet op de verstrekking van strafbeschikkingen van de officier van justitie, waarbij tegen de weigering een afschrift te verstrekken een aparte klachtprocedure is opengesteld en niet de regeling van bezwaar en beroep van de Algemene wet bestuursrecht.

Ook is opgenomen: de artikelen 39e, 39f, 42 en 52 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. In haar uitspraak van 7 november 2007¹²³ heeft de Afdeling bestuursrechtspraak aangegeven dat afdeling 2A van die wet niet uitputtend lijkt te zijn, omdat persvoorlichting over die wet op grond van de Wob geschiedt. De verstrekking van gegevens door het college van procureurs op grond van die afdeling is echter wel vormgegeven als een uitputtende regeling. De Afdeling is in haar uitspraak van 7 juli 2010 dan ook teruggekomen van deze jurisprudentie door te overwegen dat «slechts is beoogd dat de Wob van toepassing is op het geven van persvoorlichting over een strafzaak en van andere opsporingsberichtgeving».¹²⁴

Tevens is toegevoegd een aantal wetten dat thans is uitgezonderd op grond van artikel 1 van het Besluit bestuursorganen WNo en Wob, waarin de Wob buiten toepassing is verklaard voor een aantal taken van De Nederlandse Bank en de Autoriteit Financiële Markten. In de artikelen 9.4 tot en met 9.6 worden voorts enkele wetten gewijzigd om een verwijzing in de bijlage bij artikel 8.8 mogelijk te maken.

Daarnaast is niet opgenomen artikel 40, tweede lid, van de Wet waardering onroerende zaken. Deze bepaling is door de Afdeling bestuursrechtspraak bij uitspraak van 17 september 2003 aangemerkt als een uitputtende openbaarmakingsregeling, met als doel bescherming van de privacy van de eigenaar-bewoner. Echter, bij Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Wet waardering onroerende zaken in verband met een

¹²² AbRvS 20 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9881.

¹²³ ECLI:NL:RVS:2007:BB7311.

¹²⁴ ECLI:NL:RVS:2010:BN0488.

verruiming van de openbaarheid van de WOZ-waarde en enkele technische aanpassingen (Stb. 2013, 129) is die bescherming van de privacy verlaten ten faveure van de transparantie bij het vaststellen van de WOZ-waarde. Als deze wet in werking treedt, kan op grond van het nieuwe artikel 40a een ieder het waardegegeven van een onroerende zaak die in hoofdzaak tot woning dient, inzien of verstrekt krijgen. Deze openbaarheid geldt niet voor bedrijfspanden, omdat de waarde hiervan een concurrentiegevoelig gegeven kan zijn. Of dat in een individueel geval ook de doorslag moet geven, kan op grond van artikel 5.1, tweede lid, onderdeel f, van dit wetsvoorstel worden vastgesteld. Er bestaat na inwerkingtreding van de Wet van 28 maart 2013 niet langer aanleiding de Wet waardering onroerende zaken aan te merken als een uitputtende regeling. Vooruitlopend hierop is de Wet waardering onroerende zaken niet opgenomen in de bijlage.

De lijst is in aanvulling op de bestaande jurisprudentie uitgebreid met artikel 81 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002, betreffende de inhoudelijke gegevens waarover de commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, bedoeld in artikel 64 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002, een oordeel velt. Onder de Wob is die commissie geen bestuursorgaan, maar zij valt formeel wel onder de nieuwe wet. Met opname van artikel 81 op de bijlage bij artikel 8.8 wordt voorkomen dat gegevens afkomstig van inlichtingen- en veiligheidsdiensten alsnog openbaar worden. Wel openbaar zijn gegevens over de bedrijfsvoering van de commissie. Ook is de geheimhoudingsplicht uit artikel 7.5 van deze wet toegevoegd aan de lijst, nu ook de geheimhouding van de niet-openbare documenten die de Informatiecommissaris onder zich heeft, voor gaat op het recht om een Wob-verzoek in te kunnen dienen. Het blijft natuurlijk mogelijk om bij het bestuursorgaan waar de documenten vandaan komen een verzoek om deze documenten in te dienen. Tot slot zijn toegevoegd de artikelen 91a van de Comptabiliteitswet 2012 en 9:36a van de Awb met de voor de Algemene Rekenkamer en de ombudsmannen getroffen regeling dat verzoeken over door bestuursorganen ten behoeve van onderzoek overgelegde informatie door die bestuursorganen zelf worden afgedaan en de Algemene Rekenkamer en de ombudsmannen een dergelijk verzoek doorzenden.

