

Over wetten en praktische bezwaren

Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van
bestuur

Tilburg, januari 2004

Inhoudsopgave

Samenvatting	iv
Woord vooraf.....	ix
1 Jurisprudentieonderzoek.....	1
1.1 Korte karakterisering van de Wob.....	1
1.1.1 Inleiding.....	1
1.1.2 Werking en reikwijdte.....	1
1.1.3 Uitzonderingen en beperkingen.....	2
1.2 Onderzoeksopzet en -aankpak	3
1.3 Rubricering van de Wob-jurisprudentie.....	4
1.3.1 Inleiding.....	4
1.3.2 De Wob en bijzondere openbaarheidsregelingen (32 uitspraken).....	4
1.3.2.1 Openbaarheidsregelingen die voortgaan op de Wob.....	5
1.3.2.2 Bijzondere openbaarheidsregeling die door de Wob wordt aangevuld.....	7
1.3.2.3 Geen bijzondere regeling die aan de Wob derogeeert.....	7
1.3.3 Het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' (12 uitspraken).....	8
1.3.4 Het begrip 'bestuursorgaan' (12 uitspraken).....	10
1.3.5 Het publieke belang van openbaarheid (18 uitspraken)	11
1.3.6 Categorische weigering (8 uitspraken).....	12
1.3.7 Selectieve openbaarmaking (5 uitspraken).....	12
1.3.8 Openbaarmaking van delen van documenten (5 uitspraken)	13
1.3.9 Wijze van verstrekken (totaal 5 uitspraken)	13
1.3.10 Artikel 10 (118 uitspraken).....	14
1.3.11 Artikel 11 (28 uitspraken).....	15
1.3.12 Overige vragen	16
1.4 Trends in de jurisprudentie.....	17
1.5 In de jurisprudentie ontwikkelde rechtsregels.....	18
1.5.1 Inleiding.....	18
1.5.2 Het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid'	18
1.5.3 Intern beraad en externe deskundigen.....	18
1.5.4 Persoonlijke beleidsopvattingen en daarmee verweven feiten	19
1.5.5 Openbaarheid ten aanzien van een ieder	19
1.6 Oplossingen voor gesignaleerde knelpunten.....	20
1.6.1 Knelpunten.....	20
1.6.2 Selectieve openbaarmaking: een voorstel	20
1.7 Samenvatting van de voornaamste bevindingen.....	22
2 Beleids- en regelgevingsinitiatieven op het terrein van toegang, toegankelijkheid en gebruik.....	24
2.1 Inleiding	24
2.2 Beleids- en regelgevingsinitiatieven met (mogelijk) positiefrechtelijke consequenties voor de Wob.....	25
2.2.1 Richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie	25
2.2.1.1 Algemeen	25
2.2.1.2 Toegankelijkheid	26
2.2.1.3 Gebruik.....	27
2.2.2 Studie gebruiksrechten overheidsinformatie	27
2.2.2.1 Algemeen	27
2.2.2.2 Toegankelijkheid	28
2.2.2.3 Gebruik.....	28
2.2.3 Verdrag van Aarhus en uitvoeringsregelingen	28
2.2.3.1 Algemeen	28
2.2.3.2 Toegang	29
2.2.3.3 Toegankelijkheid	30
2.2.4 Grondwetsvoorstel naar aanleiding van aanbevelingen Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk.....	31
2.2.4.1 Algemeen	31

2.2.4.2 Toegang	31
2.2.4.3 Toegankelijkheid	32
2.2.5 Rapport Wob & ICT	32
2.2.5.1 Algemeen	32
2.2.5.2 Toegang	32
2.2.5.3 Toegankelijkheid	33
2.2.6 Integratie van de Wob in de Awb.....	33
2.2.7 Overige initiatieven	34
2.2.7.1 Eurowob	34
2.2.7.2 Aanbeveling (2002) 2 van de Raad van Europa.....	35
2.2.7.3 Enkele Europese programma's	35
2.2.7.4 Nota Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie.....	35
2.2.7.5 Wetsvoorstel markt en overheid	36
2.2.7.6 De Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie Wallage).....	36
2.2.7.7 De Commissie ICT en Overheid (Commissie Docters van Leeuwen)	37
2.3 Analyse	42
2.3.1 Toegang.....	42
2.3.1.1 Grondrecht toegang tot overheidsinformatie	42
2.3.1.2 Algemene wet op overheidsinformatie.....	42
2.3.1.3 Modernisering van de Wob.....	43
2.3.1.4 Actieve openbaarheid	43
2.3.1.5 Selectieve openbaarheid	43
2.3.1.6 Publiek-private samenwerking	44
2.3.1.7 Internationalisering	44
2.3.2 Toegankelijkheid	44
2.3.2.1 Wettelijke verplichtingen ten aanzien van toegankelijkheid	44
2.3.2.2 Organisatorisch/technische maatregelen	45
2.3.2.3 Voorlichting	46
2.3.3 Gebruik	46
2.4 Recapitulatie	46
Uitvoeringsonderzoek	48
3.1 Inleiding	48
3.2 De aard van een Wob-verzoek	49
3.3 Verstrekkers en gebruikers	50
3.3.1 Verstrekkers.....	50
3.3.2 Gebruikers	51
3.4 Oplossingen.....	51
3.4.1 Hoe oplossingen te beoordelen.....	51
3.4.2 Concrete suggesties	52
3.5 Conclusies	54
4 Eindanalyse.....	55
4.1 Inleiding	55
4.2 Bevindingen.....	56
4.2.1 Doel en werking van de wet	56
4.2.2 Bestuurlijke intimiteit.....	56
4.2.3 Het digitale karakter van de Wob	57
4.3 Richtingen voor een andere aanpak	57
4.3.1 Versterking van het informatiemanagement	57
4.3.2 Meer nadruk op actieve openbaarheid.....	58
4.3.3 Investeren in publieke dienstverlening en transparantie van (besluitvormings)processen	58
4.4 Tot besluit	59
Literatuurlijst	60
Bijlage I: Jurisprudentieregister.....	62
Bijlage II: Schema betreffende de status van de beleids- en regelgevingsinitiatieven ...	70
Bijlage III: Begeleidingscommissie, respondenten en deelnemers workshop	72

Samenvatting

In de begroting 2003 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de minister een evaluatie van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) aangekondigd. Met dit onderzoek hebben onderzoekers verbonden aan het Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering en het Centrum voor Wetgevingsvraagstukken van de Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Tilburg in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitvoering gegeven aan het voornemen tot evaluatie van de Wob.

Het onderzoek bestaat uit drie onderdelen. In het eerste deel is onderzoek gedaan naar de jurisprudentie over de Wob in periode 1997-heden. Het tweede onderdeel bevat een studie naar verschillende beleids- en regelgevingsinitiatieven die positiefrechtelijke consequenties hebben of voorzien voor de Wob. Het laatste deel bevat een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de Wob. Het geheel is afgesloten met een eindanalyse, waarin conclusies ten aanzien van de drie in relatie tot elkaar zijn gegeven.

Jurisprudentieonderzoek

De voornaamste bevindingen van het jurisprudentieonderzoek luiden als volgt:

- Veel vragen over de toepassing van de Wob betreffen de **verhouding** van de **Wob**, als algemene wet aangaande de openbaarheid van overheidsinformatie, **tot bijzondere regelingen** over openbaarheid of vertrouwelijkheid van informatie. Het is daarbij opvallend dat soms zeer beknopte bepalingen over de vertrouwelijke aard van gegevens met een zeer beperkte motivering worden aangemerkt als bijzondere regelingen van uitputtende aard die toepassing van de Wob verhinderen. In veel gevallen ontbreken in de betreffende bijzondere wetten criteria om in geval van conflicten de betrokken belangen af te wegen; de Wob zou wellicht een grotere aanvullende rol kunnen hebben doordat de wet een toetsingskader voor die afwegingen aanreikt.
- De jurisprudentie geeft een ruime **interpretatie van de begrippen 'bestuurlijke aangelegenheid' en 'intern beraad'** te zien. Bestuurlijke aangelegenheden zijn niet uitsluitend zaken die samenhangen met beleidsvorming, -voorbereiding en -uitvoering door een bestuursorgaan, maar in feite het functioneren van het openbaar bestuur in al zijn facetten, waaronder de interne organisatie van een bestuursorgaan en aangelegenheden die de uitoefening van publieke taken door private organisaties betreffen. Intern beraad kan ook omvatten het benutten van de expertise van externe deskundigen. In zekere zin wordt ook het begrip **'persoonlijke beleidsopvattingen'** een ruime strekking toegekend, door de erkenning dat ook de openbaarmaking van met die opvattingen nauw verbonden informatie van feitelijke aard aan beperkingen onderhevig is.
- Wat betreft de **uitzonderingsgronden** die **artikel 10** noemt, concentreren beroepsprocedures zich rond de gronden genoemd in het tweede lid, onder e. (privacy) en g. (onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen). Dit kan samenhangen met de systematiek van de Wob: het informatiestelsel dat aan de wet ten grondslag ligt betekent dat het voor geïnteresseerden gemakkelijk is te vragen naar informatie van allerlei aard, zonder precies te weten waarnaar men zoekt. Het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid', dat een zekere selecterende werking zou moeten hebben, heeft door de ruime interpretatie die eraan wordt gegeven weinig onderscheidend vermogen. Een gevolg is dat verzoeken om informatie alle mogelijke activiteiten van bestuursorgaan kunnen betreffen. De interesse van media en burgers betreft mogelijk juist die zaken die aan de privé-sfeer of reputatie van bestuurders of van andere betrokken personen of instanties raakt.
- Ook **artikel 11** geeft aanleiding tot relatief veel beroepsprocedures. Hiervoor kan dezelfde verklaring gelden als voor de veelvuldige conflicten rond artikel 10: de

systematiek van de Wob en de interpretatie van centrale begrippen in de wet door de rechter maken een zoektocht naar informatie mogelijk waardoor de burger het bestuur dicht op de huid kan kruipen. De burger krijgt zo de gelegenheid steeds meer van de ambtelijke voorbereiding van beleid in de openbaarheid te brengen, waardoor daarover vaker geschillen ontstaan.

- In de rechtspraak is een eind gemaakt aan de **selectieve verstrekking van informatie**. De Wob is in zijn toepassing 'digitaal' in de zin dat informatie ofwel openbaar is, en daarmee beschikbaar voor een ieder, ofwel niet openbaar: *tertium non datur*. Het verdient aanbeveling in de Wob een wettelijke basis neer te leggen voor selectieve verstrekking van informatie, nu daaraan in de praktijk een grote behoefte blijkt te bestaan.

Onderzoek naar beleids- en regelgevingsinitiatieven

Op basis dit onderzoeksonderdeel – waarin aanbevelingen in (beleids)initiatieven op het gebied van toegang, toegankelijkheid en gebruik zijn geïnventariseerd en vervolgens zijn geanalyseerd in het licht van opvattingen van deskundigen – kan worden gezegd dat de Wob niet als een rustig bezit mag worden beschouwd. De afgelopen 10 jaar heeft een reeks aan waardevolle voorstellen opgeleverd, waarbij de overheid vanuit meerdere actuele beleidsoverwegingen en -prioriteiten niet langer aan actie lijkt te kunnen ontkomen. Vanuit reguleringsoogpunt is de Wob op zijn minst aan modernisering toe. In een rigoureuze scenario – dat overigens door een meerderheid van de tijdens dit onderzoek geraadpleegde deskundigen als wenselijk scenario wordt aangemerkt – moet de wet volledig op de helling en worden vervangen door een alternatief dat beter recht doet aan de huidige tijdgeest. Dat alternatief zou moeten worden gevonden in een algemene wet op toegang, toegankelijkheid en (bij overwegende voorkeur van de deskundigen ook) gebruik van overheidsinformatie. Tegelijkertijd moet actieve openbaarheid niet alleen op wetgevingsniveau (als hoofdregel voor openbaarheid) een nieuwe en zwaardere invulling krijgen, maar ook praktisch veel beter uit de verf komen. In het laatste geval ligt de sleutel – mede met het oog op de publieke dienstverlening – in een combinatie van effectieve feitelijke en intellectuele toegankelijkheid gekoppeld aan een grotere inzet van ICT binnen overheidsorganisaties.

Kijkend naar het tijdspad dat de overheid moet volgen voor wetgevings- en andere activiteiten op het gebied van toegang, toegankelijkheid en het gebruik van overheidsinformatie zou het volgende stappenplan kunnen worden overwogen:

- Op zeer korte termijn zou het ministerie van BZK haar standpunt en visie uiteen moeten zetten ten aanzien van openbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie in relatie tot een vergroting van de transparantie van de overheid. De te presenteren visie zou in ieder geval gericht moeten zijn op zowel de uitvoering van de voorstellen van de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, als de ontwikkeling van een algemene wet op toegang, toegankelijkheid en gebruik van overheidsinformatie. Daarbij kan de implementatie van de richtlijn worden aangegrepen om nu reeds de bakens ten aanzien van een grondwetsherziening neer te zetten door het uitdragen van beleidsambities.
- Door op korte termijn een beleidsvisie te presenteren ten aanzien van openbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie, krijgt het uitvoeringsniveau voldoende gelegenheid zich voor te bereiden op de te nemen organisatorische en technische maatregelen ten behoeve van de verbetering van de (feitelijke en intellectuele) toegankelijkheid van overheidsinformatie. In dat verband zullen ook de voorstellen van de Commissie Wallage nader gestalte moeten krijgen. Ten aanzien van gebruik van informatie en de daarmee uitgedragen ambities kunnen de diverse organisaties die het aangaat (dus ook de verdieners aan 'kostbare informatie') hun plannen trekken en zich adequaat voorbereiden.
- Ondertussen kan op wetgevingsniveau worden gewerkt aan de vertaling van de ambities in concrete wetgeving, waarbij onder meer de kanteling van het

toegangsbegrip (actieve openbaarheid als hoofdregel) gestalte krijgt en aan overgangsmaatregelen worden gewerkt voor financieel afhankelijke overheidsinstanties. Tegelijkertijd zal er ook aandacht moeten zijn voor aanpalende acties, waaronder investeren in publieke dienstverlening, transparantie van processen rondom besluitvorming over al dan niet toegankelijkheid en een versterking van het informatiemanagement.

Onderzoek naar de uitvoeringspraktijk

De vragen die in dit deel van de evaluatie naar voren komen, hadden betrekking op mogelijke organisatorische en bestuurlijke problemen, de wensen van betrokkenen, en de invoering van oplossingen. Uit bovenstaande analyse komen de volgende antwoorden naar voren:

- De problemen zijn vrij eenduidig: termijnen worden regelmatig overschreden, bepaalde begrippen in de wet leveren onduidelijkheid en meningsverschillen op en de mega-verzoeken zorgen voor een werklust, die een groot beslag legt op de ambtelijke organisatie.
- Het belang dat aan deze problemen wordt gehecht verschilt naar gelang het gehanteerde perspectief. Slechts een klein deel van de gevallen verloopt problematisch, maar dat zijn juist die gevallen waarbij de wet het meest nadrukkelijk wordt gehanteerd.
- Met name de interpretatie van de problemen verschilt in de praktijk sterk. Verstrekken van overheidsinformatie beschrijven de problemen vooral in termen van capaciteit en verkeerd gebruik; de meest actieve gebruikers in termen van onwil en manipulatie. Voorgestelde oplossingen zijn in veel gevallen sterk verbonden aan het ene dan wel het andere perspectief.
- Het ligt voor de hand te zoeken naar oplossingen, die zowel de druk op de fysieke capaciteit verminderen als het vertrouwen tussen verstrekkers en gebruikers van informatie versterken. Met name actieve gegevensverstrekking kan hierin een sleutelrol spelen.

Eindanalyse

In de eindanalyse wordt naar aanleiding van de aandachts- en knelpunten en ambities die in de verschillende onderzoeksonderdelen naar voren zijn gekomen de volgende aanbevelingen gedaan:

- **Versterking van het informatiemanagement** - In de eerste plaats kan worden getracht het aantal conflicten rond de toepassing van de Wob te verminderen door de versterking van het *informatiemanagement* van de overheid. Daartoe rekenen wij het aanpassen van de wet waar dat mogelijk is aan de wensen van de gebruikers, het in aansluiting daarop goed (feitelijk en intellectueel) toegankelijk maken van de informatie en het zorgvuldig beheren daarvan. Een mogelijke concrete aanpassing zou kunnen zijn het introduceren van een regime van selectieve informatieverstrekking. Een dergelijke uitbreiding van het instrumentarium van de Wob kan bijdragen aan een soepeler omgang tussen burger en bestuur, omdat ruimte ontstaat om bepaalde groepsbelangen of deelbelangen op hun waarde te schatten. Verder zou er meer aandacht kunnen zijn voor een grotere transparantie ten aanzien van de motivering van beslissingen omtrent informatieverzoeken en over de aard van niet-openbare informatie, vanzelfsprekend zonder daarmee prijs te geven wat vertrouwelijk dient te blijven. Aandacht hiervoor kan bijdragen aan het herstel van vertrouwen tussen overheid en burger. Tot slot kan worden vastgelegd dat informatie niet behoeft te worden verstrekt waar deze eerder (bij een eerder verzoek van dezelfde aanvrager) of elders (via een algemeen toegankelijke bron) voor de aanvrager toegankelijk is gemaakt. Dit vrijwaart publieke instanties van een onnodig beslag op hun capaciteit. Tegelijkertijd stimuleert een dergelijke bepaling het streven om de toegankelijkheid van informatie systematisch en in een vroeg stadium te regelen.

- **Meer nadruk op actieve openbaarheid (korte termijn)** - De versterking van het informatiemanagement zou gepaard moeten gaan met een vergroting van de aandacht voor *actieve openbaarheid*. Burgers zullen dan minder vaak de behoefte voelen om een zoektocht te ondernemen naar die informatie waarvan op voorhand aangenomen kan worden dat zij die zullen willen verkrijgen en dat die hen zonder bezwaar kan worden verstrekt. De investering die gepleegd moet worden om meer pro-actief openbaarheid te betrachten, zal in elk geval deels kunnen worden terugverdiend doordat minder vaak reactief moet worden gehandeld naar aanleiding van omvangrijke informatieverzoeken. De huidige wet biedt hiervoor alle ruimte (zij het geen afdwingbare normen). Uiteraard zullen nieuwe mogelijkheden op het terrein van informatie- en communicatietechnologie hierbij een wezenlijke rol moeten spelen. Alleen al de inrichting – naar het Amerikaanse voorbeeld – van een ‘reading room’ kan op korte termijn een stap voorwaarts betekenen. Meer algemeen biedt het instellen van pilotprojecten gelegenheid tot experimenteren met openheid. Tegelijkertijd kan ook onderzoek naar ‘best practices’ in het buitenland waardevolle informatie opleveren over de praktische vormgeving van actieve openbaarheid.
- **Meer nadruk op actieve openbaarheid (middellange termijn)** - Op de middellange termijn lijkt een meer fundamentele herziening van de wijze waarop openbaarheid van overheidsinformatie in onze samenleving is gereguleerd en georganiseerd onontkoombaar. Langs de lijnen uitgezet door de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk en volgens de gedachte van een algemene wet op toegang, toegankelijkheid en gebruik van overheidsinformatie kunnen transparantie en openheid conform de huidige tijdseisen worden vormgegeven. Naast een kanteling van het toegangsbegrip naar actieve openbaarheid en wettelijke invulling van toegankelijkheid zouden eveneens andere belangrijke aandachtspunten – o.m. modernisering, voorwaarden voor selectieve openbaarheid – moeten worden meegenomen. De uitgangspunten voor de organisatie van overheidsinformatie zouden in elk geval in lijn moeten liggen met de aanbevelingen in het rapport van de Commissie-Wallage voor actieve openbaarheid, fysieke toegankelijkheid en een grote mate van transparantie van de beleidsvoorbereiding. Een belangrijke prikkel voor een dergelijke strategie is gelegen in haar meervoudige effect: niet alleen vermindert actieve openbaarheid de druk die (met name brede) Wob-verzoeken op de organisatie leggen, zij draagt ook bij aan een beter imago van de overheid en vermindert daarmee de neiging om vragen om informatie via de juridische, voor beide partijen tijdrovende weg van de Wob te beantwoorden.
- **Investeren in publieke dienstverlening en transparantie van (besluitvormings)processen** - Tenslotte lijkt het wenselijk te investeren in de kwaliteit van de uitvoering van de bestaande wettelijke regeling. Veel van het ongenoegen dat bij de toepassing van de wet wordt ervaren, vindt een oorsprong in de moeizame communicatie tussen de informatievragers en het bestuur en in de overschrijding van wettelijke termijnen. Het ongenoegen over de wijze waarop de overheid openbaarheid betracht zou kunnen afnemen wanneer die openbaarheid wordt gezien als een vorm van *publieke dienstverlening*, waarvan de kwaliteit het imago van de overheid mede bepaalt. Daarmee gaat het niet noodzakelijkerwijs om andersoortige beslissingen over de toegankelijkheid van informatie, maar (ook) om het sturen van de verwachtingen van gebruikers ten aanzien van de verstrekking van informatie. Dit kan bijvoorbeeld door actief inzicht te geven in het verloop van een procedure (bijv. door stelselmatig contact te onderhouden met de informatievragers en de mogelijkheden van ICT beter te benutten) en door zaken die tegenstrijdige verwachtingen oproepen (zoals hoorzittingsprocedures) anders in te richten. Wel moet bedacht worden dat in elk wettelijk stelsel van openbaarheid van bestuur een conflictueus terrein zal blijven bestaan: niet alle informatie zal de overheid kunnen delen met de burger, en niet in alle gevallen zal de burger daarmee genoegen nemen. Een toekomstige wettelijke regeling

betreffende de toegang en toegankelijkheid van overheidsinformatie zal dus steeds een toetsingskader moeten bieden voor de beoordeling van dergelijke conflicten. De regeling in de artikelen 10 en 11 van de Wob biedt daarvoor een goed bruikbare basis. De mate van conflict kan echter tot op zekere hoogte worden beheerst, maar dat vereist een investering in relatiebeheer.