Artikel 9.1 Wijziging Wet Nationale ombudsman

Met het onderbrengen van de Informatiecommissaris in de organisatie van de Nationale ombudsman als substituut-ombudsman zijn enkele wijzigingen in de Wet Nationale ombudsman noodzakelijk. Aangezien dezelfde artikelen van die wet worden gewijzigd met de Veteranenwet wegens de invoering van een Veteranenombudsman, maar onbekend is wanneer die wet in werking treedt, zijn de wijzigingen in het eerste lid bedoeld voor het geval de Veteranenwet in werking is getreden. Het Tweede lid wijzigt de Wet Nationale ombudsman in het geval bij inwerkingtreding van deze wet de Veteranenwet nog niet in werking is getreden. In het derde lid worden de artikelen in de Veteranenwet waarmee de Wet Nationale ombudsman wordt gewijzigd, aangepast aan wijzigingen van het tweede lid.

Met deze wijzigingen krijgt de Informatiecommissaris in de Wet Nationale ombudsman dezelfde positie als de Kinderombudsman en de Veteranenombudsman. Anders dan bij laatstgenoemde ombudsmannen worden de taken van de Informatiecommissaris niet geregeld in de Wet Nationale ombudsman, maar in hoofdstuk 7 van deze wet. Blijven over enige bepalingen van organisatorische aard. Hierbij is aangesloten bij hetgeen reeds is bepaald over de Kinderombudsman en de veteranenombudsman. De wijzigingsvoorstellen hebben niet tot doel de Wet Nationale

ombudsman inhoudelijk te wijzigen, maar strekken tot het invoegen van de term Informatiecommissaris op de plaatsten waar iets is geregeld over de Kinderombudsman en de Veteranenombudsman.

Uit de definitie van Kinderombudsman volgt dat de Nationale ombudsman niet zelf de taken van de Kinderombudsman kan uitvoeren. Uit de definitie van Veteranenombudsman blijkt dat hij dat wel kan. Voor de definitie van Informatiecommissaris is aangesloten bij de definitie van Kinderombudsman, waaruit volgt dat de Nationale ombudsman niet tevens als Informatiecommissaris kan optreden, maar de Tweede Kamer moet verzoeken een substituut-ombudsman te benoemen. De Nationale ombudsman doet hiertoe een aanbeveling, bestaande uit ten minste drie namen. Bij de Kinderombudsman heeft hij voor de samenstelling van de voordracht een sollicitatieprocedure gevoerd om geschikte kandidaten te selecteren. Het ligt voor de hand dat bij de benoeming van de Informatiecommissaris dezelfde procedure wordt gevoerd. Uiteindelijk beslist de Tweede Kamer.

Artikel 9.2 Wijziging Wet op de Raad van State

Zoals aangegeven in de toelichting bij artikel 8.8 wordt voorgesteld om het van de huidige Wob afwijkende openbaarheidsregime van de Wet op de Raad van State niet in stand te houden. De Wet op de Raad van State is niet opgenomen in de bijlage bij artikel 8.8, als gevolg waarvan het openbaarheidsregime van de artikelen 21a, tweede lid, 26 en 27 van die wet op zich al zou wijken voor het regime van het onderhavige wetsvoorstel. Het is echter onwenselijk om bepalingen die *de jure* geen werking meer hebben, in stand te houden en daarom wordt voorgesteld om de artikelen 21a, tweede lid, 26 en 27 van de Wet op de Raad van State te laten vervallen. Het gevolg is dat adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State, door Ons gevraagd (tezamen met openbaarmaking van de aan de Afdeling advisering voorgelegde tekst en van het nader rapport), adviezen als bedoeld in artikel 21 van de Wet op de Raad van State («De Afdeling advisering adviseert Ons voorts indien zij dit nodig acht») en voorlichting in aangelegenheden van wetgeving en bestuur als bedoeld in artikel 21a van die wet, voortaan door de Raad van State openbaar zullen worden gemaakt overeenkomstig het regime van het onderhavige wetsvoorstel. Op deze openbaarmaking zijn de artikelen 5.1 en 5.2 van dit wetsvoorstel van toepassing, net zoals in artikel 26 van de Wet op de Raad van State openbaarmaking van de adviezen achterwege blijft wegens een van de gronden van artikel 10 van de Wob. Zie verder de toelichting bij artikel 3.3.

Artikel 27d heeft betrekking op adviezen over een koninklijk besluit tot vernietiging of over een ontwerp-koninklijk besluit over een bestuursgeschil. Het gaat hier om een taak die thans bij de Afdeling advisering berust, daarvoor bij de volle Raad en daarvoor bij de Afdeling geschillen van bestuur. De artikelen zijn bij deze wijzigingen verplaatst, maar niet inhoudelijk gewijzigd. Uit die context blijkt dat met «niet openbaar» in artikel 27d, vijfde lid, wordt bedoeld de periode totdat het definitieve KB werd geslagen, want als de Kroon contrair ging aan een advies in de vorm van een KB, moest dat advies bij het definitieve KB worden gevoegd. Het gaat dus om uitgestelde openbaarheid. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om tevens artikel 27d, vierde lid, te schrappen, nu de openbaarheid van ambtsberichten heel goed kan worden bepaald met behulp van de voorgestelde artikelen 5.1 en 5.2 van dit wetsvoorstel.

Artikel 9.3 Wijziging Algemene wet bestuursrecht

De onderdelen A tot en met E houden verband met de aanwijzing van de Informatiecommissaris als *amicus curiae* bij het beroep bij de bestuursrechter tegen besluiten op grond van dit wetsvoorstel.

De kernbepaling is opgenomen in onderdeel C, dat een nieuw artikel 8:45b in de Awb introduceert. Dat artikel is gemodelleerd naar artikel 8:45a van de Awb, waarin de Europese Commissie en de Autoriteit Consument en Markt worden aangewezen als *amicus curiae* in mededingingszaken. Op grond van deze bepaling kan de Informatiecommissaris schriftelijke opmerkingen maken in de procedure. In afwijking van artikel 8:45a kan de bestuursrechter, eventueel op verzoek van een der partijen, de Informatiecommissaris verzoeken als *amicus curiae* op te treden. Op grond van het derde lid kunnen aan de Informatiecommissaris stukken worden verstrekt ten behoeve van het maken van opmerkingen. Bij de toelichting bij artikel 8:45a staat vermeld dat dergelijke stukken niet kunnen worden verstrekt als op grond van artikel 8:29 van de Awb alleen de bestuursrechter kennis van deze stukken mag nemen.

Daarmee zou het zenden van stukken aan de Informatiecommissaris niet tot de mogelijkheden behoren, omdat in een procedure waarin het openbaar maken van documenten in geschil is, deze door het bestuursorgaan aan de bestuursrechter verstrekte documenten niet aan de overige partijen kunnen worden verstrekt voordat de rechter een oordeel over de openbaarheid heeft uitgesproken.