Woord vooraf

In de begroting voor 2003 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de minister een evaluatie van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) aangekondigd. De evaluatie is gesitueerd binnen de doelstellingen van het kabinet om een goed functionerend bestuur te bevorderen en de representatieve democratie te versterken, alsmede de burger en organisaties in staat te stellen daarin hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. De sleutelbegrippen daarbij zijn transparantie en participatie. De minister merkt in dit verband over de evaluatie van de Wob op:

“Het recht van burgers op bij de overheid aanwezige informatie die zich leent voor openbaarmaking, is in de moderne democratische samenleving een fundamenteel recht. Het vormt een waardevolle aanvulling op het recht op vrijheid van meningsuiting en het kiesrecht. Tegelijk moet duidelijk zijn welke informatie zich wel en welke zich niet voor openbaarmaking leent, onder andere om redenen van privacy en om te voorkomen dat de ambtelijke voorbereiding van politieke besluitvorming al een politiek karakter krijgt. De werking van de huidige Wob zal – mede op dit punt – kritisch worden geëvalueerd. Op basis daarvan zal het kabinet een beslissing nemen over de eventuele uitbouw van de Wob tot een Wet toegankelijkheid overheidsinformatie.”¹

Met het onderhavige onderzoek hebben onderzoekers verbonden aan het Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering en het Centrum voor Wetgevingsvraagstukken van de Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Tilburg in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitvoering gegeven aan het voornemen tot evaluatie van de Wob. Het onderzoek bestaat uit drie onderdelen. Het eerste deel doet verslag van het onderzoek naar de jurisprudentie inzake de Wob over de periode 1997-heden (hoofdstuk 1). Het tweede onderdeel bevat een studie naar verschillende beleids- en regelgevingsinitiatieven die positiefrechtelijke consequenties hebben of in het vooruitzicht stellen voor de Wob (hoofdstuk 2). Het laatste deel bevat een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de Wob. Daarin worden de ervaringen van gebruikers en uitvoerders van de Wob geschetst, alsmede de opvattingen die bij hen leven over de toekomst van de wet (hoofdstuk 3). Het onderzoek wordt afgerond met een eindanalyse waarin de uitkomsten uit de drie onderdelen met elkaar in verband worden gebracht en conclusies ten aanzien van het functioneren en de toekomst van de Wob worden gegeven (hoofdstuk 4).

De resultaten van het onderzoek zijn gebaseerd op literatuurstudie en jurisprudentie-analyse. Tevens zijn ten behoeve het onderzoek naar de beleidsontwikkelingen en de uitvoeringspraktijk een twaalfstal interviews gevoerd met enerzijds deskundigen op het terrein van de Wob en/of transparantie en openheid van de overheid en anderzijds gebruikers. Tot slot is halverwege januari 2004 een workshop georganiseerd met (andere) deskundigen op eerdergenoemd gebied en ambtenaren van BZK, waarbij inmiddels uit het onderzoek verkregen resultaten zijn getoetst. Bij de keuze van de te interviewen en voor de workshop uit te nodigen personen is naast deskundigheid tevens zoveel mogelijk gekeken naar een evenredige verdeling over de verschillende onderwerpen die zich in het kader van het onderzoek aandienen.²

¹ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 600, hoofdstuk VII, nr. 2, p. 10.

² Zie bijlage III voor een lijst met namen.

Op deze plaats bedanken wij de deelnemers aan de interviews en de workshop voor hun medewerking aan het onderzoek. Tevens bedanken wij Prof. mr. P.C. Gilhuis voor commentaar op eerdere versies van het rapport.

Het onderzoek is afgerond op 30 januari 2004.

Tilburg, februari 2004

Taco Brandsen
Eefke Cornelissen
Simone van der Hof
Gert-Jan Leenknecht
Corien Prins
Marc de Vries

M.m.v.
Lisette Griep
Anna Jasiak
Roel Loermans

1 Jurisprudentieonderzoek

1.1 Korte karakterisering van de Wob

1.1.1 Inleiding

Ten behoeve van de begrijpelijkheid en leesbaarheid van het jurisprudentieonderzoek zal hieronder kort de systematiek van de Wob worden uiteengezet. Zo wordt voorkomen dat de analyse van de rechtspraak onnodig moet worden belast met uitwijdingen over de systematiek van de wet en de samenhang tussen de verschillende thema's. De vetgedrukte termen in onderstaande schets corresponderen met de categorisering van de rechtspraak die wordt gehanteerd in paragraaf 3 van dit onderdeel. Het spreekt voor zich dat hiermee geen volledige en uitputtende behandeling van de systematiek van de Wob is beoogd.³

1.1.2 Werking en reikwijdte

De Wob treft een algemene regeling voor de openbaarheid van bestuur. Uitgangspunt daarbij is dat informatie betreffende bestuurlijke aangelegenheden openbaar is, tenzij uit de wet voortvloeit dat informatie niet openbaar dient te worden gemaakt. De Wob is echter niet de enige wet die bepalingen betreffende openbaarheid bevat: in vele wetten zijn bepalingen opgenomen die de vertrouwelijkheid en openbaarheid van informatie rond bestuurlijke processen regelen. De Wob laat deze regelingen onverlet: een bestuursorgaan verstrekt bij het uitvoeren van zijn taken informatie overeenkomstig de Wob, onverminderd het elders bij de wet bepaalde (art. 2). Waar andere wettelijke bepalingen bestaan aangaande openbaarheid heeft de Wob een aanvullende werking; waar een **uitputtende bijzondere regeling aangaande openbaarheid** bestaat, gaat die voor op de Wob (*lex specialis derogat legi generali*).

De Wob omvat zowel de passieve als de actieve openbaarheid van informatie. Met deze aanduidingen wordt respectievelijk bedoeld dat bestuursorganen zowel informatie op verzoek moeten verstrekken (art. 3-7), als informatie uit eigen beweging openbaar dienen te maken (art. 8-9). Wat betreft het verstrekken van informatie op verzoek is de Wob gebaseerd op het zogeheten informatiestelsel. Dit houdt in dat het volstaat een bestuursorgaan te verzoeken informatie te verstrekken over een bepaald onderwerp. Het is daarbij niet nodig, anders dan in een zogeheten documentenstelsel, naar de concrete documenten te vragen waarin die informatie is neergelegd. Hiermee is beoogd de burger een ruime toegankelijkheid van informatie te garanderen.⁴

Een verzoek om informatie moet daarbij aan een aantal voorwaarden voldoen. Het onderwerp waarover informatie wordt verzocht moet een **bestuurlijke aangelegenheid** betreffen: een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan (art. 1, onder b). De verzoeker dient deze bestuurlijke aangelegenheid bij zijn verzoek te vermelden.⁵ Verder

³ Voor een meer uitgebreide behandeling van de systematiek van de Wob, zie: J.A. Hofman, J.A. van Schagen, *Openbaarheid van bestuur (AAe-Cahiers staats- en bestuursrecht, dl. 7)*, Nijmegen 2003; L.W.M. Wopereis, *De grondslagen en grenzen van overheidsvoorlichting*, Den Haag 1996; H. Koning, *Directe democratie in Nederland*, Den Haag 1996; M. Klijnsma, *Openbaarheid in het milieurecht*, Deventer 1998; H.R.B.M. Kummeling, *Relatieve geheimhoudingsplichten*, Zwolle 1997.

⁴ Zie hierover *Kamerstukken II 1986/87*, 19 859, nr. 3, p. 9.

⁵ De bestuurlijke aangelegenheid kan, aldus artikel 3, tweede lid, Wob, ook worden aangeduid door een verzoek om informatie uit een bepaald document; zie *Kamerstukken II 1986/87*, 19 859, nr. 3, p. 24.

moet de gevraagde informatie zijn neergelegd in een **document**: een **bij een bestuursorgaan berustend** schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat (art. 1, onder a). Het begrip document is dus een ruim begrip. Het omvat behalve papieren stukken of dossiers ook beeld- en geluidsdragers, computerschijven met daarop bestanden en andere elektronische informatiedragers.⁶

Voor de vraag of een bepaalde instantie als een **bestuursorgaan** in de zin van de Wob dient te worden aangemerkt, is bepalend of het gaat om een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onder a of b, van de Algemene wet bestuursrecht. Op een aantal van deze bestuursorganen is de Wob in elk geval van toepassing (art. 1a, eerste lid, onder a-c); andere dan de genoemde bestuursorganen kunnen bij algemene maatregel van bestuur van de werking van de wet worden uitgezonderd (onder d).⁷

De **wijze van verstrekking** van informatie is geregeld in artikel 7: het bestuursorgaan stelt de gevraagde informatie in een van de daar genoemde vormen beschikbaar en houdt bij de keuze daartussen rekening met de voorkeur van de verzoeker. De wet bepaalt voorts dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden vastgesteld welke **kosten** bestuursorganen in rekening kunnen brengen voor het verstrekken van informatie; dit is voor de Rijksoverheid gebeurd in het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur.⁸

1.1.3 Uitzonderingen en beperkingen

Uitgangspunt van de wet is, zoals hierboven gesteld, dat bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken openbaarheid betrachten. Er zijn echter situaties waarin het verstrekken van informatie – ongeacht of dat uit eigen beweging dan wel op verzoek gebeurt – met zwaarwegende andere belangen in strijd kan komen. De Wob kent daartoe een regeling van uitzonderingsgronden (art. 10) en beperkingen (art. 11). De uitzonderingsgronden geven aan welke belangen ertoe aanleiding kunnen geven het verstrekken van informatie achterwege te laten; wanneer vast staat dat bepaalde informatie dient te worden verstrekt, kunnen daaraan nog beperkingen worden verbonden die inhouden dat de informatie niet volledig openbaar wordt gemaakt. Het eerste lid van artikel 10 vermeldt de **absolute uitzonderingsgronden**: in de genoemde gevallen blijft verstrekking van de gevraagde informatie zonder meer achterwege. In het tweede lid is een zevental **relatieve uitzonderingsgronden** neergelegd. Telkens wanneer de openbaarmaking van bepaalde informatie aan een of meer van de daarin genoemde belangen raakt, moet een afweging worden gemaakt tussen het specifieke belang dat met geheimhouding van de informatie wordt gediend en het **publieke belang van openbaarheid** van de gevraagde informatie.

In het derde en vierde lid van artikel 10 is een regeling getroffen voor milieu-informatie. Deze regeling houdt in dat milieu-informatie moet worden beschouwd als informatie die de economische of financiële belangen van de Staat (een van de relatieve uitzonderingsgronden) raakt, voor zover de informatie handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter. Voorts is bepaald dat openbaarmaking van milieu-informatie achterwege blijft indien daardoor het milieu geschaad zou worden.

De verstrekking van informatie uit documenten die zijn bedoeld voor intern beraad of beraad binnen adviescommissies wordt door artikel 11 aan beperkingen gebonden. Indien een bestuursorgaan dergelijke documenten openbaar wil maken, wordt over **persoonlijke beleidsopvattingen** alleen informatie verstrekt als de betrokken persoon instemt met openbaarmaking. Zo niet, dan wordt de informatie slechts in een niet tot de persoon herleidbare vorm verstrekt. In ambtelijke adviezen neergelegde persoonlijke

⁶ *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 21.

⁷ In het Besluit bestuursorganen WNO en Wob van 11 september 1998, *Stb.* 580, wordt een aantal bestuursorganen van de werking van de Wob uitgezonderd.

⁸ Besluit van 5 februari 1993, *Stb.* 112.

beleidsopvattingen worden alleen openbaar gemaakt als de betrokkenen voorafgaand aan de advisering van het voornemen tot openbaarmaking in kennis zijn gesteld.

1.2 Onderzoeksopzet en -aanpak

In dit deel van het onderzoek wordt getracht een antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:⁹

- Is er een mate van rubricering aan te brengen in de onderwerpen van rechtsgeschillen met betrekking tot de Wob, die aan de rechter worden voorgelegd? (*zie par. 1.3*)
- Zijn er in de jurisprudentie bepaalde trends (strikttere of ruimere interpretatie of wetsuitleg) te onderkennen met betrekking tot de toepassing en interpretatie van de Wob? Zo ja: welke? (*par. 1.4*)
- Hebben zich in de jurisprudentie met betrekking tot de Wob bepaalde nieuwe rechtsregels ontwikkeld? (*par. 1.5*)
- Welke oplossingen zijn aan te dragen voor de knelpunten die in het (interne) vooronderzoek aan het licht zijn gekomen? (*par. 1.6*)

Voor de verzameling van de geanalyseerde Wob-jurisprudentie is gebruik gemaakt van elektronische databanken met rechtspraak en van papieren jurisprudentieverzamelingen en –tijdschriften. De meest gangbare media, te weten de Nederlandse Jurisprudentie (NJ), Administratiefrechtelijke Beslissingen (AB), Kort Geding (KG), Jurisprudentie Bestuursrecht (JB), Gemeentestem (Gst.), Rechtspraak van de Week (RvdW) en de online databank van rechtspraak.nl zijn doorzocht op jurisprudentie betreffende de Wob in de periode van 1 januari 1997 tot 1 februari 2004. In verschillende van de aldus gevonden uitspraken wordt verwezen naar oudere ‘standaardjurisprudentie’; ook deze uitspraken zijn in de analyse meegenomen. Vervolgens zijn de gevonden resultaten ontdekt: verschillende uitspraken zijn in meerdere databanken of periodieken opgenomen. Deze verzameling is aangevuld met recent – en vooralsnog ongepubliceerd – materiaal dat rechtsreeks van het ministerie van BZK werd verkregen. Dit heeft in totaal 203 unieke gepubliceerde uitspraken van Nederlandse rechterlijke instanties over de werking en toepassing van de Wob opgeleverd.

Opgemerkt dient te worden dat op deze wijze slechts een selectie van alle bestaande Wob-jurisprudentie in het onderzoek wordt betrokken. Het is praktisch onmogelijk om alle rechtspraak betreffende de Wob, inclusief niet-gepubliceerde uitspraken, van alle Nederlandse rechterlijke instanties bijeen te krijgen. Om die reden vormt *gepubliceerde* jurisprudentie de basis voor het onderzoek. Ten einde uit te sluiten dat op deze wijze een belangrijke categorie Wob-uitspraken buiten het blikveld van de onderzoekers zou vallen, is de lijst met gevonden rechtspraak voorgelegd aan openbaarheidsdeskundige mr. A.A.L. Beers, die de jurisprudentie aangaande openbaarheid van bestuur sedert de jaren tachtig van de vorige eeuw op de voet volgt. Hieruit is niet gebleken dat met de geschetste aanpak van het onderzoek belangrijke categorieën uitspraken buiten beschouwing zouden blijven.

De verzamelde uitspraken zijn vervolgens gecatalogiseerd naar onderwerp van geschil en inhoudelijk geanalyseerd. Bij de interpretatie van de uitspraken is gebruik gemaakt van commentaren in de literatuur en, indien voorhanden, annotaties bij de betreffende uitspraken.

⁹ Deze vragen, alsmede de nadere uitwerking daarvan bij elk van de aangegeven paragrafen, zijn integraal overgenomen uit de startnotitie die het ministerie van BZK ten behoeve van onderhavig onderzoek heeft opgesteld.

1.3 Rubricering van de Wob-jurisprudentie

1.3.1 Inleiding

De eerste onderzoeksvraag betreft de rubricering van rechtsgeschillen met betrekking tot de Wob naar onderwerp van het aan de rechter voorgelegde geschil. Bij de analyse zijn de volgende, meer specifieke vragen richtinggevend:

- Welke soort vragen wordt voorgelegd aan de bestuursrechter?
- Met betrekking tot welke afwijzingsgronden (de artikelen 10 en 11) in de Wob wordt relatief vaak beroep ingesteld bij de bestuursrechter en is hiervoor een reden aan te geven? Zo ja, welke en waarom?
- In welke mate vloeit de aard van de rechtsgeschillen voort uit het systeem waarvoor in de Wob is gekozen (onderwerpen- versus documentenstelsel)?

De meest belangwekkende categorieën zaken worden elk afzonderlijk behandeld aan de hand van de bovenstaande vragen. Het gaat daarbij niet alleen om categorieën veel voorkomende zaken, maar ook om typen vragen die inhoudelijk interessant zijn omdat ze een principieel punt bevatten. Daarna wordt kort aangeduid welke andere onderwerpen daarnaast nog in de Wob-jurisprudentie aan de orde komen; het gaat dan steeds om vragen die slechts één of enkele malen werden opgeworpen. In bijlage 1 bij deze rapportage is een per categorie gerangschikte lijst van de hieronder behandelde jurisprudentie opgenomen.¹⁰ In die lijst zijn ook vindplaatsen en registratienummers te vinden die in de tekst, omwille van de leesbaarheid, veelal zijn weggelaten.

1.3.2 De Wob en bijzondere openbaarheidsregelingen (32 uitspraken)

Uit de tekst van de Wob en met name ook uit de geschiedenis van de totstandkoming daarvan blijkt duidelijk dat met deze wet niet is beoogd de bestaande wettelijke regelingen inzake openbaarheid en geheimhouding op speciale terreinen opzij te zetten dan wel daarnaast een aanvullende mogelijkheid te bieden om informatie te verkrijgen. De bestaande bepalingen over openbaarheid en geheimhouding bij of krachtens andere wetten gesteld, verhouden zich immers tot die van de Wob als bijzondere tot algemene, welke als zodanig voorrang hebben boven laatstgenoemde.¹¹

De Wob dient te wijken voor bijzondere regelingen betreffende openbaarheid met een uitputtend karakter. Een regeling kan slechts als uitputtend worden aangemerkt indien zij beoogt te voorkomen dat door toepassing van de Wob afbreuk zou worden gedaan aan de goede werking van de bijzondere wet.¹² Een flink aantal zaken in de verslagperiode van onderhavig onderzoek betreft de vraag in hoeverre een bepaalde regeling moet worden aangemerkt als een dergelijke bijzondere openbaarmakingsregeling van uitputtende aard die voorgaat op de Wob. Daarnaast is de verhouding tussen de Wob en enkele regelingen van internationale herkomst aan de orde geweest; deze regelingen zijn van een hogere orde dan de nationale wetgeving en hebben, voor zover zij dezelfde materie regelen als de Wob, alleen om die reden al voorrang.

¹⁰ Uitspraken waarin meerdere vragen betreffende de Wob aan de orde worden gesteld, zijn in meerdere categorieën opgenomen. Daardoor komen de totalen van de (sub)categorieën niet overeen met het totale aantal bestudeerde uitspraken.

¹¹ ABRvS 3 maart 1997, AB 1997/188.

¹² L. Kooman, R.Th.J. Van 't Zelfde, De Wob en bijzondere openbaarmakingsregelingen, in: *de Gemeentestem* 2002, 7171, p. 489.

1.3.2.1 Openbaarheidsregelingen die voorgaan op de Wob

Communautaire en andere Europese regelingen

In een drietal zaken is vastgesteld dat de werking van regelingen van Europese herkomst de toepassing van de Wob kan uitsluiten. Zo werd de Wob niet van toepassing geacht te zijn in het geval van de openbare Europese aanbestedingsprocedure, aangezien daarop een uitputtende Europese openbaarheidsregeling op van toepassing was, te weten de richtlijn betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening (92/50/EEG). De rechter overwoog daarbij dat in 1996 het 'Agreement on government procurement' (GPA) in werking was getreden. Hoewel niet duidelijk was of hieraan rechtstreekse werking toekwam, besloot de rechter de richtlijn conform de normen uit het GPA toe te passen omdat deze laatste verdergaande bescherming boden dan de Wob (Pres. Rb. Utrecht, 19 december 1997). De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in haar uitspraak van 17 juli 2002 bepaald dat de toepassing van een communautaire geheimhoudingsbepaling in verordening (EG) nr. 515/97 ertoe leidt dat de bepalingen van de Wob buiten beschouwing dienen te blijven (zie ook rechtbank Middelburg, 4 februari 2003).

Voorts werd artikel 33 (oud) EVRM in samenhang met artikel 2 van het 'European Agreement Relating to Persons Participating in Proceedings before the European Commission and Court of Human Rights', mede bezien in het licht van Rule 17 van de 'Rules of Procedure van de ECRM', aangemerkt als een uitputtende regeling inzake openbaarmaking en geheimhouding van stukken, welke als bijzondere regeling de Wob opzij zet (ABRvS, 9 april 2003).

Nationale regelgeving

Van de volgende nationale regelingen betreffende de vertrouwelijkheid of openbaarheid van gegevens heeft de rechter in de verslagperiode van dit onderzoek vastgesteld dat zij als bijzondere regelingen met een uitputtend karakter moeten worden gezien en daarmee voorgaan op de Wob:¹³

- Wet op de geneesmiddelenvoorziening

Artikel 29, derde lid, van de Wet op de geneesmiddelenvoorziening (WOG) bevat een bijzondere openbaarmakingsregeling die voorgaat op de Wob. Verder werd in deze uitspraak vastgesteld dat de Wob niet wijkt voor openbaarmakingsregelingen neergelegd in op een wet in formele zin gebaseerde uitvoeringsregelingen. Zo wordt de Wob niet buiten toepassing gelaten ten gunste van het op artikel 26, onder f, WOG gebaseerde Besluit registratie geneesmiddelen, en evenmin in gevallen die binnen de werking van de Regeling register College ter beoordeling van geneesmiddelen vallen. (ABRvS, 3 maart 1998).

Artikel 29, derde lid, WOG bevat een uitputtende bijzondere regeling voor samenstelling en bereiding van, alsmede de handel in, farmaceutische producten en preparaten. Uit de bepaling kan niet worden afgeleid dat ook ten aanzien van informatie over andere onderwerpen dan de bovenstaande geheimhouding moet worden betracht. Vragen om informatie die buiten het bereik van deze bepaling vallen, dienen aan de Wob getoetst te worden (Rechtbank Amsterdam, 13 januari 2001).

- Wet politieregisters

Deze wet bevat een gedetailleerde regeling van de opname van persoonsgegevens in politieregisters en van de verstrekking daarvan aan derden. Deze regeling is van een uitputtende aard, zodat de Wob niet van toepassing is (ABRvS, 4 maart 1999).

¹³ Van een aantal andere regelingen was dit reeds eerder vastgesteld; zie hierover Hofman/Van Schagen, a.w. 2003, p. 65.

- Wet milieubeheer en Awb

In artikel 8:6 van de Wet milieubeheer worden de artikelen 3:41 tot en met 3:45 van de Awb van toepassing verklaard. Dit levert een bijzondere openbaarmakingsregeling op waardoor de Wob buiten toepassing wordt gelaten (Rechtbank Arnhem, 9 juni 1999).

- Luchtvaartongevallenwet¹⁴

De Luchtvaartongevallenwet bevat een uitputtende bijzondere openbaarmakingsregeling, die de Wob opzij zet. Het belang van de veiligheid van de luchtvaart dient een specifiek op de waarborging van de vertrouwelijkheid van het onderzoek naar de oorzaak van een ongeval toegesneden regeling inzake openbaarheid en geheimhouding te hebben (ABRvS, 14 september 1999).

- Bestrijdingsmiddelenwet

Een vijftal uitspraken heeft betrekking op artikel 22, eerste lid, Bmw. Deze bepaling beperkt de Wob in haar toepassing, indien en voor zover sprake is van een verzoek om inzage in een toelatingsaanvraagformulier betreffende een stof die bestanddelen bevat die schadelijk zijn voor de mens, of voor dieren of planten, welker instandhouding gewenst is (ABRvS, 10 augustus 2000).

- Wet waardering onroerende zaken vastgestelde waarden

Artikel 40 van de Wet waardering onroerende zaken vastgestelde waarden bevat een bijzondere uitputtende openbaarmakingsregeling waardoor de Wob buiten toepassing wordt gelaten (ABRvS, 17 september 2003).

- Provinciewet

Artikel 25 Provinciewet bevat een uitputtende openbaarmakingsregeling die de Wob buiten toepassing laat (Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 11 juli 2003). Ook artikel 91 Provinciewet bevat een bijzondere openbaarmakingsregeling van uitputtende aard. (Rechtbank Leeuwarden, 12 mei 2000).

Voorts moet de in de Provinciewet neergelegde regeling over rekening en verantwoording (artikelen 201, 167 en 179 Pw) worden opgevat als een uitputtende regeling voor openbaarmaking van stukken die betrekking hebben op de uitgaven van de Commissaris van de Koningin en Gedeputeerde Staten die ten laste zijn gebracht van de provincie. De Wob is hierdoor niet van toepassing (Rechtbank Haarlem, 3 oktober 2001).

- Gemeentewet

Artikel 25 Gemeentewet is een bijzondere openbaarmakingsregeling die de algemene regeling van de Wob opzij zet. (Rechtbank Breda, 5 oktober 2001)

De Afdeling bevestigde op 11 september 2002 het bovenstaande oordeel van de rechtbank. Bovendien is de Afdeling van mening dat alle uitputtende bijzondere openbaarmakingsregelingen uit de Gemeentewet de Wob opzij zetten. (Zie ook Gerechtshof Amsterdam, 6 augustus 2003). Behalve artikel 25 bevat ook artikel 55 een dergelijke uitputtende regeling (Pres. Rb. Assen, 3 april 2003).

Dat er op uiteenlopende beleidsterreinen regelingen bestaan betreffende de openbaarheid van overheidsinformatie die voorgaan op de Wob, past vanzelfsprekend in de gedachte dat de Wob een algemene wet is die bijzondere regelingen onverlet laat. Toch is het opvallend dat soms zeer beknopte bepalingen over de vertrouwelijke aard van bepaalde gegevens door de rechter met een summiere motivering worden aangemerkt als een uitputtende bijzondere regeling die voorgaat op de Wob. De betreffende regelingen zijn soms als absolute geheimhoudingsbepalingen geformuleerd en bevatten zelden criteria om in geval van een conflict over de toepassing ervan een afweging van belangen te verrichten. Dit geldt bijvoorbeeld voor artikel 22 van de Bestrijdingsmiddelenwet¹⁵ en voor artikel 29, derde lid, van de Wet op de

¹⁴ Deze wet is met ingang van 1 juli 1999 komen te vervallen.

¹⁵ Artikel 22 Bmw luidt: '1. De verplichting tot geheimhouding op grond van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht geldt niet ten aanzien van die bestanddelen van een bestrijdingsmiddel, welke schadelijk zijn voor de mens, of voor dieren of planten, welker instandhouding gewenst is.

geneesmiddelenvoorziening.¹⁶ Het toetsingskader van de Wob zou in dergelijke gevallen een nuttige aanvullende werking kunnen hebben, doch de rechter kiest er zelden voor de bijzondere regelingen in het licht van de uitzonderingsgronden van de Wob toe te passen. Slechts in het geval van de hieronder behandelde Algemene wet inzake rijksbelastingen gebeurt dat wel.

1.3.2.2 Bijzondere openbaarheidsregeling die door de Wob wordt aangevuld

In een drietal zaken¹⁷ was de verhouding tussen de Wob en artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) aan de orde. Het eerste lid van laatstgenoemde bepaling verbiedt de openbaarmaking van gegevens die bij de uitvoering van de belastingwetgeving gebruikt worden of aan het licht komen; in het tweede lid wordt aan de minister een ontheffingsbevoegdheid van dat verbod toegekend. Deze regeling kent daarmee een uitgangpunt dat tegenovergesteld is aan dat van de Wob (namelijk dat een bepaalde categorie gegevens in beginsel vertrouwelijk is). De rechter zag de Awr weliswaar als *lex specialis* ten opzichte van de Wob, maar toetste bij gebrek aan beoordelingsmaatstaven in de Awr de toepassing van de ontheffingsbevoegdheid niettemin aan de uitzonderingsgronden van artikel 10 van de Wob.

1.3.2.3 Geen bijzondere regeling die aan de Wob derogeert

In verschillende uitspraken is duidelijk geworden dat een aantal regelingen niet beschouwd kan worden als een uitputtende openbaarheidsregeling die de werking van de Wob uitsluit. Zo overwoog de rechter dat artikel 5, zesde lid, van de Wet medezeggenschap onderwijs geenszins ziet op de verhouding tussen de verzoeker van informatie en het bestuursorgaan.¹⁸ Voorts is vast komen te staan dat titel 9 van boek 2 BW (met name 2:394 BW) geen bijzondere openbaarmakingsregeling bevat die aan de Wob derogeert, maar een specifieke openbaarmakingsverplichting voor bepaalde rechtspersonen die bestaat naast de voor bestuursorganen geldende openbaarmakingsregeling uit de Wob.¹⁹ Ook artikel 10 van de Wet op de bedrijfsorganisaties bevat geen uitputtende bijzondere regeling.²⁰ Tenslotte is uitgemaakt dat artikel 98 van de (inmiddels vervallen) Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 niet kon worden aangemerkt als een uitputtende regeling inzake de openbaarmaking en geheimhouding van stukken.²¹

2. Indien in een stuk dat ingevolge het bij of krachtens deze wet bepaalde aan Onze betrokken Minister, onderscheidenlijk het college, dan wel aan een andere persoon of instelling wordt overgelegd, gegevens voorkomen of uit zodanig stuk gegevens kunnen worden afgeleid, waarvan de geheimhouding met het oog op bedrijfsgeheimen gerechtvaardigd is, besluit Onze betrokken Minister, onderscheidenlijk het college, op een daartoe strekkend schriftelijk verzoek van degene die het stuk overlegt, dat die gegevens geheim worden gehouden. Een zodanig verzoek is met redenen omkleed.

3. Onze betrokken Minister stelt regelen met betrekking tot de gegevens waarvoor de verplichting tot geheimhouding niet geldt.'

¹⁶ Artikel 29, derde lid, Wet op de geneesmiddelenvoorziening luidt: '3. De leden en de secretaris van het College, zijn verplicht tot geheimhouding van hetgeen hun bij het verrichten van hun taak is bekend geworden omtrent de samenstelling of de bereiding van of de handel in farmaceutische specialités en farmaceutische preparaten. Deze verplichting geldt niet jegens de hoofdinspecteur en de inspecteurs.'

¹⁷ Rechtbank Rotterdam, 17 november 2000 en twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak, beide daterend van 18 december 2002.

¹⁸ ABRvS, 3 maart 1997

¹⁹ Rechtbank Almelo, 9 november 2001.

²⁰ ABRvS, 19 juni 2002.

²¹ ABRvS, 6 februari 2002.

1.3.3 Het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' (12 uitspraken)

Een verzoek om informatie betreft een bestuurlijke aangelegenheid als het verband houdt met de beleidsvorming, beleidsvoorbereiding of beleidsuitvoering van een bestuursorgaan (artikel 1, sub b, Wob). Het begrip 'bestuurlijk' omvat niet slechts de uitoefening van bestuurlijke taken en het gebruik van bestuursbevoegdheden, maar heeft betrekking op 'het functioneren van het openbaar bestuur in al zijn facetten'.²² Anders gezegd: met de term beleid wordt het gehele reilen en zeilen van een bestuursorgaan bedoeld, waaronder de interne organisatie en de verhouding tot de eigen bestuurders en ambtenaren.²³ Deze ruime invulling van het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' is in verschillende zaken onderwerp van geschil.

Een aantal zaken betreft onkostendeclaraties van publieke gezagsdragers en ambtenaren. Al in 1993 maakte de voorzitter van de Afdeling rechtspraak uit dat een verzoek om de declaraties van een minister te mogen inzien een bestuurlijke aangelegenheid betreft, te weten de wijze waarop de minister zijn ambt vervult.²⁴ De reikwijdte van het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' in verband met declaraties was in 2000 opnieuw aan de orde in de zaak betreffende de declaraties van de voormalige minister van Binnenlandse Zaken. Aanleiding was een verzoek om inzage in declaratieformulieren met inbegrip van de onderliggende bonnen en nota's. Desgevraagd besliste de Afdeling bestuursrechtspraak dat declaratieformulieren en de daaraan ten grondslag liggende bonnen zodanig verweven zijn, dat de bonnen geacht moeten worden van die formulieren onderdeel uit te maken. Het verzoek had daarmee, ook wat de bonnen en nota's betreft, betrekking op een bestuurlijke aangelegenheid. Volgens de rechtbank Alkmaar (15 maart 2000) geldt voor declaraties van hoge ambtenaren hetzelfde, omdat zij betrokken zijn bij de bij beleidsvorming, –voorbereiding en –uitvoering van een bestuursorgaan, in casu de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Dat de interne aangelegenheden van een overheidslichaam bestuurlijke aangelegenheden kunnen betreffen, werd duidelijk naar aanleiding van een verzoek om informatie over het verstrekken van bonussen aan ambtenaren van de gemeente Groningen. Volgens de rechtbank te Groningen (16 augustus 2000) ging het hier niet om een zaak die betrekking had op een goede en democratische besluitvorming en uitvoering, waar iedere burger inzicht in moet kunnen krijgen (de uitzonderingsgronden van de wet daargelaten). In hoger beroep oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak (26 september 2001) echter anders: het beloningsbeleid van de gemeente en de toepassing daarvan in concrete gevallen moeten als bestuurlijke aangelegenheid worden aangemerkt. Beslissend daarvoor, aldus de Afdeling, is dat tot toekenning van extra beloningen is besloten op basis van de beleidsruimte die de toepasselijke rechtspositieregelingen boden. Het betreft daarom beleidsuitvoering, zoals bedoeld in artikel 1, sub b, van de Wob.

Ook informatie over zuiver privaatrechtelijke handelingen van de Staat kan betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid. Op 14 oktober 2002 diende voor de rechtbank te Rotterdam een zaak waarin de bemoeienissen van de Staat met de verzelfstandigde KPN centraal stonden. Het betrof onder meer de aankoop van aandelen ten bedrage van € 1,7 miljard en betrokkenheid bij fusieonderhandelingen. De rechtbank oordeelde dat privaatrechtelijke handelingen van de Staat die het resultaat zijn van beleidsafwegingen, of zijn verricht na daarop betrekking hebbende politieke en bestuurlijke besluitvorming, wel degelijk als een bestuurlijke aangelegenheid moeten worden aangemerkt. In casu betekende dit dat de aanschaf van aandelen met publieke middelen wel, en de correspondentie als grootaandeelhouder over fusieplannen niet binnen de reikwijdte van dat begrip viel.

²² *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 25.

²³ R. Kooper, Noot onder ABRvS 26 september 2001, *Gst.* 7156, p. 49.

²⁴ VzAR 17 augustus 1993, nr. R03.93.3747/P90 en S03.93.2334.

Een zaak van 22 april 2003 betrefte de activiteiten van TNO, een zelfstandig bestuursorgaan dat naast publieke taken ook commerciële activiteiten verricht. Centraal stond de vraag of informatie over deze commerciële activiteiten (in casu onderzoeksresultaten uit contractresearch) betrekking had op een bestuurlijke aangelegenheid. Volgens de rechtbank Amsterdam omvat de term 'bestuurlijk' het openbaar bestuur in al zijn facetten. Bovendien dient het onderzoek dat TNO verricht de verdere publieke beleidsvorming en worden resultaten gebruikt om te komen tot nieuwe regelgeving. De rechter gaat dus uit van een zeer ruim begrip 'bestuurlijke aangelegenheid', maar zoekt vervolgens wel een verbinding tussen de commerciële activiteiten en de beleidsvorming door de overheid.

Verder kunnen ook de werkzaamheden van private organisaties binnen de reikwijdte van het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' vallen. In een zaak uit 2002 wilde de VARA inzage in door de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) beheerde gegevens betreffende de prestaties van rij scholen. De Afdeling bestuursrechtspraak (17 juli 2002) overwoog dat het CBR een publieke taak uitoefent: zij verricht werkzaamheden in verband met de toelating tot wegverkeer en dient daarmee de bevordering van de verkeersveiligheid. De gevraagde gegevens zien op een onderdeel van die publieke taak en daarom (zo lijkt althans de redenering te zijn) is een verzoek om inzage in gegevens in dat kader een verzoek dat een bestuurlijke aangelegenheid betreft. Anders gezegd: de uitoefening van een publieke taak, ook door een private organisatie, is een bestuurlijke aangelegenheid.

Het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' geeft blijkens het bovenstaande aanleiding tot belangwekkende vragen betreffende het toepassingsgebied van de Wob. Het begrip vormt in de systematiek van de Wob als het ware de toegangspoort tot het toetsingskader van de wet. Het heeft in die hoedanigheid echter aan onderscheidend vermogen verloren, nu enige verbinding met het beleid of de interne organisatie van een bestuursorgaan genoeg blijkt te zijn om aan te nemen dat van een bestuurlijke aangelegenheid sprake is. Opmerkelijk is bijvoorbeeld dat daardoor op het eerste gezicht zuiver rechtspositionele zaken, waarvan aanvankelijk werd aangenomen dat die niet binnen de reikwijdte van de Wob zouden vallen, soms ook in de openbaarheid kunnen worden gebracht.