In artikel 8:29 van de Awb wordt daarom bepaald dat in Woo-zaken, naast de bestuursrechter ook de Informatiecommissaris kennis kan nemen van stukken waarvan openbaarmaking of verstrekking is verzocht. De term verstrekking ziet op geschillen over artikel 5.5 van dit wetsvoorstel. Uit de redactie van de wijziging in artikel 8:29 (in onderdeel A) volgt tevens dat in Woo-zaken het bestuursorgaan de bestuursrechter niet meer hoeft te verzoeken om te bepalen dat alleen de bestuursrechter kennis neemt van de stukken. De andere partijen hoeven ook geen toestemming meer te geven dat de rechter uitspraak doet mede op basis van die stukken. Hiermee kan de procedure in Woo-zaken bij de bestuursrechter aanzienlijk worden verkort.

De onderdelen B, D en E bevatten technische aanpassingen.

In onderdeel F vervalt een passage in artikel 9:36 van de Awb, omdat met artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, van dit wetsvoorstel hetzelfde wordt geregeld.

Met onderdeel G wordt een nieuw artikel toegevoegd, op grond waarvan de Nationale ombudsman, alsmede alle andere ombudsmannen waarop op grond van artikel 2.2 dit wetsvoorstel van toepassing wordt, een verzoek om openbaarmaking van stukken die zij ten behoeve van een onderzoek hebben ontvangen van een bestuursorgaan ter behandeling kunnen doorzenden aan dat bestuursorgaan. Daarmee wordt voorkomen dat een ombudsman zich moet uitspreken over de openbaarheid van informatie die aan de ombudsman wordt verstrekt door een bestuursorgaan dat zelf op grond van deze wet daarover beslist. In plaats van dit bestuursorgaan te horen op grond van artikel 4:8 van de Awb, wordt het verzoek doorgezonden aan dat orgaan, dat dan zelf op het verzoek moet besluiten. Als de verzoeker een dergelijk verzoek al aan dat bestuursorgaan had gedaan, en op dat verzoek is reeds beslist, kan het bestuursorgaan het nieuwe verzoek eenvoudig afdoen op grond van artikel 4:6 van de Awb.

Artikel 9.4 Wijziging Bankwet 1998

Artikel 20 van de Bankwet 1998 bevat een geheimhoudingsbepaling die ziet op de doelstelling, genoemd in artikel 2 eerste lid, van de Bankwet 1998. Deze bepaling leent zich op zichzelf voor opname in de bijlage bij artikel 8.8. Maar hij strekt minder ver dan de uitzondering die is gemaakt in artikel 1 van het Besluit bestuursorganen WNO en Wob, waar ook artikel 2, tweede en derde lid, en artikel 3 van de Bankwet 1998 zijn uitgezonderd. Voorgesteld wordt artikel 20 overeenkomstig artikel 1 van het Besluit uit te breiden. In enkele Europese verordeningen, alsmede in

de Statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken en van de Europese Centrale Bank (Protocol 4 bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) is een verder strekkende geheimhoudingsbepaling opgenomen. Met de voorgestelde wijziging van artikel 20 Bankwet 1998 wordt buiten twijfel gesteld dat de geheimhoudingsbepalingen in die verordeningen prevaleren boven de openbaarheidsregels in deze wet. Het betreft naast artikel 37 van genoemd Protocol, artikel 70 van Verordening (EU) nr. 1094/2010 (EIOFA-verordening), artikel 70 van Verordening (EU) nr. 1093/2010 (EBA-verordening), artikel 8 van Verordening (EG) nr. 2533/98 van de Raad met betrekking tot het verzamelen van statistische gegevens door de Europese Centrale Bank, artikel 27 van Verordening (EU) Nr. 1024/2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op krediet instellingen en artikel 83 van Verordening (EU) Nr. 648/2012 betreffende otc-derivaten, centrale tegenpartijen en transactieregisters.

Artikel 9.5 Wijziging Wet op het financieel toezicht

Artikel 1.89, eerste lid van de Wet op het financieel toezicht bevat een geheimhoudingsbepaling. Aan deze bepaling worden twee wetten toegevoegd waarop artikel 1 van het Besluit bestuursorganen WNo en Wob van toepassing was, te weten: de Wet giraal effectenverkeer en de Wet bekostiging financieel toezicht. Deze wetten bevatten geen bepaling die geschikt is voor opname in de bijlage bij artikel 8.8. Het toevoegen van een dergelijke bepaling past niet goed in de structuur van die wetten. Daarom wordt de geheimhoudingsbepaling van de Wet op het financieel toezicht op die twee wetten van toepassing verklaard.