Niettemin lijken op dit gebied nog belangrijke vragen open te liggen, die in de rechtspraak nog niet aan de orde zijn geweest. Met name wanneer het gaat om private organisaties die publieke taken vervullen, lijkt nog onvoldoende duidelijk wat de betekenis van de Wob is. Te denken valt aan private certificeringsinstellingen die, al dan niet onder wettelijke conditionering, normenstelsels beheren en toepassen. Deze constructie komt veelvuldig voor bij regelingscomplexen rond bouwmaterialen en sloopafval, maar ook ten aanzien van zorginstellingen en arbo-diensten.²⁵ De betreffende normenstelsels zijn in het algemeen slechts verkrijgbaar bij de certificeerder tegen betaling van een stevig commercieel tarief. Betreft een verzoek om die normen te verkrijgen een bestuurlijke aangelegenheid? Uit de huidige rechtspraak kan een positief antwoord worden afgeleid. En als dat zo zou zijn: geeft de Wob dan recht op een kopie van de gevraagde informatie tegen kostprijs?

²⁵ Zie G.J.M. Evers, *Blind vertrouwen? Een onderzoek naar de toepassing van certificatie ten dienste van de handhaving van wettelijke voorschriften* (diss.), Tilburg 2002.

1.3.4 Het begrip 'bestuursorgaan' (12 uitspraken)

De vraag of een instantie moet worden aangemerkt als een bestuursorgaan in het kader van de toepassing van de Wob wordt in vele uitspraken aan de orde gesteld, maar vormt slechts in enkele gevallen ook de kern van het geschil.²⁶

Een zaak voor de rechtbank Leeuwarden (27 augustus 2001) betrof een verzoek aan het college van B&W (een bestuursorgaan) van de gemeente Leeuwarden om stukken te verkrijgen die beruften bij de commissie voor advies voor bezwaar- en beroepschriften van die gemeente. De rechtbank oordeelde dat de commissie onafhankelijk is van het college, in de zin dat noch de commissie noch de secretaris daarvan (een ambtenaar in dienst van de gemeente) onder de verantwoordelijkheid van het college valt. Voorts werd vastgesteld dat de commissie geen bestuursorgaan in de zin van de Wob of de Awb was. Het college had het verzoek om informatie terecht afgewezen, omdat de gevraagde informatie niet beruhte bij een bestuursorgaan of bij een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame dienst. In hoger beroep stelde de Afdeling bestuursrechtspraak echter vast dat een gemeentelijke bezwaarschriftencommissie wél moet worden aangemerkt als een bestuursorgaan (ABRvS 19 maart 2003).²⁷ In een zaak bij de rechtbank Rotterdam (10 september 2001) werd vastgesteld dat de Afdeling bestuursrechtspraak reeds in 1996 had uitgemaakt dat de Officier van Justitie geen bestuursorgaan in de zin van de Wob is.²⁸ Bereikt de OvJ een verzoek om informatie in het kader van de toepassing van de Wob, dan dient deze, op basis van een correct verkregen mandaat, namens de minister van Justitie op dat verzoek te beslissen. De minister is bevoegd om op een eventueel bezwaar te beslissen. In de zaak-Vaatstra, die in 2000 diende voor de rechtbank Leeuwarden, werd de Officier van Justitie juist wél aangemerkt als bestuursorgaan in de zin van de Wob en de Awb²⁹; deze vaststelling werd bevestigd in de uitspraak in het hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van 15 februari 2001.

Een belangrijke vraag is voorts welke instantie bevoegd is een verzoek om informatie af te handelen wanneer het verzoek niet is neergelegd bij het orgaan dat de betreffende informatie beheert. Centraal daarbij staat de regeling van de artikelen 3 en 4 van de wet: een verzoek om informatie kan worden gericht tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf (artikel 3); berust de gevraagde informatie bij een ander bestuursorgaan dan het orgaan dat het verzoek ontvangt, dan verwijst het aangesproken bestuursorgaan de verzoeker zo nodig door naar het juiste adres (artikel 4). De betekenis van artikel 4 stond centraal in een zaak betreffende een verzoek aan het College van procureurs-generaal om een kopie beschikbaar te stellen van een in beslag genomen bandopname, die echter beruhte bij het hoofd van het ressortsparket te Den Bosch. Het College besliste (namens de uiteindelijk verantwoordelijke minister) in afwijzende zin op het verzoek. Het tegen die beslissing gerichte bezwaarschrift werd door de verantwoordelijke minister behandeld en ongegrond verklaard. De rechtbank te Den Bosch (5 juni 2000) oordeelde in beroep dat

²⁶ Een zaak voor de Afdeling bestuursrechtspraak van 26 februari 2001 waarin de kwalificatie van een instantie als bestuursorgaan centraal stond, betrof de toepassing van het inmiddels geschrapte tweede lid van artikel 1a Wob, waarin bestuursorganen belast met onderwijs en onderzoek op het terrein van onderwijs, cultuur en wetenschappen van de werking van de Wob werden uitgezonderd, tenzij zij bij AMvB waren aangewezen. De toepassing hiervan op de bestuursorganen van academische ziekenhuizen zorgde voor interpretatiemoeilijkheden. Nu het tweede lid van artikel 1a is komen te vervallen, doet dat probleem zich niet langer voor.

²⁷ Deze uitspraak heeft inmiddels bevestiging gekregen in ABRvS, 6 augustus 2003, nr. 200202354/1.

²⁸ ABRvS 29 augustus 1996, *JB* 1996, 201.

²⁹ Annotator Stroink merkt in zijn commentaar bij de uitspraak kortweg op dat de rechtbank terecht tot deze conclusie komt en maakt er verder geen woorden aan vuil: zie de noot bij *JB* 2001, 61.

de beslissing om verstrekking te weigeren en de beslissing op het bezwaarschrift niet in naam van of door de minister had moeten worden genomen, maar door het bestuursorgaan waarbij de informatie berustte – te weten het hoofd van het ressortsparket te Den Bosch. De rechtbank verwees daarbij naar het bepaalde in artikel 4 van de Wob. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde in hoger beroep (15 februari 2001) echter anders: het bepaalde in artikel 4 ‘...leidt onder die omstandigheden niet tot de conclusie dat appellant, (...), niet bevoegd was om op het verzoek te beslissen.’ De Afdeling drukt zich behoedzaam uit en motiveert haar lezing van artikel 4 verder niet. Niettemin moest de bepaling volgens de Afdeling kennelijk aldus worden opgevat, dat artikel 4 geen verwijzingsplicht in het leven roept: wanneer doorverwijzing naar het oordeel van het aangesproken bestuursorgaan niet nodig is, kan het zelf op het verzoek beslissen. In de hierboven aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 19 maart 2003, evenals in een uitspraak van 6 augustus 2003, wordt het bepaalde artikel 4 echter *wel* als een doorzendplicht wordt opgevat. Een motivering van die lezing van artikel 4 wordt in geen van beide uitspraken gegeven. Een eventueel bezwaar tegen een negatief luidend besluit dient, overeenkomstig artikel 6:4 Awb, door het orgaan te worden behandeld dat het verzoek heeft afgewezen. In de bovengenoemde zaak-Vaatstra redeneerde de rechtbank Leeuwarden dat zulks inhoudt dat indien een verzoek om informatie is behandeld door een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame dienst die zelf is aan te merken als bestuursorgaan, het bezwaar door dat bestuursorgaan dient te worden behandeld. Wordt het bezwaarschrift gericht tot het ‘hogere’ bestuursorgaan, dan dient dit het bezwaarschrift door te zenden aan het orgaan dat het verzoek behandelde (niet op grond van art. 4 Wob, doch op grond van de artikelen 6:4 jo. 6:15 Awb).

1.3.5 Het publieke belang van openbaarheid (18 uitspraken)

De Wob is gebaseerd op de gedachte dat openbaarheid van overheidsinformatie een wezenlijk publiek belang dient. Dit betekent dat een verzoeker niet zijn of haar belang bij het verkrijgen van de gevraagde informatie hoeft aan te geven; dat belang wordt immers verondersteld in algemene zin steeds aanwezig te zijn. De jurisprudentie over dit onderwerp van na 1996 verwijst veelvuldig naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 3 oktober 1996.³⁰ Daarin overwoog de Afdeling: ‘Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wob komt naar voren dat het publieke belang van openbaarheid van overheidsinformatie wordt voorondersteld. Dit belang is er krachtens de wet en behoeft in concrete gevallen niet te worden aangegeven of gemotiveerd. Het specifieke belang van de verzoeker bij verstrekking van de gevraagde informatie is ook geen belang dat wordt betrokken in de belangenafweging.’ Niettemin blijken bestuursorganen ook na 1996 nog regelmatig de verstrekking van bepaalde informatie te weigeren met als argument dat de verzoeker bij het verkrijgen van de informatie geen belang heeft. In alle gevallen haalt de rechter dan de formulering uit de bovenvermelde uitspraak aan om dit argument terzijde te schuiven. De exacte betekenis van die standaardjurisprudentie is nader gepreciseerd in een uitspraak van de rechtbank Zwolle van 6 mei 1999. De rechtbank overwoog het volgende: ‘De Wob veronderstelt het publieke belang van openbaarheid van overheidsinformatie. Dat belang is er krachtens de wet en behoeft in concrete gevallen niet te worden aangegeven of onderbouwd. Bij de te verrichten belangenafweging worden derhalve betrokken het algemene of publieke belang van openbaarmaking en de door de weigeringsgronden van de Wob beschermde belangen. Verweerder heeft in het bestreden besluit de informatie aan eiser geweigerd, omdat met de informatieverstrekking aan hem niet een publiek belang is gediend, zoals wel het geval is bij verstrekking aan de KNVB (bestrijding voetbalvandalisme). Verweerder miskent

³⁰ AB 1996, 474.

daarmee, dat het in de belangenafweging ex art. 10 gaat om het publieke belang van openbaarmaking, *en niet om het publieke belang sec of het publieke belang bij het verstrekken van informatie aan een bepaalde verzoeker*. Hierdoor maakt verweerder ten onrechte in de belangenafweging de hoedanigheid van de verzoeker en diens bedoelingen bepalend.' (onze cursivering)

1.3.6 Categorische weigering (8 uitspraken)

In een achttal zaken (alle tussen 2000 en 2002) werd door een bestuursorgaan gesteld dat een bepaald type informatie of een categorie documenten in zijn algemeenheid niet openbaar kan worden gemaakt. Hieraan zouden de belangen in de weg staan die worden beschermd door artikel 10, meestal onder e (privacy) en g (onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken personen of rechtspersonen). In elk van deze zaken was de rechter helder: bij elk verzoek moet per document worden bepaald in hoeverre openbaarmaking verhinderd wordt door de belangen genoemd in artikel 10. Een afweging van daar genoemde belangen tegen het belang van openbaarheid kan er dan toe leiden dat specifieke documenten of delen daarvan (zie ook hieronder, 2.3.8) niet openbaar behoeven te worden gemaakt.

Vermeldenswaard is in dit kader een zaak voor de rechtbank Dordrecht uit 2002 over de status van zogeheten blauwe brieven, waarin correspondentie tussen bewindslieden onderling is vervat. De minister van Economische Zaken stelde dat deze correspondentie per definitie, ongeacht de inhoud, vertrouwelijk van aard is. In die opvatting zou daarvoor steeds openbaarmaking moeten worden geweigerd op grond van de artikelen 10, tweede lid, onder g, en 11 van de Wob. De rechter verwierp dit verweer resoluut en benadrukte dat voor elk document dient te worden vastgesteld in hoeverre de uitzonderingsgronden van artikel 10 van toepassing zijn en in hoeverre daarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn neergelegd.

1.3.7 Selectieve openbaarmaking (5 uitspraken)

Het aantal zaken betreffende de selectieve openbaarmaking van informatie gedurende de verslagperiode van dit onderzoek is betrekkelijk klein, maar het principiële belang ervan is groot. Voor 1997 is in de jurisprudentie ten aanzien van dit onderwerp niet steeds consequent erkend dat de Wob gebaseerd is op de gedachte dat openbaarmaking van informatie inhoudt dat deze voor een ieder openbaar dient te zijn, en dat openbaarmaking aan zogeheten 'voorkeurverkrijgers' op basis van de Wob dus onmogelijk is.³¹

Na 1997 zijn in enkele belangwekkende uitspraken de uitgangspunten van de Wob inzake selectieve openbaarmaking bevestigd. In de eerdergenoemde uitspraak van de rechtbank Zwolle uit 1999 werd vastgesteld dat 'openbaar maken per definitie inhoudt: voor een ieder toegankelijk maken.' Eiser in die zaak had de minister van Justitie gevraagd enkele strafrechtelijke dossiers openbaar te maken die de KNVB als 'voorkeurverkrijger' reeds had mogen inzien. De rechtbank erkende dat selectieve openbaarmaking zich niet verdraagt met de Wob, maar vermeed de juiste conclusie uit die vaststelling te trekken. De rechtbank stelde dat de verstrekking van de gevraagde gegevens aan de KNVB niet als informatieverstrekking in het kader van de Wob moest worden beschouwd, maar eerder als verstrekking van gegevens in de sfeer van

³¹ Zie hierover de bijdrage van L.J.A. Damen, Openbaarheid van bestuur in discussie, in: *NJB* 2000, nr. 37, p. 1813 e.v. (m.n. 1817-1818) en het daar aangehaalde onderzoek van A.A.L. Beers, Privacy en Wet openbaarheid van bestuur, in: J.M.A. Berkvens, J.E.J. Prins, *Privacyregulering in theorie en praktijk*, Deventer 1994, p. 47-49.

privacyregelingen. Dientengevolge kon eiser noch met een beroep op de Wob, noch met een beroep op het gelijkheidsbeginsel toegang tot de betreffende dossiers krijgen. Het beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in deze zaak leidde in 2000 tot de bekende uitspraak 'Voetbalvandalen III'. Daarin werd (onder meer) opnieuw vastgesteld dat een belangenafweging in het kader van de Wob slechts kan leiden tot algemene openbaarmaking, en niet tot bekendmaking aan een bepaalde verzoeker met een specifiek belang. Vervolgens werd wel de juiste consequentie aan die vaststelling verbonden: gegevens die eerder aan een bepaalde verzoeker zijn bekendgemaakt, dienen voor een ieder beschikbaar te zijn.

De uitspraak impliceert voorts dat op *elk* verzoek om verstrekking van informatie dat wordt gericht tot een bestuursorgaan het beoordelingskader van de Wob van toepassing is, zolang er althans niet een bijzondere regeling aangaande openbaarmaking of geheimhouding van informatie van toepassing is die de Wob opzij zet (zie par. 2.3.2). Waar de rechtbank nog aangaf dat de verstrekking van gegevens aan de KNVB in het kader van toepasselijke privacyregelingen moest worden bezien, stelde de Afdeling zonder omhaal dat selectieve verstrekking in strijd is met het stelsel van de Wob. Kennelijk kunnen 'privacyregelingen' in het algemeen niet gelden als bijzondere openbaarheidsregelingen die de aan de Wob derogeren.

De Afdeling bestuursrechtspraak lijkt sinds 'Voetbalvandalen III' consequent de gekozen lijn te volgen. De Hoge Raad stelde in een uitspraak van 19 mei 2000 echter nog dat het selectief ter beschikking stellen van een rapportage in het kader van een medische tuchtprocedure niet in strijd is met het bepaalde in de Wob. Bij die vaststelling gaf de Hoge Raad echter geen enkele toelichting, werd geen afweging gemaakt in het kader van de uitzonderingsgronden van de Wob en bleef open of de betreffende rapportage daadwerkelijk voor een ieder beschikbaar was.

1.3.8 Openbaarmaking van delen van documenten (5 uitspraken)

Het stelsel van de Wob is 'digitaal' in de zin dat informatie ofwel openbaar is, en daarmee beschikbaar voor een ieder, ofwel niet openbaar. De wet biedt wel ruimte voor gedeeltelijke openbaarmaking van documenten, door delen die vertrouwelijk dienen te blijven, zoals strikt persoonlijke gegevens van betrokken bestuurders of ondergeschikten, onleesbaar te maken of door documenten te anonimiseren alvorens ze te verstrekken. De situatie kan zich daarbij voordoen dat het niet goed mogelijk is een document slechts gedeeltelijk openbaar te maken, omdat het daardoor in zijn geheel onleesbaar zou worden of omdat uit de overige informatie toch de onleesbaar gemaakte gegevens kunnen worden afgeleid. In dergelijke situaties kan een bestuursorgaan het gehele document met toepassing van de uitzonderingsgronden weigeren te verstrekken.

1.3.9 Wijze van verstrekken (totaal 5 uitspraken)

In een viertal zaken wordt uitgemaakt dat een bestuursorgaan niet gehouden is de gevraagde informatie te verstrekken in de vorm die de verzoeker wenst, mits voldoende wordt gemotiveerd waarom een andere vorm wordt gekozen. De grotere werklast die de gevraagde vorm zou opleveren ten opzichte van de alternatieve vorm die het bestuursorgaan prefereert, kan daarbij een argument zijn; ook is het mogelijk dat kopieën van originele documenten onvoldoende 'geschoond' kunnen worden van informatie die, gelet op de uitzonderingsgronden van de Wob, niet openbaar hoeft te worden gemaakt. Zo kan gemotiveerd worden besloten verzoekers persoonlijk inzage te geven in de betreffende documenten in plaats van aan hen (papieren of digitale) kopieën te verstrekken en is het mogelijk een samenvatting of parafrasering te verstrekken in plaats van kopieën van originele documenten.

1.3.10 Artikel 10 (118 uitspraken)

In de verzamelde jurisprudentie wordt 45 maal een beroep gedaan op de absolute uitzonderingsgronden van het eerste lid van artikel 10; in 95 uitspraken wordt een relatieve uitzonderingsgrond van het tweede lid opgeworpen. Slechts in een beperkt aantal gevallen wordt ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid tegelijk een beroep gedaan op relatieve én absolute uitzonderingsgronden: in 22 van de in totaal 118 uitspraken wordt een dergelijke combinatie van gronden aangevoerd.

In het eerste lid vormt het onder c genoemde belang, te weten de bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, de meest voorkomende uitzonderingsgrond (27 maal). Ook het onder b genoemde belang, de veiligheid van de Staat, komt relatief veel voor (11 maal). In het tweede lid is de grond genoemd onder e, de eerbiediging persoonlijke levenssfeer, de meest voorkomende (57 maal), en bijna even vaak (49 maal) wordt een beroep gedaan op de uitzonderingsgrond onder g: het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden. In iets mindere mate wordt ook het belang van inspectie controle en toezicht door bestuursorganen, vermeld onder d, aangewend (21 maal). De overige uitzonderingsgronden zijn slechts één of enkele malen in de rechtspraak teruggevonden.

De belangen die worden beschermd in het tweede lid, onder e. en g. (respectievelijk privacy en onevenredige bevoordeling dan wel benadeling), zijn tamelijk algemeen en spelen frequent een rol bij overheidshandelen.³² Overheidshandelen raakt in de meeste gevallen de rechtspositie van natuurlijke personen of rechtspersonen en het is dan niet lastig een verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer op te werpen als argument tegen de openbaarmaking van informatie. Ook de privacy van de bestuurders zelf of van hun ondergeschikten kan een hindernis vormen voor openbaarmaking van informatie. In de rechtspraak is daarbij vast komen te staan dat een beroep op de privacygrond door een bestuurder niet op kan gaan voor zover het gaat om informatie die uitsluitend de beroepsuitoefening betreft. Hetzelfde geldt voor ambtenaren die een zodanige positie in het openbaar bestuur bekleden dat zij nauw betrokken zijn bij de hoofdlijnen van beleidsvorming en de voorbereiding van politieke beslissingen. Voor strikt persoonlijke zaken, zoals adressen of bankrekeningnummers, kan openbaarmaking wel met een beroep op die grond worden geweigerd.

Een bijkomende verklaring voor het grote aantal beroepen op de grond onder e zou kunnen zijn dat het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' in de jurisprudentie ruim wordt opgevat. Allerhande aspecten van het opereren van publieke ambtsdragers vallen daardoor binnen de reikwijdte van de Wob. Zodra dan gevraagd wordt naar informatie die de activiteiten van individuele bestuurders of ambtenaren betreft, is de privacy al snel aan de orde.

De grond onder g lijkt bijna een 'restcategorie' van belangen die een uitzondering op het beginsel van openbaarheid kunnen rechtvaardigen. Van zowat elke beslissing of elke feitelijke handeling die door of onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan wordt genomen of verricht, is wel aannemelijk te maken dat er sprake is van voor- of nadeel voor een der betrokkenen. Bovendien gaat het bij verzoeken om informatie in het kader van de Wob die tot voor de rechter worden uitgevochten logischerwijs om informatie die in een of ander opzicht gevoeliger is dan gemiddeld. Er is dan in veel gevallen een partij of een derde die bij openbaarheid van bepaalde informatie aanzienlijk voordeel of nadeel heeft, zoals schade aan de goede naam of reputatie, de concurrentiepositie of financieel gewin of verlies. De rechter lijkt overigens niet snel aan te nemen dat sprake is van een *onevenredig* voor- of nadeel; in de meeste zaken oordeelt hij dat het betreffende

³² Damen, a.w. 2000, p. 1816.

bestuursorgaan in redelijkheid het algemene belang van openbaarheid zwaarder heeft kunnen laten wegen.

1.3.11 Artikel 11 (28 uitspraken)

In een uitspraak van de president van de rechtbank te Rotterdam van 6 oktober 1999 werd een aantal vragen in verband met artikel 11 aan de hand van één enkele casus aan de orde gesteld. Door Texaco Nederland BV waren bij de minister van Financiën bepaalde documenten gevraagd, waaronder adviezen van de Landsadvocaat en daarop betrekking hebbende stukken, interne memo's en een door een externe adviseur opgesteld rapport dat was verwerkt in een aan de minister gericht advies van KPMG/BEA. In alle gevallen werd het verzoek om informatie afgewezen.

In de eerste plaats werd vastgesteld dat bijdragen van externe personen of instanties deel kunnen uitmaken van 'intern beraad'. De president overwoog in de zaak: 'De adviezen van de Landsadvocaat – of preciezer, de adviezen van enkele aan het kantoor van de Landsadvocaat verbonden advocaten – zijn onmiskenbaar opgesteld ten behoeve van intern beraad binnen de Ministeries van Financiën, van Economische Zaken en van Verkeer en Waterstaat, aan welk beraad de betrokken advocaten overigens ook feitelijk hebben deelgenomen. Even onmiskenbaar bevatten de desbetreffende stukken persoonlijke beleidsopvattingen van de opstellers.' Dezelfde redenering gaat volgens de president op voor als interne memo's en notities gekwalificeerde stukken, waarin zich adviezen van externe personen (in casu uit onder meer de universitaire kring) bevinden. In één adem merkte de president vervolgens op dat het begrip 'beleidsopvattingen' een ruimere reikwijdte heeft dan op het eerste gezicht vermoed zou worden: ook gegevens van feitelijke aard, die zelf niet als 'opvattingen' kunnen worden aangemerkt, kunnen met een beroep op artikel 11, eerste lid, uit de openbaarheid worden gehouden. In de woorden van de president: 'Voorzover in die stukken ook feiten zijn opgenomen, zijn deze bovendien dermate nauw met de persoonlijke beleidsopvattingen verweven, dat verweerder terecht heeft geoordeeld dat openbaarmaking van de adviezen van de Landsadvocaat gelet op artikel 11, eerste lid, van de Wob achterwege dient te blijven.'³³

Met betrekking tot het rapport van een door een externe adviseur ingeschakelde derde werd het volgende vastgesteld: 'De opdracht van KPMG/BEA aan P.J.H (derde) is het rechtstreekse gevolg van de aan KPMG/BEA gegeven opdracht. In die omstandigheden moet het rapport van P.J.H (derde) op één lijn worden gesteld met het in opdracht van de overheid uitgebrachte advies van KPM/BEA.'

De president onderschreef niet de stelling van verweerder dat een door de overheid aangezochte externe adviseur te allen tijde ervan verzekerd dient te zijn dat het resultaat van de werkzaamheden van een door hem met het oog op het tot stand brengen van zijn advies ingeschakelde derde vertrouwelijk blijft. 'Zeker indien de externe adviseur tevoren ervan op de hoogte is gesteld dat zijn advies openbaar wordt gemaakt, staat niets eraan in de weg dat de externe adviseur de door hem in te schakelen derde tevoren wijst op de mogelijkheid dat ook het resultaat van diens werkzaamheden openbaar wordt gemaakt.'

De vraag wanneer er sprake is van 'intern beraad' stond centraal in een uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 9 juli 2001. De rechtbank oordeelde dat het zenden van een document aan (een instelling van) de Europese Gemeenschap niet het karakter van intern beraad in de zin van de wet heeft. Door het document buiten de kring van opstellers te brengen verliest het karakter van intern beraad. Bovendien heeft het document door ondertekening namens de Belastingdienst de status van beraad verloren en is daarmee een officieel standpunt van de Belastingdienst geworden.

Interessant is voorts de uitspraak van de president van de rechtbank te Den Haag uit 1997 betreffende de zogenoemde 'Securitel-lijst': een overzicht van mogelijk ten onrechte

³³ In dezelfde zin: ABRvS, 5 oktober 1999; ABRvS, 11 september 2000; Rb. Dordrecht, 11 januari 2002; Rb. Middelburg, 26 juni 2002; ABRvS 18 september 2002.

niet bij de Europese Commissie aangemelde normen van hoofdzakelijk technische aard. Deze lijst behelsde volgens de rechter geen voorlopige inventarisatie van persoonlijke beleidsopvattingen; veeleer was sprake van een afgeronde inventarisatie van voorlopige standpunten. Daarbij werd het volgende criterium gehanteerd: "(...) er bestaat geen gevaar dat enige betrokken ambtenaar op enigerlei wijze in het politieke en publieke debat wordt betrokken; art. 11, eerste lid, verzet zich dan ook niet tegen openbaarmaking."

Dat de bescherming van de betrokken ambtenaren een criterium kan zijn bij de toepassing van artikel 11 werd ook duidelijk in een zaak voor de rechtbank te Den Haag van 7 augustus 2001. De zaak betrof (onder meer) de openbaarmaking van een document waarin weliswaar persoonlijke beleidsopvattingen waren neergelegd, doch in een niet tot personen herleidbare vorm. Volgens de rechter verzet artikel 11 zich dan niet tegen openbaarmaking. Bovendien had het bestuursorgaan uit eigen beweging besloten de betreffende documenten openbaar te maken. Het was hier niet het bestuursorgaan, doch een derde die met een beroep op artikel 11 de informatie uit de openbaarheid wilde houden omdat die schade tot gevolg zou kunnen hebben. De rechter oordeelde echter dat het bestuursorgaan in redelijkheid was gekomen tot het besluit om de betreffende informatie te openbaren. Informatie betreffende intern beraad is, zo kan geconcludeerd worden, niet openbaar, tenzij het betrokken bestuursorgaan besluit dat die informatie *toch* openbaar is.

Impliciet stelde de rechter ook vast dat een besluit tot niet-openbaarmaking van informatie op grond van artikel 11 niet kan worden gesteund door te wijzen op bijvoorbeeld schade of onnodige onrust of verwarring die zou kunnen ontstaan, of een andere legitieme overweging. Het voorkomen van publiek debat over de opvattingen van individuele ambtenaren lijkt in die gedachtegang zelfs het *enige* criterium bij de toepassing van artikel 11 te kunnen zijn.

Uit de overige uitspraken valt echter weinig af te leiden over de beoordelingscriteria die de rechter hanteert bij de toepassing van artikel 11. In een aantal gevallen gaf de rechter aan niet nader te kunnen motiveren waarom een bestuursorgaan openbaarmaking van informatie terecht weigert op grond van artikel 11, omdat dan zou moeten worden prijsgegeven wat dat bestuursorgaan op goede gronden vertrouwelijk wenst te houden (zie bijvoorbeeld ABRvS, 21 augustus 2002).

In een uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 26 november 1997 wordt gesteld dat intern beraad waarbij externen worden betrokken moet worden onderscheiden van externe advisering of gestructureerd overleg met externe personen of instanties. In de laatste gevallen is geen sprake van intern beraad zoals bedoeld in artikel 11 van de Wob en kan openbaarmaking dan ook niet met een beroep op die bepaling worden geweigerd.

1.3.12 Overige vragen

Behalve de hierboven vermelde categorieën van vragen, kwamen in de rechtspraak nog uiteenlopende andere kwesties aan bod. Daarbij ging het telkens om één of hooguit enkele uitspraken. Deze zaken betroffen onder meer actieve openbaarmaking,³⁴ de relatie tussen de Wob en artikel 68 Grondwet, de juistheid van op verzoek verstrekte informatie, de kosten die verbonden kunnen worden aan verstrekking van informatie, de vraag wanneer informatie daadwerkelijk berust bij een bestuursorgaan, de wijze waarop met milieu-informatie moet worden omgegaan, de vraag wanneer sprake is van een document en het besluitbegrip (zie ook de onderwerpaanduidingen in bijlage 1).

³⁴ In deze zaken gaat het niet om rechterlijke uitspraken, maar om rapporten van de Nationale Ombudsman. De verklaring hiervoor is dat de bepaling aangaande actieve openbaarheid in de Wob geen afdwingbare rechten en verplichtingen in het leven roept.

1.4 Trends in de jurisprudentie

De tweede onderzoeksvraag voor het jurisprudentie-onderzoek betreft eventuele trends die in de rechtspraak kunnen worden onderkend. Een duidelijke trend in de rechtspraak aangaande de Wob is dat een aantal centrale begrippen wordt opgerekt of althans ruim geïnterpreteerd. Met name enkele van de definitiebepalingen die zijn vervat in artikel 1 van de wet worden ruim opgevat; het gaat dan om de definities van bestuurlijke aangelegenheid, persoonlijke beleidsopvattingen en intern beraad.

Het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' vormt als het ware de toegangspoort tot het stelsel van normen dat de Wob biedt voor de beoordeling van openbaarheidskwesties. Door dat begrip ruim te interpreteren, wat op zichzelf recht doet aan de uitgangspunten van de wet, komt een ruimere categorie vragen betreffende de openbaarheid van overheidsinformatie binnen het bereik van het toetsingskader van de wet te liggen. Wanneer eenmaal vast staat dat een verzoek om informatie een bestuurlijke aangelegenheid betreft, is informatie daaromtrent in beginsel openbaar en moet, in geval van een weigering om die te verstrekken, worden beoordeeld of een van de uitzonderingsgronden of beperkingen (de artikelen 10 en 11) van toepassing is. Bij de toepassing van de beperkingsgrond van artikel 11 worden twee centrale begrippen opnieuw ruim geïnterpreteerd. Door de begrippen 'persoonlijke beleidsopvatting' en 'intern beraad' een ruimere werking te geven, worden meer typen informatie betreffende een bepaalde bestuurlijke aangelegenheid onder het afwegingskader van de Wob gebracht.

In dit verband lijkt bij gebruikers van de Wob de gedachte te leven dat de onbepaaldheid van de hierboven genoemde begrippen ze tot instrumenten maakt in de handen van de overheid, waarmee verzoekers worden gedwarsboomd.³⁵ Deze gedachte vindt in de rechtspraak echter geen bevestiging.

Een tweede trend lijkt te zijn dat zowel verzoekers om informatie als bestuursorganen zich de laatste jaren regelmatig voor de rechter beroepen op het bestaan van een bijzondere regeling aangaande openbaarheid die de werking van de Wob verhindert. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat bestuursorganen in toenemende mate vrezen in de Wob geen geschikt instrument te vinden om gevoelige informatie uit de openbaarheid te houden en zich daarom op meer absoluut geformuleerde geheimhoudingsbepalingen in andere wetten beroepen. Voor verzoekers kan een bijzondere wet soms een subjectief recht op bepaalde informatie of een algemeen geformuleerde uitzondering op een geheimhoudingsplicht inhouden, die het mogelijk maakt de belangenafweging op basis van de uitzonderingsgronden van de Wob te omzeilen. In een relatief groot aantal gevallen heeft de rechter dergelijke beroepen aanvaard, veelal met een summiere motivering. Op basis van de uitgangspunten van de wet zou mogen worden verwacht dat deze vaker in aanvullende zin analoog zou worden toegepast bij de uitleg van bijzondere openbaarheidsregelingen.

In de derde plaats komt het in de verslagperiode van dit onderzoek nog regelmatig voor dat bestuursorganen, met name op gemeentelijk niveau, een verzoek om informatie weigeren met (onder meer) het argument dat een bepaalde verzoeker geen belang heeft bij de gevraagde informatie, of dat verstrekking aan een bepaalde verzoeker niet het algemeen belang dient. Dit is opmerkelijk, omdat het uitgangspunt van de wet dat openbaarheid van overheidsinformatie per definitie het algemeen belang dient toch voldoende duidelijk en bekend zou moeten zijn. Kennelijk wordt het ontbreken van een belanghebbende vereiste in de Wob door die bestuursorganen als een gemis ervaren voor een goede beoordeling van sommige verzoeken om informatie.³⁶ Het verdient daarom aanbeveling te investeren in het vergroten van de kennis over de Wob bij de bestuursorganen die de wet in de praktijk toepassen.

³⁵ Zie hierover hoofdstuk 3 van deze rapportage.

³⁶ Zie ook hoofdstuk 3, par. 3.3.

1.5 In de jurisprudentie ontwikkelde rechtsregels

1.5.1 Inleiding

De derde onderzoeksvraag betreft eventuele rechtsregels die zich in de jurisprudentie met betrekking tot de Wob zouden hebben ontwikkeld. De meer specifieke vragen die hier worden beantwoord zijn:

- Om welke rechtsregels gaat het?
- In hoeverre is er sprake van een reeds uitgekristalliseerde rechtsontwikkeling met betrekking tot deze rechtsregels?
- In welke mate is het noodzakelijk deze rechtsregels vast te leggen in de wet?

1.5.2 Het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid'

De uitleg van het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' in de jurisprudentie neigt naar de ruimere omschrijving die in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel werd gebezigd: 'het openbaar bestuur in al zijn facetten'.³⁷ De definitiebepaling in artikel 1, onder b, lijkt een beperktere reikwijdte te suggereren: beleidsvorming, beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. Inmiddels is in de rechtspraak voldoende duidelijk geworden dat ten minste ook de interne organisatie van een bestuursorgaan een bestuurlijke aangelegenheid kan vormen. Artikel 1, sub b, zou dienovereenkomstig kunnen worden aangepast. Denkbaar is de volgende redactie:

b. bestuurlijke aangelegenheid: een aangelegenheid die betrekking heeft op het beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan, alsmede de interne organisatie van het betreffende bestuursorgaan.

De rechtspraak over de betekenis van de Wob voor private organisaties die een publieke taak uitoefenen lijkt nog onvoldoende uitgekristalliseerd om daarin rechtsregels te onderkennen die voor codificatie in aanmerking komen.

1.5.3 Intern beraad en externe deskundigen

Een volgende rechtsregel die in de rechtspraak is ontwikkeld betreft de betekenis van het begrip 'intern beraad'. Ook bijdragen van externe deskundigen kunnen deel uitmaken van een intern beraad. Daarvan is, zo kan uit de rechtspraak worden afgeleid, in elk geval sprake indien zij daadwerkelijk betrokken worden bij het interne beraad van een bestuursorgaan of wanneer hun bijdragen kennelijk ten behoeve van intern beraad zijn opgesteld.

Hierbij geldt dat vanwege het bestendige karakter van de jurisprudentie, codificatie in de Wob niet noodzakelijk is. Niettemin zou de Wob ook op dit punt aan duidelijkheid kunnen winnen door de tekst met de rechtspraak in overeenstemming te brengen. Artikel 1, onder c, van de Wob zou op eenvoudige wijze zou kunnen worden aangepast om de betreffende rechtsregel daarin te codificeren. De tekst zou aldus kunnen luiden:

c. intern beraad: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een overheidsorgaan, dan wel binnen een kring van overheidsorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid,

³⁷ Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 25.

met inbegrip van de ten behoeve van dat beraad gevraagde bijdragen van externe deskundigen.

1.5.4 Persoonlijke beleidsopvattingen en daarmee verweven feiten

In de rechtspraak betreffende de toepassing van artikel 11 is herhaaldelijk erkend dat in concrete documenten persoonlijke beleidsopvattingen en gegevens van feitelijke aard vaak nauw verweven zijn. Het is in dergelijke gevallen niet steeds mogelijk de betreffende feitelijke gegevens te verstrekken zonder de daarmee verbonden opvattingen prijs te geven, zodat met een beroep op artikel 11 ook feitelijke gegevens uit de openbaarheid kunnen worden gehouden.

Een noodzaak om deze jurisprudentiële rechtsregel te codificeren is er strikt genomen niet: de rechtspraak is ter zake voldoende eenduidig en het betreft een breed geaccepteerde interpretatie van de wet. Niettemin is codificatie zinnig, omdat de huidige tekst van de wet materieel niet overeenstemt met de toepassing ervan in de praktijk. Voor de duidelijkheid en toegankelijkheid van het systeem van de Wob zou aan de definitiebepaling van artikel 1, onder f, het volgende kunnen worden toegevoegd: '(...), met inbegrip van daarmee nauw verweven gegevens van feitelijke aard.' De bepaling zou dan als volgt komen te luiden:

f. persoonlijke beleidsopvatting: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten, met inbegrip van daarmee nauw verweven gegevens van feitelijke aard.

1.5.5 Openbaarheid ten aanzien van een ieder

De 'voetbalvandalen-jurisprudentie' heeft, zo lijkt het althans, een einde gemaakt aan de praktijk van selectieve openbaarmaking van overheidsinformatie. De Afdeling bestuursrechtspraak confronteerde de minister van Justitie met de oorspronkelijke standpunten van het kabinet ten aanzien van de uitgangspunten van de Wob om deze in het ongelijk te stellen. Kennelijk laat de huidige tekst van de wet een lezing en een wijze van toepassing toe die strijdig is met de uitgangspunten van de wet.

Deze vaststelling geeft aanleiding om de aanhef van artikel 10, tweede lid, Wob aan te passen. Nu komt daarin onvoldoende tot uitdrukking dat bestuursorganen (en uiteindelijk de rechter) de in het tweede lid genoemde belangen dienen af te wegen tegen het publieke belang dat gediend wordt met openbaarmaking van de betreffende informatie en dat een ieder in gelijke mate toekomt. Dit zou kunnen worden uitgedrukt door in de aanhef van het tweede lid de woorden 'het belang daarvan' te vervangen door de woorden 'het belang van een ieder bij openbaarheid van de betreffende informatie'. De bepaling luidt dan aldus:

- 2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang van een ieder bij openbaarheid van de betreffende informatie niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. (...)

Met de voorgestelde wijziging komt de bepaling voor een belangrijk deel overeen met de tekst van artikel 2.3.4.1 van het voorontwerp Algemene wet bestuursrecht (vierde tranche).³⁸ In de daar voorgestelde bepaling zijn de bewoordingen 'het belang van een

³⁸ De bepalingen betreffende openbaarheid van bestuur komen overigens niet langer voor in het wetsvoorstel dat voor advies aan de Raad van State is gezonden.

ieder bij het *verstrekken* van die informatie' (onze cursivering) aan te treffen. De hierboven voorgestelde bewoordingen geven duidelijker aan dat niet een afweging moet worden gemaakt tussen de belangen die worden genoemd in het tweede lid en het belang van *verstrekking* aan een bepaalde verzoeker, maar tussen de genoemde belangen en het publieke of algemene belang van *openbaarheid* van informatie betreffende het handelen van de overheid.