Artikel 9.6 Wijziging Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000

Ook de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 heeft geen eigen uitputtend regime dat kan worden opgenomen in de bijlage bij artikel 8.8. Dit wordt opgelost door in artikel 17, tweede lid, van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 aan de opsomming van toepasselijke artikelen uit de Pensioenwet de geheimhoudingsbepaling van artikel 204 van de Pensioenwet toe te voegen. Artikel 17, tweede lid, van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 juncto artikel 204 van de Pensioenwet kunnen dan worden opgenomen in de bijlage bij artikel 8.8.

Artikel 9.7 Wijziging Comptabiliteitswet 2001

Met deze wijziging wordt voorkomen dat de Algemene Rekenkamer zich moet uitspreken over de openbaarheid van informatie die aan de Rekenkamer wordt verstrekt door organen, colleges of personen die zelf op grond van deze wet daarover beslissen. In plaats van deze organen, colleges en personen te horen op grond van artikel 4:8 van de Awb, wordt het verzoek doorgezonden aan deze organen, colleges en personen, die dan zelf op het verzoek moeten besluiten. Als de verzoeker een dergelijk verzoek al aan dat orgaan, dat college of die persoon had gedaan, en op dat verzoek is reeds beslist, kan dat orgaan, dat college of die persoon het nieuwe verzoek eenvoudig afdoen op grond van artikel 4:6 van de Awb.

Artikel 10.1 Intrekking Wet openbaarheid van bestuur

Aangezien het onderhavige voorstel van wet de huidige Wet openbaarheid van bestuur zal vervangen, wordt deze wet ingetrokken.

Artikel 10.2 Overgangsbepaling registerplicht

Artikel 10.2 regelt dat de registerplicht van artikel 3.2 geldt voor de documenten die bij een orgaan komen te berusten met ingang van het tijdstip waarop dit artikel in werking treedt. Deze bepaling is opgenomen om de organen niet te belasten met de verplichting om alle op het moment van inwerkingtreding reeds bij haar berustende documenten alsnog in het register op te nemen. De organen krijgen vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet de nodige tijd om een register op te zetten (zie artikel 10.3), zodat ze daarna van start kunnen gaan met een register dat de documenten zal gaan bevatten die vanaf dat moment bij het orgaan zullen komen te berusten.

Bovendien is in artikel 10.2, tweede lid, de mogelijkheid geschapen om bij algemene maatregel van bestuur de registerplicht (tijdelijk) uit te zonderen voor bepaalde informatie, als de registers voor die informatie nog niet gereed zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 3.2. In het derde lid is een uitzondering opgenomen op het recht om de aanvraag via een formulier in te dienen op grond van artikel 4.1, vierde lid. Zolang de registerplicht nog niet geldt wegens het nog niet in werking treden van artikel 3.2 of een algemene maatregel van bestuur op grond van het tweede lid, kan de burger niet onverkort het recht gegeven worden om van een dergelijk register gebruik te maken. Maar als het bestuursorgaan al wel een register heeft, dan hoort daar ook het aanvragen via het formulier bij. Zodra de registerplicht geldt, heeft verzoeker ook aanspraak op indiening via dat formulier, en is deze overgangsbepaling niet meer van toepassing.

Artikel 10.3 Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking een half jaar na publicatie in het Staatsblad. Voor artikel 3.2 geldt dat hiervoor bij koninklijk besluit een ander tijdstip kan worden vastgesteld, in verband met de noodzakelijke voorbereidingen die de organen moeten treffen. Gedacht moet worden aan een periode van vijf jaar, maar de praktijk moet uitwijzen welke termijn nodig zal zijn.

Voortman
Schouw