1.6 Oplossingen voor gesignaleerde knelpunten

1.6.1 Knelpunten

Tijdens de departementale voorbereiding van de Wob-evaluatie is een groot aantal knelpunten bij de uitvoering van de wet naar voren gebracht. De voornaamste daarvan zijn, gelet op het aantal ondervraagden dat de knelpunten onderkende, de volgende:³⁹

de Wob-procedure wordt stelselmatig gebruikt om het verloop van asielprocedures op te houden, door te procederen over de verstrekking van informatie die in de loop van de asielprocedure zelf kan worden verkregen;

- de Wob kent geen belanghebbende-begrip, waardoor informatie voor eender welke doeleinden kan worden opgevraagd;
- selectieve openbaarmaking van informatie (bijvoorbeeld uitwisseling van gegevens tussen bestuursorganen onderling of inzage ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek) is onmogelijk;
- zogenoemde 'megaverzoeken' brengen een grote werklast mee voor bestuursorganen;
- het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' is te onbepaald;
- de Wob beschermt onvoldoende de 'bestuurlijke intimiteit' die noodzakelijk is voor een goede beleidsvoorbereiding.

De Wob-rechtspraak biedt voor deze problemen nauwelijks oplossingen. Het is veeleer zo, dat de uitleg die in de jurisprudentie aan centrale begrippen in de wet wordt gegeven en de toepassing van de uitzonderingsgronden voor bijkomende complicaties zorgen. De Wob-jurisprudentie bewerkstelligt een ruime toegang tot het toetsingskader van de wet voor een ieder die een bestuursorgaan om informatie verzoekt, en bij de toepassing van dat toetsingskader – met name de uitzonderingsgronden en beperkingen van de artikelen 10 en 11 – blijkt de gewenste 'bestuurlijke intimiteit' gaandeweg beperkter te worden. Verder kan niet worden voorkomen dat de wet wordt gebruikt om in het kader van een andere rechtsgang een betere procespositie te verkrijgen of het verloop van die procedure op te houden, zonder de uitgangspunten van de wet geweld aan te doen.

1.6.2 Selectieve openbaarmaking: een voorstel

Ten aanzien van één van de in de praktijk ervaren knelpunten geldt dat een aanpassing van de wet in de rede ligt. Sinds de Afdeling bestuursrechtspraak duidelijk heeft gemaakt dat op grond van de Wob een document ofwel voor een ieder openbaar is, ofwel niet openbaar is,⁴⁰ is het onmogelijk om bepaalde documenten selectief te verstrekken aan één of enkele specifieke verzoekers. Niettemin kan een bestuursorgaan op goede gronden de behoefte hebben bepaalde informatie selectief te verstrekken.

³⁹ Zie hiervoor ook hoofdstuk 3 van deze rapportage.

⁴⁰ Zie hierboven, par. 1.3.7.

De huidige praktijk met betrekking tot verzoeken om inzage ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek verdient daarbij bijzondere aandacht. Gebruik is nu dat een bestuursorgaan met inzage in de relevante documenten instemt en daarbij met de verzoeker overeenkomt dat over de betreffende informatie niet zal worden gepubliceerd zonder toestemming van dat bestuursorgaan. Hoewel deze constructie in de praktijk naar tevredenheid functioneert, kan aan de juridische houdbaarheid ervan worden getwijfeld. De geschetste handelwijze lijkt in strijd te zijn met de strekking van de Wob, nu duidelijk is dat informatie die aan de ene burger wordt verstrekt ook beschikbaar zou moeten zijn voor andere burgers.⁴¹

Selectieve verstrekking van niet-openbare informatie zou in de toekomst slechts op wettige wijze een vervolg kunnen krijgen door een wettelijke grondslag te creëren waarop een selectief verstrekkingbeleid kan worden gegrondvest. Een belangrijke overweging is daarbij dat er behoefte lijkt te bestaan aan uiteenlopende vormen van selectieve informatieverstrekking. Zo zijn er knelpunten rond interbestuurlijk informatieverkeer, informatie-uitwisseling met maatschappelijke organisaties die nauwe banden met de overheid onderhouden (zoals in de 'voetbalvandalen-zaak') en informatieverstrekking ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. Bovendien kunnen telkens nieuwe omstandigheden ontstaan die een selectief verstrekkingbeleid vragen. Wanneer getracht zou worden voor verschillende bijzondere informatierelaties, zoals de hier genoemde, specifieke voorzieningen te treffen, zou een uitgebreide en complexe regeling ontstaan. Regeling in verschillende bijzondere wetten lijkt bovendien niet aantrekkelijk, omdat dan telkens wanneer nieuwe vragen betreffende selectieve verstrekking van informatie zouden opkomen, de wetgeving zou moeten worden aangepast. Een algemene regeling in de Wob ligt daarom het meest voor de hand. Het uitgangspunt zou daarbij moeten zijn dat een besluit tot selectieve verstrekking steeds informatie betreft waarvan het betrokken bestuursorgaan eerst heeft vastgesteld dat die zich niet leent voor openbaarmaking voor een ieder. Immers, wanneer informatie eenvoudig openbaar kan worden gemaakt, is het vraagstuk van selectieve verstrekking niet aan de orde. Een verzoek om informatie dient dus altijd eerst getoetst te worden aan de uitzonderingsgronden en beperkingen, neergelegd in de artikelen 10 en 11 van de Wob.

Omdat niet uitputtend kan worden aangegeven in welke gevallen een recht op selectieve verstrekking van niet-openbare informatie zou moeten bestaan, verdient het overweging een algemeen criterium bepalend te laten zijn. Zo zou kunnen worden vastgelegd dat niet-openbare informatie toch wordt verstrekt wanneer de verzoeker kan aantonen een 'zwaarwegend belang' te hebben bij verkrijging. Wanneer daarvan sprake is, is in eerste instantie aan het betreffende bestuursorgaan om uit te maken; in geval van conflicten kan rechterlijke toetsing helpen de juiste grenzen te vinden.

Het spreekt daarbij vanzelf dat het selectief verstrekken van niet-openbare informatie alleen zinnig is wanneer een bestuursorgaan erop kan vertrouwen dat de informatie door de verkrijger niet verder wordt verspreid.

De aangewezen plaats voor een dergelijke bepaling is hoofdstuk V van de Wob, waar de uitzonderingen en beperkingen die gelden ten aanzien van openbaarheid zijn geregeld. Na de artikelen 10 en 11 zou een nieuwe bepaling kunnen worden ingevoegd, die als volgt zou kunnen luiden:

Artikel 11A

Indien een bestuursorgaan met toepassing van het bepaalde in de artikelen 10 en 11 van deze wet besluit dat informatie niet openbaar kan worden gemaakt, wordt de betreffende informatie slechts verstrekt aan degene die kan aantonen bij

⁴¹ Een overeenkomst die strijdig is met de wet is op grond van art. 3:40 BW van rechtswege nietig, dan wel vernietigbaar.

verstrekking een zwaarwegend belang te hebben. Over de inhoud van de aldus verkregen informatie doet de verkrijger geen mededeling aan derden.

Mogelijk blijft er een staatsrechtelijk knelpunt bestaan met betrekking tot de tweede volzin van de voorgestelde bepaling. Immers, een bestuursorgaan zou, na toepassing van de artikelen 10, 11 en 11A van de Wob, in feite kunnen bepalen over welke informatie een verzoeker in de openbaarheid uitlatingen mag doen. Dit lijkt op gespannen voet te staan met het bepaalde in artikel 7, eerste lid, Grondwet.

De Nederlandse wetgeving kent meer bepalingen die geheimhoudingsplichten in het leven roepen. Men denke bijvoorbeeld aan artikel 2.5 Awb, waarin een geheimhoudingsplicht is neergelegd voor diegenen die betrokken zijn bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij over gegevens van vertrouwelijke aard komen te beschikken. Deze en vergelijkbare bepalingen zien echter op bestuursorganen en de daarvoor werkzame ambtenaren, of op anderen die betrokken zijn bij de uitvoering van wettelijke taken, en niet op derden die, zoals in het geval van een Wob-verzoek, als 'buitenstaander' vertrouwelijke informatie verkrijgen.

Niettemin kan de voorgestelde tweede volzin worden verdedigd met het argument dat de daarin neergelegde geheimhoudingsplicht een goede en democratische bestuursvoering dient. Daarbij moet worden bedacht dat het steeds gaat om informatie waarvan eerst is vastgesteld dat die niet openbaar is. In feite wordt een voorkeurverkrijger bij toepassing van het voorgestelde artikel 11A bij de, reeds bestaande, 'kring van ingewijden' betrokken; daarmee wordt die verkrijger medeverantwoordelijk gemaakt voor het beheer van die niet-openbare informatie en voor een goede en democratische bestuursvoering. Dat de keerzijde daarvan een zekere mate van vrijheidsbeperking zou zijn, lijkt niet onaanvaardbaar.

1.7 Samenvatting van de voornaamste bevindingen

1. Uit de jurisprudentie komen geen ernstige problemen betreffende de toepassing van de wet naar voren. De wet zou op onderdelen kunnen worden aangepast om aan ontwikkelingen bij de toepassing ervan recht te kunnen doen, maar deze hebben voornamelijk het karakter van 'fine tuning'.
2. Veel vragen over de toepassing van de Wob betreffen de verhouding tussen de Wob, als algemene wet aangaande de openbaarheid van overheidsinformatie, tot bijzondere regelingen over openbaarheid of vertrouwelijkheid van informatie. Het is daarbij opvallend dat soms zeer beknopte bepalingen over de vertrouwelijke aard van gegevens met een zeer beperkte motivering worden aangemerkt als bijzondere regelingen van uitputtende aard die toepassing van de Wob verhinderen. In veel gevallen ontbreken in de betreffende bijzondere wetten criteria om in geval van conflicten de betrokken belangen af te wegen; de Wob zou wellicht een grotere aanvullende rol kunnen hebben als de wet een toetsingskader voor die afwegingen aanreikt.
3. De jurisprudentie geeft een ruime interpretatie van de begrippen 'bestuurlijke aangelegenheid' en 'intern beraad' te zien. Bestuurlijke aangelegenheden zijn niet uitsluitend zaken die samenhangen met beleidsvorming, –voorbereiding en –uitvoering door een bestuursorgaan, maar in feite het functioneren van het openbaar bestuur in al zijn facetten, waaronder de interne organisatie van een bestuursorgaan en aangelegenheden die de uitoefening van publieke taken door private organisaties betreffen. Intern beraad kan ook omvatten het benutten van de expertise van externe deskundigen. In zekere zin wordt ook aan het begrip 'persoonlijke beleidsopvattingen' een ruime strekking toegekend, door de

erkenning dat ook de openbaarmaking van met die opvattingen nauw verbonden informatie van feitelijke aard aan beperkingen onderhevig is.

4. Wat betreft de uitzonderingsgronden die artikel 10 noemt, concentreren beroepsprocedures zich rond de gronden genoemd in het tweede lid, onder e (privacy) en g (onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen). Dit kan samenhangen met de systematiek van de Wob: het informatiestelsel dat aan de wet ten grondslag ligt betekent dat het voor geïnteresseerden gemakkelijk is te vragen naar informatie van allerlei aard, zonder precies te weten waarnaar men zoekt. Het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid', dat een zekere selecterende werking zou moeten hebben, heeft door de ruime interpretatie die eraan wordt gegeven weinig onderscheidend vermogen. Een gevolg is dat verzoeken om informatie alle mogelijke activiteiten van bestuursorganen kunnen betreffen. De interesse van media en burgers betreft mogelijk juist die zaken die aan de privé-sfeer of reputatie van bestuurders of van andere betrokken personen of instanties raakt.
5. Overigens leidt de conflictopwekkende aard van de uitzonderingsgronden onder e en g niet noodzakelijk tot de conclusie dat de regeling terzake ondeugdelijk is. De rechter lijkt met de betreffende bepalingen bruikbare criteria in handen te hebben om de betrokken belangen tegen elkaar af te wegen. Het grote aantal beroepszaken lijkt eerder een gevolg te zijn van de grote reikwijdte van de wet en de ruime interpretatie van enkele centrale begrippen.
6. Ook artikel 11 geeft aanleiding tot relatief veel beroepsprocedures. Mogelijk geldt hiervoor dezelfde verklaring als voor de veelvuldige conflicten rond artikel 10: de systematiek van de Wob en de interpretatie van centrale begrippen in de wet door de rechter maken een zoektocht naar informatie mogelijk waardoor de burger het bestuur dicht op de huid kan kruipen. De burger krijgt zo de gelegenheid steeds meer van de ambtelijke voorbereiding van beleid in de openbaarheid te brengen, waardoor over die beleidsvoorbereiding vaker geschillen ontstaan. Binnen de bestaande systematiek van de wet lijkt dit moeilijk te voorkomen.
7. In de rechtspraak is een eind gemaakt aan de selectieve verstrekking van informatie. De Wob is in zijn toepassing 'digitaal' in de zin dat informatie ofwel openbaar is, en daarmee beschikbaar voor een ieder, ofwel niet openbaar: *tertium non datur*. Het verdient aanbeveling in de Wob een wettelijke basis neer te leggen voor selectieve verstrekking van informatie, nu daaraan in de praktijk een grote behoefte blijkt te bestaan.

2 Beleids- en regelgevingsinitiatieven op het terrein van toegang, toegankelijkheid en gebruik

2.1 Inleiding

In de afgelopen 10 jaar zijn een hele reeks beleids- en regelgevingsinitiatieven verschenen, waarin voorstellen en aanbevelingen worden gedaan die raken aan de Wob en de Wob in zijn huidige vorm ter discussie stellen. Deels bevinden de initiatieven zich op Europees niveau, maar ook de Nederlandse overheid heeft zich niet onbetuigd gelaten.⁴²

Ten behoeve van het onderzoek zijn de meest relevante en recente van deze initiatieven geselecteerd en geanalyseerd. Voorts is een zestal interviews gehouden met enkele deskundigen op het gebied van de Wob en/of transparantie⁴³ van de overheid. Ook is voor dit onderdeel input verkregen uit discussies die zijn gevoerd tijdens de in het voorwoord genoemde workshop.

Dit onderzoeksonderdeel heeft vorm gekregen aan de hand van een drietal perspectieven op overheidsinformatie, te weten toegang, toegankelijkheid en gebruik. Het begrip 'toegang' ziet daarbij op het recht op toegang (juridische openbaarheid), terwijl 'toegankelijkheid' gaat over zowel de praktische als intellectuele kant van openbaarheid (is de informatie beschikbaar, eenvoudig te vinden en begrijpelijk). De term 'gebruik' omvat hetgeen met de openbare informatie mag worden gedaan en ziet onder meer op onderwerpen als commerciële exploitatie. De drie perspectieven fungeren als kapstok voor de verschillende thema's die in de initiatieven naar voren komen en maken het mogelijk om met de uiteenlopende (praktische en juridische) aspecten van openbaarheid van informatie en transparantie van de overheid rekening te houden.

In het nu volgende worden in paragraaf 2.2 de diverse beleids- en regelgevingsinitiatieven behandeld en geanalyseerd aan de hand van de driedeling toegang, toegankelijkheid en gebruik. In paragraaf 2.3 worden de voorstellen en aanbevelingen uit deze initiatieven op het gebied van toegang, toegankelijkheid en gebruik geanalyseerd in het licht van de meningen en informatie uit interviews en de workshop. Tot slot wordt afgerond met een eindconclusie ten aanzien van dit onderzoeksonderdeel in paragraaf 2.4.

⁴² Naast de hierna te behandelen gaat het nog om: 'Nationaal Actieprogramma Elektronische Snelwegen' (*Kamerstukken II* 1994/95, 23 900, nr. 20), 'Terug naar de Toekomst' (*Kamerstukken II* 1994/95, 20 644, nrs. 22-23), 'Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie' (*Kamerstukken II* 1996/97, 20 644, nr. 30) 'Wetgeving voor de Elektronische Snelweg' (*Kamerstukken II* 1998/99, 25 800, nrs. 1-2), 'Boven NAP' (*Kamerstukken II* 1997/98, 24 565, nr. 7), 'Digitale Delta' (*Kamerstukken II* 1998/99, 26 643, nr. 1), 'Contract met de toekomst' (*Kamerstukken II* 26 387, nr. 8), 'Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie' (*Kamerstukken II* 1999/00, 26 387, nr. 7). Voorbeelden van Europese initiatieven: Groenboek over overheidsinformatie in de informatiemaatschappij, Overheidsinformatie: een essentiële hulpbron voor Europa COM (98) 585, Actieplan eEurope, een informatiemaatschappij voor iedereen COM (2001) 140.

⁴³ Met het begrip 'transparantie' wordt bedoeld op de doorzichtigheid van processen – waaronder ten aanzien van wetgeving en beleid – binnen de overheid, waarvan openbaarheid van overheidsinformatie een onderdeel vormt.

2.2 Beleids- en regelgevingsinitiatieven met (mogelijk) positiefrechtelijke consequenties voor de Wob

In de nu volgende paragrafen 2.2.1-2.2.6 worden de belangrijkste initiatieven behandeld, waarin voorstellen en aanbevelingen worden gedaan die positiefrechtelijke consequenties hebben of voorzien voor de Wob. Na enkele algemene opmerkingen wordt per initiatief (voor zover van toepassing) onderscheiden naar toegang, toegankelijkheid en gebruik. Het geheel wordt afgesloten met enkele initiatieven, waarin de mogelijke consequenties veeleer op het politieke vlak liggen, maar waarvan het belang voor het onderwerp van onderzoek niettemin dusdanig is dat deze vermelding behoeven. Op deze initiatieven wordt slechts in meer algemene zin ingegaan (paragraaf 3.2.7).

2.2.1 Richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie

2.2.1.1 Algemeen

Op 20 januari 1999 publiceerde de Europese Commissie het 'Groenboek' over 'overheidsinformatie en de informatiemaatschappij'.⁴⁴ Doel van het Groenboek was (1) het initiëren van een brede maatschappelijke discussie tussen de betrokken partijen over deze materie en (2) het uitlokken van de politieke discussie daarover op Europees niveau. Dit leidde tot de publicatie van een Mededeling in november 2001, waarin de Commissie te kennen gaf het voornemen te hebben een richtlijn over dit onderwerp te willen uitvaardigen.

Ter uitvoering van dit voornemen werd op 27 oktober 2003 de Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie van het Europees Parlement en de Raad aangenomen.⁴⁵ De richtlijn bevat regels over de wijze waarop hergebruik van overheidsinformatie door lidstaten dient te worden geregeld.

In de uitoefening van zijn taak, verzamelt, verwerkt en verspreidt de publieke sector grote hoeveelheden informatie. Burgers en ondernemingen hebben baat bij een goede verstrekking van deze overheidsinformatie. Het vergemakkelijkt de communicatie met overheidsinstellingen en kan hun betrokkenheid bij het democratische proces vergroten. Daarnaast heeft overheidsinformatie ook een aanzienlijk economisch potentieel. Op de Europese informatiemarkt zullen op basis van de richtlijn voor alle marktdeelnemers dezelfde basisvoorwaarden gelden voor hergebruik van overheidsinformatie, hiermee komt een einde aan ongerechtvaardigde marktverstoringen doordat de overheid voor eigen gebruik een ander tarief hanteert dan zij voor marktpartijen in rekening brengt. De richtlijn maakt geen inbreuk op de toegankelijkheidsregimes van de lidstaten. Slechts waar volgens deze toegankelijkheidsregimes van de lidstaten hergebruik van overheidsdocumenten is toegestaan, stelt de richtlijn bepaalde eisen aan de wijze waarop informatie beschikbaar wordt gesteld. De richtlijn moet uiterlijk voor juni 2005 geïmplementeerd zijn.

De richtlijn bevat een aantal definities, te weten:

- Hergebruik: gebruik van documenten voor een ander gebruik dan uit hoofde van de publieke taak. Hieronder valt ook het nadere gebruik binnen de overheid voor activiteiten vallend buiten de publieke taak.

⁴⁴ Beschikbaar op: <[ftp://ftp.cordis.lu/pub/econtent/docs/acte_nl.pdf](http://ftp.cordis.lu/pub/econtent/docs/acte_nl.pdf)>.

⁴⁵ Richtlijn 2003/98/EC van het Europees Parlement en de Raad van 17 November 2003, OJ L345/90, 31 December 2003.

- Berusten: als een overheidslichaam het recht heeft te bepalen dat hergebruik is toegestaan, dan wordt het document geacht te berusten bij dat overheidslichaam.
- Document: hieronder vallen alle mogelijke vastleggingen van informatie in de meest brede zin van het woord. Hieronder is evenwel niet begrepen computerprogrammatuur. (Het opnemen van de term 'bestaande documenten' duidt op een keuze voor een documentensysteem, in tegenstelling tot een informatiesysteem).
- Openbaar lichaam: de staat, zijn territoriale lichamen, publiekrechtelijke instellingen, en verenigingen gevormd door een of meer van deze lichamen of een of meer van deze publiekrechtelijke instellingen.
- Overheidsinstelling en instelling beheerst door publiek recht: deze hebben dezelfde betekenis als de definities gebruikt als de Aanbestedingsrichtlijnen.

De reactietermijnen voor verzoeken om hergebruik moeten redelijk en vergelijkbaar zijn met termijnen voor verzoeken om toegang. Indien een verzoek om hergebruik wordt toegekend, dient de overheidsinstelling vervolgens zo snel mogelijk de daad bij het woord te voegen, mede recht doende aan het economische potentieel van het type documenten.

De richtlijn doet uiteraard geen afbreuk aan de principes neergelegd in andere Europese regelingen, waaronder Richtlijn 95/46/EG van het Europese Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.⁴⁶ Voorts blijft de richtlijn buiten werking voor zover de bepalingen niet in overeenstemming zijn met internationale verdragen, in het bijzonder de Berner Conventie en het TRIPS verdrag. Daarnaast laat de richtlijn onverlet de Richtlijn 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij⁴⁷ en de Richtlijn 96/9/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 1996 betreffende de rechtsbescherming van databanken.⁴⁸

De consequenties die de richtlijn voor de Wob heeft, zijn relatief gering. De terminologie wordt grotendeels al bestreken door de huidige regeling (ofschoon het begrip 'bestuursorgaan' in de Wob niet helemaal aansluit bij de groep overheidsorganen die in de richtlijn worden genoemd). Voor het overige lijken de meeste bepalingen reeds door de Wob gedekt te worden. Voorzover dat niet het geval is, is de Wob in ieder geval niet in tegenspraak met de richtlijn. In het laatste geval betreft het zo op het eerste gezicht de bepalingen betreffende tariefbeginselen, transparantie, licenties, non-discriminatie en het verbod op uitsluitende overeenkomsten (hoewel dit laatste wellicht reeds door het mededingingsrecht verboden wordt).

2.2.1.2 Toegankelijkheid

Overheidsinstellingen moeten hun documenten zo veel mogelijk online beschikbaar stellen. Zij moeten tevens positief staan tegenover verzoeken om uittreksels van documenten, indien dit slechts een kleine moeite is. Ook dienen zij de documenten zo veel mogelijk beschikbaar te stellen in een 'format' die niet afhankelijk is van het gebruik van bepaalde software. Daarnaast krijgen lidstaten de opdracht om praktische voorzieningen te scheppen, zoals 'assets list' en 'portal sites', om documenten en voorwaarden voor hergebruik toegankelijk te maken.

⁴⁶ Pb EG, 23 november 1995, L281/31.

⁴⁷ Pb EG, 22 juni 2001, L167/10.

⁴⁸ Pb EG, 27 maart 1996, L77/20.

2.2.1.3 Gebruik

De richtlijn bevat een maximum prijsniveau: indien een bedrag in rekening wordt gebracht, mogen de totale inkomsten uit het verlenen van toestemming voor de toegang tot of het hergebruik van documenten niet hoger zijn dan de kosten van voortbrenging, vermenigvuldiging en verspreiding, vermeerderd met een redelijke winstmarge. De enige grens die aan de vergoedingen wordt gesteld, is aldus die van het maken van onredelijke winst. De bewijslast voor de kostengeoriënteerde vergoeding ligt bij de publiekrechtelijke instelling die de vergoeding vraagt.

Licenties voor hergebruik moeten eerlijk en transparant zijn. Lidstaten dienen daarom te voorzien in de beschikbaarheid van standaardlicenties. Voor zover ze vergelijkbare soorten van hergebruik betreffen, dienen de licenties voorts non-discriminatoire te zijn. In dat kader is interbestuurlijk gebruik (vaak om niet) niet vergelijkbaar met commerciële exploitatie ten behoeve van niet-overheidspartijen. Evenmin moet dit ertoe leiden dat er geen verschillende prijsstellingstrategieën voor commercieel en niet-commercieel hergebruik worden toegepast.

Het aangaan van exclusieve overeenkomsten dient zoveel mogelijk te worden vermeden. Slechts wanneer er een dienst van algemeen economisch belang wordt geleverd die zonder een dergelijk arrangement niet geleverd zou worden, is een exclusieve overeenkomst toegestaan.

Voorwaarden voor hergebruik (inclusief rechtsmiddelen bij afwijzing van een verzoek) moeten bekend gemaakt worden aan alle mogelijke gebruikers en lidstaten moeten bevorderen dat hiertoe online registers (liefst met documenten) worden opgezet. Ook de beslissing om het hergebruik te staken moet bekend worden gemaakt, bij voorkeur zo snel mogelijk en langs elektronische weg.

Voorts doet de richtlijn geen afbreuk aan auteurs- en databankrechten van derden, noch aan (het bestaan van) intellectuele eigendomsrechten van overheidsinstellingen en de uitoefening daarvan buiten de grenzen van de richtlijn. De richtlijn geeft verder de voorwaarden aan waarbinnen overheidsinstellingen hun intellectuele eigendomsrechten kunnen uitoefenen, indien ze hergebruik van documenten toestaan. Tot slot is de richtlijn niet van toepassing op documenten waarop industriële eigendomsrechten rusten.

2.2.2 Studie gebruiksrechten overheidsinformatie

2.2.2.1 Algemeen

Conform het voornemen in de beleidslijn 'Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie', heeft BZK een onderzoek laten verrichten naar de contouren van een eventuele 'Wet gebruiksrechten overheidsinformatie' (Wgo) (verder: studie gebruiksrechten overheidsinformatie).⁴⁹

Het rapport concludeert dat een Wgo het vrije gebruik van overheidsinformatie zou moeten bevorderen in het belang van de burger, het bedrijfsleven en de informatie-uitwisseling tussen overheden. Het regime zou dienen te gelden voor de informatie die bestuursorganen op verzoek moeten verstrekken onder de Wob, met dien verstande dat de praktische toepasbaarheid van deze wet op elektronische gegevensbestanden moet zijn verzekerd.

Een en ander zou geregeld moeten worden in een verruimde Wob en niet een aparte wet. Hierin zou dienen te worden vastgelegd dat een ieder het recht heeft op vrij gebruik van door bestuursorganen geproduceerde informatie die op verzoek wordt verstrekt. Voor commercieel hergebruik van een elektronisch bestand waarvoor een licentie op de

⁴⁹ Reinsma M., H. van der Sluijs, Naar ruimere openbaarheid en vrij gebruik van bestuurlijke informatie, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Informatiebeleid openbare Sector, December 2002, <<http://www.minbzk.nl/contents/pages/00018068/RapportReinsmaenVanderSluijs.pdf>>.

programmatuur nodig is, zou een nadere regeling nodig zijn. Een dergelijk bestand zou slechts in bewerkbare vorm hoeven te worden verstrekt, wanneer de verzoeker akkoord gaat met een eenvoudige licentie ter bescherming van publieke belangen, zoals de juiste doorgifte van informatie en het voorkomen van verwarring omtrent de herkomst ervan. Onder dit regime zouden overheden alleen nog de verstrekkingkosten mogen berekenen en hun eventuele auteurs- en databankrechten niet meer mogen uitoefenen om informatie te exploiteren. Hooguit zouden ter bescherming van publieke belangen nog voorwaarden mogen worden gesteld aan het gebruik door derden. Voorts zou actieve openbaarmaking via het internet niet langer vrijblijvend moeten zijn. Niet alleen zouden bestuursorganen verplicht moeten worden om via het internet systematisch bekend te maken over welke informatie zij beschikken, ook zouden zij passief verstrekte informatie – met uitzondering van informatie over individuele uitvoeringsdossiers – actief openbaar moeten maken. Dit zou eveneens moeten gelden voor elektronische bestanden in niet-bewerkbare vorm. De studie bevat een aantal nadere – hieronder weergegeven – aanbevelingen.

2.2.2.2 Toegankelijkheid

Op basis van de studie zouden bestuursorganen verplicht moeten worden om via het internet bekend te maken over welke informatie (inclusief gegevensbestanden) zij beschikken en welke verzoeken om informatie zij gehonoreerd hebben.

2.2.2.3 Gebruik

De studie adviseert om de vereisten aan een verzoek om informatie toe te passen in overeenstemming met de specifieke kenmerken en mogelijkheden van elektronische gegevensbestanden of informatie daaruit. In dat kader krijgt een ieder het recht tot vrij gebruik van door bestuursorganen geproduceerde informatie die op verzoek onder de Wob wordt verstrekt. Daarbij mogen bestuursorganen hun auteurs- of databankrechten op informatie die zij op verzoek verstrekken, niet meer uitoefenen met het oog op exploitatie. Aldus zouden bestuursorganen ten hoogste de kosten van de verstrekking in rekening mogen brengen, inclusief eventuele bewerkingskosten van elektronische gegevensbestanden.

Voorts zou van een elektronisch gegevensbestand van een bestuursorgaan slechts een kopie in bewerkbare vorm worden verstrekt, indien:

- de verzoeker van de rechthebbende een licentie heeft verworven voor het gebruik van de benodigde programmatuur, en
- de verzoeker zich bereid verklaard met voorwaarden (in ieder geval) gericht op een juiste en volledige doorgifte van informatie en op het voorkomen van verwarring omtrent de herkomst.

2.2.3 Verdrag van Aarhus en uitvoeringsregelingen

2.2.3.1 Algemeen

Toegang tot milieu-informatie wordt door verschillende initiatieven op regelgevend vlak ingekleurd, waarvan enkele recente hier worden behandeld. Ten eerste is door de Economische Commissie van Europa van de Verenigde Naties (UN/ECE) op 25 juni 1998 het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus) uitgevaardigd dat op 30 oktober 2001 in werking is getreden.⁵⁰ Een van de pijlers van het verdrag betreft het recht op toegang tot milieu-informatie.⁵¹ Voorts is op EU-niveau

⁵⁰ Trb. 2001, nr. 73.

⁵¹ Beide andere pijlers betreffen participatie van het publiek bij de besluitvorming over milieu-zaken respectievelijk toegang tot de rechter.

Richtlijn 2003/4/EG inzake toegang tot milieu-informatie vastgesteld, waarmee het communautaire recht in overeenstemming met de eerste pijler van het verdrag wordt gebracht.⁵² De richtlijn vervangt Richtlijn 90/313/EG en creëert een recht op toegang tot milieu-informatie in plaats van het concept van 'vrijheid van toegang' zoals gehanteerd in de Richtlijn 90/313/EG.⁵³

Met het recht op toegang tot milieu-informatie beoogt het Verdrag van Aarhus (1) bij te dragen tot vergroting van het milieubewustzijn bij het publiek, (2) het publiek door waarborgen van transparantie en verantwoording in te staat te stellen tot betrokkenheid bij het besluitvormingsproces op milieugebied en (3) versterking van de publieke steun voor besluiten over het milieu. Sterker geformuleerd, het verdrag beoogt een verbinding te realiseren met rechten van de mens op een gezond leefklimaat en de verplichting om zijn leefklimaat te beschermen alsmede duurzame en vanuit milieuoogpunt gezonde en evenwichtige ontwikkeling te stimuleren.⁵⁴ Het recht op toegang tot milieu-informatie is neergelegd in de artikelen 4 en 5 van het Verdrag. Artikel 4 betreft passieve verstrekking (op verzoek) en artikel 5 de actieve verstrekking (uit eigen beweging) van milieu-informatie door de overheid aan het publiek. In artikel 2 van het Verdrag worden relevante begrippen als 'overheidsinstantie', 'milieu-informatie' en 'publiek' gedefinieerd.

Wat betreft de specifieke consequenties van het Verdrag voor de Wob, geldt het volgende. De Wob kent thans reeds een generieke regeling van openbaarheid van milieu-informatie, ingevolge de implementatie van Richtlijn 90/313/EG in de Nederlandse wetgeving. Inmiddels is een uitvoeringswet ter implementatie van het Verdrag in de onder meer de Wet Milieubeheer en de Wob in behandeling bij de Tweede Kamer, welke aanpassingen van procedurele en materiële aard voorziet.⁵⁵ De procedurele aanpassingen betreffen over het algemeen het openbaarheidsregime van de Wob in zijn algemeenheid ten einde een uniforme procedure te bieden ongeacht de informatie die wordt verzocht; de materiële wijzigingen richten zich uitsluitend op milieu-informatie.

2.2.3.2 Toegang

Ingevolge de implementatie van het Verdrag van Aarhus door middel van de - vooralsnog in parlementaire behandeling zijnde – uitvoeringswet is een aantal wijzigingen ten aanzien van de openbaarheid van (milieu)informatie in de Wob voorzien. Hier zullen de vanuit het oogpunt van de regeling van toegang tot milieu-informatie in de Wob de belangrijkste bepalingen worden behandeld.

Het openbaarheidsregime ten aanzien van milieu-informatie wordt met de uitvoeringswet sterk verruimd. Dit is het gevolg van aanpassingen op drie terreinen: de verruiming van de definitie van milieu-informatie, de relativering van de uitzonderingsgronden met betrekking tot milieu-informatie en een ruimere invulling van het begrip 'bestuursorgaan'.⁵⁶

Voorts zijn er enkele – deels procedurele – wijzigingen die voor Wob-informatie in het algemeen zullen gelden ten einde te dien aanzien een uniforme regeling te behouden. Zo zal expliciet – zo de MvT bij de uitvoeringswet – de reeds bestaande praktijk dat de verzoeker geen belang behoeft te stellen in de Wob worden gecodificeerd (ontwerpartikel 3 lid 3).

⁵² Mesters & Oldenziel, Openbaarheid van milieu-informatie na Aarhus, in: *NTB* 2003, p. 221.

⁵³ Zie over de uitvoeringspraktijk van richtlijn 90/313/EG: Hallo, R.E. (1996). 'The Netherlands'. In: R.E. Hallo (ed., 1996). *Access to environmental information in Europe: the implementation and implications of Directive 90/313/EEC*. Kluwer Law International, London, pp. 195-214.

⁵⁴ Zie Preamble van het Verdrag van Aarhus.

⁵⁵ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 835, nrs. 1-2.

⁵⁶ Zie uitgebreid Mesters & Oldenziel Openbaarheid van milieu-informatie na Aarhus, in: *NTB* 2003, p. 221 e.v.

Dan komt er een verplichting voor bestuursorganen om milieu- en andere informatie in beginsel in de verzochte vorm te verstrekken. Deze gaat verder dan de huidige bepaling die vereist dat het bestuursorgaan slechts rekening hoeft te houden met de voorkeur van de verzoeker (artikel 7 lid 2 Wob). Voorts is de uitzondering die nu op de voorkeur van de verzoeker mogelijk is, te weten “belang van een vlotte voortgang van werkzaamheden” (eveneens artikel 7 lid 2 Wob), ruimer dan hetgeen in het Verdrag wordt toegestaan. De Wob wordt op dit punt gewijzigd door vervanging van de huidige uitzondering door twee nieuwe: de informatie is al in een andere vorm voor het publiek beschikbaar en het verstrekken van de verzochte vorm kan redelijkerwijs niet van het bestuursorgaan worden gevergd (alles ontwerpartikel 7 lid 2). De hier behandelde wijzigingen zijn tevens relevant in het kader van de toegankelijk van informatie. Ten derde vindt een aanscherping voor wat betreft het recht op toegang plaats, doordat in de Wob een termijn wordt opgenomen voor de feitelijke verstrekking van informatie. De huidige versie van de Wob kent daarentegen enkel een termijn voor het beslissen op een verzoek tot informatie.

2.2.3.3 Toegankelijkheid

Het Verdrag van Aarhus bevat mede bepalingen die zien op de toegankelijkheid van milieu-informatie en met de uitvoeringswet zijn beslag zullen krijgen in de Wob. Overigens hebben deze bepalingen over het algemeen een algemene werking en zijn derhalve van toepassing ongeacht de soort informatie (milieu- of andere informatie) waar het om gaat.

In de Wob zal een uitdrukkelijke verplichting voor bestuursorganen worden opgenomen om de verzoeker behulpzaam te zijn bij het preciseren van diens verzoek om informatie indien dit te algemeen is geformuleerd (ontwerpartikel 3 lid 4). Verder krijgt de verdragsverplichting tot behulpzaamheid jegens het publiek gestalte door praktische maatregelen, zoals contactpersonen, informatiecentra en via het internet toegankelijke zoekmachines.⁵⁷

Voor wat betreft het actieve openbaarheidsregime van milieu-informatie bestaan – zo de MvT bij de uitvoeringswet – reeds uitgebreide algemene verplichtingen op grond van onder meer de Wet milieubeheer.⁵⁸ Daarnaast wordt in de MvT het belang van ICT – en met name internet – onderkend; er wordt gewezen op het informatieaanbod op departementale websites, www.overheid.nl en de wettendatabank die in de loop van 2003 kosteloos voor het publiek toegankelijk moet worden.⁵⁹ Tevens worden (op vrijwillige basis) initiatieven ontplooid, zoals de centrale database met emissieregistraties en de via internet publiek toegankelijke emissiegegevens (www.emissieregistratie.nl). De MvT concludeert dat de bestaande (vooral buiten de Wob neergelegde) regeling van actieve openbaarheid voldoet aan de in artikel 5 van het Verdrag van Aarhus neergelegde inspanningsverplichting tot actieve openbaarmaking.

⁵⁷ *Kamerstukken II 2002/03*, 28 835, nr. 3, p. 9.

⁵⁸ Zie *Kamerstukken II 2002/03*, 28 835, nr. 3, p. 14, voor een opsomming.

⁵⁹ *Kamerstukken II 2002/03*, nr. 3, p. 14-15, waar tevens wordt gewezen op het advies van de Commissie Wallage, waarin voor een ruimere invulling van het actieve openbaarheidsregime wordt gepleit. Het kabinet deelt dit standpunt, maar vindt een besluit om alle overheidsinformatie actief openbaar te maken te vroeg en wil nader onderzoek laten doen naar onder meer de technische en financiële haalbaarheid, de consequenties en de noodzakelijke voorwaarden voor de interne organisatie en de informatie-infrastructuur van de overheid.

2.2.4 Grondwetsvoorstel naar aanleiding van aanbevelingen Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk

2.2.4.1 Algemeen

In december 1998 riep de regering een speciale commissie in het leven teneinde advies uit te brengen inzake de gevolgen van ICT voor de grondrechten, waaronder de toegang en toegankelijkheid van (elektronische) overheidsinformatie. De Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk (Commissie Franken) kwam in mei 2000 met haar eindrapport en dit werd, bijna integraal, door de regering overgenomen.⁶⁰

Naast wijzigingen van bestaande grondrechten, stelt de Commissie in hoofdstuk 7 van haar rapport voor, in het verlengde van haar taakopdracht, een nieuw grondrecht met betrekking tot overheidsinformatie in hoofdstuk 1 van de Grondwet op te nemen. Dit grondrecht zou de burger een subjectief recht moeten geven op toegang tot bij de overheid berustende informatie en de overheid de zorgplicht opleggen bij haar berustende informatie (praktisch) toegankelijk te maken. Tegelijkertijd zou (onder meer) de Wob omgevormd moeten worden tot de 'Wet op de overheidsinformatie', waarin uitzonderingen op de voorgestelde algemene openbaarheidsregels opgenomen zouden moeten worden.

Er is – in het licht van het advies van de Raad van State – van afgezien om bij de Tweede Kamer een voorstel tot wijziging van de Grondwet in eerste lezing in te dienen om daarin een recht op toegang tot bij de overheid berustende informatie op te nemen. Bij de begrotingsbehandeling in oktober 2002 deelde de minister van BZK mee dat hij het kabinet zou voorstellen om eerst te onderzoeken of de Wob kan worden omgevormd tot een Algemene wet toegang en toegankelijkheid overheidsinformatie.⁶¹

2.2.4.2 Toegang

In het rapport van de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk wordt (door een grootst mogelijke meerderheid) een nieuw grondrecht op toegang tot overheidsinformatie voorgesteld. Het begrip 'toegang' omvat in dit verband niet alleen de toegang tot informatie die openbaar is voor iedereen, maar ook de toegang tot informatie die slechts beschikbaar is voor bepaalde personen of bepaalde groepen. Het voorstel heeft zowel op zakelijke als op persoonsgegevens betrekking. Verder kunnen nog de volgende relevante elementen worden onderscheiden.

Ten eerste zou het recht een ruimere institutionele reikwijdte dan de Wob moeten krijgen en niet alleen betrekking dienen te hebben op bestuursorganen maar de gehele overheid, waaronder de rechterlijke macht, de Staten-Generaal en de Raad van State. Tevens zouden ook privaatrechtelijke organisaties voor zover met openbaar gezag bekleed onder de werking van de bepaling moeten vallen.

Ook wordt een verruiming van de materiële reikwijdte voorzien, doordat de voorgestelde bepaling alle fysiek bij de overheid aanwezige informatie betreft en niet slechts informatie over een bestuurlijke aangelegenheid. Voorts wordt ook informatie die door andere personen en instanties is opgesteld en die bij de overheid berust door het grondrecht bestreken, waarbij de informatie specifiek voor het betreffende orgaan bestemd moet zijn en dient te ressorteren onder de verantwoordelijkheid van het orgaan. Tevens wordt het documentbegrip in de bepaling losgelaten: het grondrecht betreft schriftelijke, elektronische en mondelinge informatie.

Verder kan inperking van het grondwettelijke recht op toegang tot overheidsinformatie bij of krachtens formele wet worden ingeperkt. Ook zal het verbinden van kosten aan de verkrijging van overheidsinformatie onder het grondrecht als inperking van dat recht gelden.

⁶⁰ *Kamerstukken II 2000/01, 27 460, nr. 1.*

⁶¹ Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2003, *Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VII, nr. 5.*

Tot slot zij opgemerkt dat de Commissie het – ondanks de tendens van privatisering en horizontalisering – te vroeg vindt voor een grondrecht op toegang tot informatie van andere dan overheidsinstellingen dan wel een zorgplicht van de overheid te dien aanzien.

2.2.4.3 Toegankelijkheid

Het door de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk voorgestelde nieuwe grondrecht op toegang tot overheidsinformatie zou vergezeld moeten gaan van een op toegankelijkheid gerichte zorgplicht van de overheid, aangezien een recht op toegang als zodanig geen waarborg is voor effectieve toegang.

De zorgverplichting voor de toegankelijkheid van bij de overheid berustende informatie ziet vooral op informatie die cruciaal is voor het functioneren van de burgers. Hierbij wordt hoofdzakelijk gedacht aan de zogenaamde basisinformatie van de democratische rechtsstaat.

2.2.5 Rapport Wob & ICT

2.2.5.1 Algemeen

Dit rapport, geschreven door het Instituut voor Informatica & Recht van de VU, is een gevolg van de toezegging gedaan in 1997 door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, om de Wob te evalueren in het licht van de ontwikkelingen op het gebied van ICT. In december 2000 werd het rapport Wob & ICT aan de Tweede Kamer aangeboden.⁶²

2.2.5.2 Toegang

Het rapport Wob & ICT doet enkele voorstellen die aan de toegang tot informatie raken.⁶³

Allereerst wordt voorgesteld om het in de Wob gehanteerde documentbegrip af te schaffen. De overwegingen hierachter zijn dat het begrip een nieuwe, dynamische betekenis heeft gekregen in het licht van ICT, waardoor geen voldoende afbakening van de reikwijdte van de Wob meer vormt. In plaats van een verwijzing naar het document zou gesproken kunnen worden van gegevens of informatie, welke vastgelegd zijn en ter beschikking van het betreffende bestuursorgaan staan. Hieraan kan een inspanningsverplichting van het bestuursorgaan worden gekoppeld, inhoudende dat de gevraagde informatie met een redelijke inspanning beschikbaar kan worden gemaakt. In de afweging of sprake is van een redelijke inspanning kunnen factoren als tijd, complexiteit van bewerking en risico's voor afscherming van vertrouwelijk informatie worden meegenomen. In het geval de verstrekking buiten de criteria van redelijkheid valt, zou het verzoek moeten kunnen worden geweigerd dan wel de kosten voor de extra inspanning zouden bij de verzoeker in rekening moeten kunnen worden gebracht. Voor het element 'berusten bij een bestuursorgaan' worden enkele vuistregels door het rapport aangereikt. Van 'berusten bij' is sprake:

- Indien het bestuursorgaan feitelijke en juridische zeggenschap heeft over het systeem, waarin de informatie zich bevindt,
- Indien het bestuursorgaan exclusieve toegang heeft tot het netwerk via welke de informatie toegankelijk is,
- Indien het bestuursorgaan door een derde via netwerkverbinding toegang heeft gekregen tot de informatie, tenzij deze derde voorwaarden heeft verbonden aan de toegang tot informatie en deze voorwaarden verstrekking op grond van de Wob verhinderen,

⁶² Zie <http://www.minbzk.nl/search/contents/pages/00008634/evaluatie_wob_ict_11-00.pdf>.

⁶³ Zie ook: A.R. Lodder, J.P.R. Bergfeld, H.W.K. Kaspersen, Wob & ICT: over openbaarheid van bestuur in de informatiemaatschappij, in: *NJB* 2001/12, p. 571-577.

- Ten aanzien van ieder afzonderlijk bestuursorgaan, indien de informatie door meerdere bestuursorganen wordt beheerd.

Ten slotte geeft het rapport aan dat het onderscheid tussen een mondelinge en schriftelijke beslissing op een Wob-verzoek dient te worden vervangen door een onderscheid naar wel en niet voor bezwaar vatbare beslissingen. De overwegingen achter deze aanbeveling zijn dat onduidelijkheid bestaat over de status van elektronische beslissingen (bijv. per e-mail) en op deze wijze aansluiting wordt gezocht bij aanpassing van de Awb aan elektronisch rechtsverkeer.⁶⁴

2.2.5.3 Toegankelijkheid

Het rapport geeft enkele aanbevelingen met betrekking tot de actieve openbaarmakingsplicht van bestuursorganen (zie artikel 8 Wob) die vooral betrekking hebben op de toegankelijkheid van informatie.

Het rapport beveelt een algemene regeling van optimale beschikbaarheid van publieke informatie (naast informatie afkomstig van bestuursorganen tevens wetgeving en rechtspraak omvattend) aan.

Volgens het rapport dient de Wob verder met een bepaling te worden uitgebreid die bestuursorganen verplicht tot de overweging om bij het honoreren van een verzoek tot verstrekking meteen over te gaan tot actieve verstrekking van informatie. Bij deze overweging kunnen onder andere de technische en financiële haalbaarheid van actieve verstrekking worden meegenomen.

Voorts achten de onderzoekers het wenselijk dat bestuursorganen – bijvoorbeeld door middel van het opstellen van een Wob-verslag – regelmatig stil staan bij de wijze waarop zij – al dan niet met ICT – invulling geven aan actieve en passieve informatieverstrekking. Ook zouden zij en te dien aanzien een zelf-evaluatie moeten bewerkstelligen. In een dergelijk verslag kan een overzicht worden gepresenteerd van onder meer de gebruikte middelen voor actieve informatieverstrekking en de voor het publiek toegankelijke informatiesystemen alsmede de inzet van ICT in het algemeen en websites in het bijzonder. Ook zouden bestuursorganen statistische gegevens over het gebruik van websites hierin moeten presenteren en evalueren.

Het gebruik van (zoekmachines op) websites, de beschikbaarheid van meta-informatie alsmede het verlenen van toegang tot publieksinformatiesystemen en documentaire informatiesystemen wordt beschouwd als onmisbaar onderdeel van de plicht tot actieve openbaarmaking. In het kader van dit voorstel wordt vermeld dat – zo is in het onderzoek naar voren gekomen – door informatie actief via het internet openbaar en toegankelijk te maken, het aantal informatieverzoeken aan de overheid duidelijk afneemt. Voorts wordt aanbevolen om van ieder tekstdocument een elektronische versie beschikbaar te hebben. Tevens dient aandacht te bestaan door het gebruik van werkbare 'formats' (denk aan PDF-documenten) voor het verstrekken van informatie en moet invulling gegeven worden aan een onderhoudsplicht ten aanzien van de 'content' op websites.

Tot slot zou pro-actief en gepersonaliseerde informatie aan belangstellenden kunnen worden verstrekt, door bijvoorbeeld op basis van een interesseprofiel geautomatiseerd actuele elektronische informatie naar groepen te sturen.

2.2.6 Integratie van de Wob in de Awb

De vierde tranche beoogt blijkens het voorontwerp van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht van 7 september 1999 de regeling van een aantal

⁶⁴ Het wetsvoorstel ligt inmiddels bij de Eerste Kamer: *Kamerstukken I* 2002/03, 28 483, nr. 199.

specifieke onderwerpen in de Algemene wet bestuursrecht.⁶⁵ Een van deze onderwerpen betrof aanvankelijk de openbaarheid van bestuur, waarbij de Wob in de Algemene wet bestuursrecht zou worden geïntegreerd. Het ging hierbij in de eerste plaats om een technische operatie, alsmede om het aanbrengen van een aantal specifieke verduidelijkingen. Beleidsinhoudelijke wijzigingen van het openbaarheidsrecht werden niet beoogd blijkens de memorie van toelichting bij het voorontwerp.⁶⁶ Wel werden enige bepalingen van de Wob aan de systematiek en het begrippenapparaat van de Awb aangepast waarbij het met name ging om:

- Wijziging van het toepassingsbereik (bedrijven, instellingen en diensten werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan).
- Incorporatie van een bepaling op grond waarvan het verantwoordelijke bestuursorgaan (en niet de andere organisaties genoemd onder a) moet beslissen over verzoeken.
- Een expliciete verwijzing naar het veronderstelde openbaarheidsbelang van een ieder van artikel 10, tweede lid, aanhef Wob.
- Aanpassing van artikel 10, tweede lid, sub a Wob, zodat ook de betrekkingen met andere landen van het Koninkrijk daaronder vallen.

Het wetsvoorstel tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht) is inmiddels zonder openbaarheidsbepalingen voor advies naar de Raad van State gezonden.⁶⁷

2.2.7 Overige initiatieven

2.2.7.1 Eurowob

Op grond van artikel 255 van het Europees Verdrag diende er een zogenaamde Eurowob te komen, welke in mei 2001 werd vastgesteld.⁶⁸ De verordening beoogt een goede en democratische (Europese) bestuursvoering te bevorderen en voorziet aldus in een recht op documenten die zich bij de Raad, de Commissie en het Parlement bevinden.

Overweging 15 meldt dat de verordening niet beoogt nationale regels te wijzigen, maar dat het wel vanzelfsprekend is dat de lidstaten erop zullen toezien dat aan de goede toepassing geen afbreuk wordt gedaan en dat de veiligheidsregels van de instellingen zullen worden geëerbiedigd. In dat kader verplicht artikel 5 van de verordening dat een lidstaat de Europese instelling moet raadplegen als zij geconfronteerd wordt met een verzoek om informatie betrekking hebbend op een document dat deze lidstaat in bezit heeft (en afkomstig is van de Europese instelling). De Wob verzet zich hier niet tegen; wel zal het lastig worden te voldoen aan de beslistermijn (maximaal 4 weken). Overigens is de opvatting van de Europese instelling niet bindend: het staat de lidstaat vrij van het advies af te wijken.

De implicaties van de verordening op de Wob lijken aldus minimaal. De regelingen zien op verschillende documenten. Alleen als een Nederlands bestuursorgaan geconfronteerd wordt met een verzoek om een document dat afkomstig is van een van de instellingen zal

⁶⁵ Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht Vierde tranche, Den Haag 1999, de artikelen 2.3.1.1-2.3.5.3.

⁶⁶ T.a.p. p. 34.

⁶⁷ Zie ook E.J. Daalder, Kroniek van het algemeen deel van het bestuursrecht:

Ontwikkelingen op het terrein van rechtsbescherming tegen de overheid, in: *NJB* 2003, p. 1606, vanwege het staatsrechtelijke karakter van de bepalingen betreffende openbaarheid van bestuur zouden deze zich ook minder goed lenen voor opneming in de Awb.

⁶⁸ De Verordening inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees parlement, de Raad en de Commissie (Verordening (EG) nr. 1049/2001, Pb EG 31 mei 2001, L 145/43.

de verordening bij de beoordeling van dat verzoek een rol spelen. Daarbij blijft het bestuursorgaan zelfstandig competent op het verzoek te beslissen. Overigens lijkt het op dit moment niet mogelijk dat de Europese instelling op het verzoek beslist als het Nederlandse bestuursorgaan van mening is dat de instelling (en niet zij) over het aan haar gerichte verzoek moet beslissen. Overwogen zou kunnen worden om terzake de Wob aan te passen.⁶⁹

2.2.7.2 Aanbeveling (2002) 2 van de Raad van Europa⁷⁰

In 2002 heeft de Raad van Europa een aanbeveling aangenomen op het gebied van toegang tot overheidsdocumenten. Deze bevat voorzieningen op het gebied van begrippen (zoals overheidsorganen en officiële documenten), algemene beginselen rond toegang en beperkingen op dit recht, wijze waarop verzoeken kunnen worden ingediend, verwerken van verzoeken, wijze van toegang, kosten, inzichtelijkheid van beslissingsprocedure en actieve openbaarheid.

De aanbeveling benadrukt dat het beoogt een minimumstandaard te zijn: lidstaten mogen verder gaan dan de aanbeveling. Daarnaast is de aanbeveling niet meer dan de naam al zegt: het beveelt de lidstaten aan zich te laten leiden door de principes neergelegd in de aanbeveling bij hun wetgevende en uitvoerende activiteiten. Zo Nederland al niet zou voldoen aan de aanbeveling, dan zou dit strikt gezien geen juridische, maar hooguit politieke consequenties hebben.

2.2.7.3 Enkele Europese programma's

Naast de richtlijnen, verordeningen en aanbevelingen zijn vanuit Europa (zowel de Europese Unie als de Raad van Europa) andere, niet op het ontwikkelen van regelgeving gerichte activiteiten ondernomen. Hierbij valt met name te denken aan het IDA II-programma⁷¹ en het eContent-programma.⁷² Deze programma's zijn vooral gericht op het subsidiëren van grensoverschrijdende projecten en het scheppen van meer bekendheid rond zogenaamde 'best practices'.

2.2.7.4 Nota Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie

Op 20 april 2000 publiceerde de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid de in het 'Actieprogramma Elektronische Overheid' toegezegde beleidslijn 'Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie'. Doel van het rapport is het ontwikkelen van een kader voor het commerciële gebruik van gegevensbestanden van de overheid en het nader preciseren van het begrip 'basisinformatie van de democratische rechtsstaat'. De nota bevat de volgende uitgangspunten voor het Nederlandse beleid:

- voor het verstrekken van overheidsinformatie geldt het non-discriminatie beginsel;
- overheidsinformatie moet tegen uniforme voorwaarden en maximaal de verstrekingskosten beschikbaar worden gesteld;
- een ieder heeft het recht op vrij gebruik van door bestuursorganen geproduceerde informatie die openbaar wordt gemaakt (alle onder de Wob openbaargemaakte informatie), eventuele bewerkingskosten mogen wel in rekening worden gebracht;
- overheden mogen onder dit regime hun eventuele auteurs- en databankenrechten niet meer uitoefenen om informatie te exploiteren;
- tussen het gebruik van bestanden door andere overheidsorganen en door particulieren mag in beginsel geen onderscheid worden gemaakt.

⁶⁹ Zie ook E.J. Daalder, Net op de valreep: de Europese Unie stelt de Eurowob vast, in: *NJB* 2001, p. 124.

⁷⁰ *Recommendation (2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents, adopted by the Committee of Ministers on 21 February 2002.*

⁷¹ Zie <<http://europa.eu.int/comm/enterprise/ida/>>.

⁷² Zie <ftp://ftp.cordis.lu/pub/econtent/docs/2001_607_n1.pdf>.

Nederland is thans doende het wetgevingskader aan te passen ten einde een ruimer gebruik van overheidsinformatie te garanderen.

2.2.7.5 Wetsvoorstel markt en overheid

Vanuit het gedachtegoed van 'Markt en Overheid' van de werkgroep Cohen diende het ministerie van Economische Zaken in 2000 het wetsvoorstel 'Markt en Overheid' in.⁷³ Het wetsvoorstel beoogt gelijke concurrentieverhoudingen tussen overheidsorganisaties en ondernemingen met een bijzonder of uitsluitend recht en (andere) particuliere ondernemingen tot stand te brengen.

Het wetsvoorstel bepaalt dat er sprake zou moeten zijn van een grondslag in een wet of besluit bij het ondernemen van marktactiviteiten. Aan het besluit tot het verrichten van marktactiviteiten dient een grondige belangenafweging vooraf te zijn gegaan. Het voorstel bevat artikelen die zien op exploitatie van overheidsinformatie en tot stand zijn gekomen in overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarin is onder meer gesteld dat een overheidsorganisatie haar informatie, die zij uit hoofde van haar publieke taak heeft verworven, niet commercieel mag exploiteren: prijzen mogen slechts kostendekkend zijn. Het wetsvoorstel voorziet ook in gedragsregels voor ondernemingen waaraan een bijzonder of uitsluitend recht is verleend. Ook deze mogen slechts kostendekkend werken.

Inmiddels is bekend gemaakt dat het wetsvoorstel zal worden ingetrokken. Het kabinet kiest voor een nieuwe aanpak van markt en overheid die inhoudt dat gedragsregels voor overheden die als onderneming goederen en diensten aanbieden in de Mededingingswet worden opgenomen en tevens zal worden onderzocht of aanvullende voorwaarden in de Awb noodzakelijk zijn ten aanzien van een overheidsbesluit om als ondernemer te gaan opereren.⁷⁴

2.2.7.6 De Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie Wallage)

De Commissie Toekomst Overheidscommunicatie werd in april 2000 ingesteld door de minister-president en door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Commissie had tot taak het adviseren van de regering op het terrein van de beleidsontwikkeling, de informatie- en communicatietechnologie, het medialandschap en de journalistiek. In haar rapport gaat de Commissie in op: (1) de toekomstige doelen, functies, coördinatie en organisatie van de overheidscommunicatie en de daarvoor benodigde financiële middelen, (2) de inzet van nieuwe middelen en instrumenten op het gebied van media en informatie en (3) de consequenties van het advies voor de werkwijze van de ministeries. De Commissie heeft haar rapport 'In dienst van de democratie' eind augustus 2001 aan de minister-president aangeboden.

De Commissie Wallage legt in haar advies het accent op het recht van de burger op communicatie met zijn overheid. Maximale transparantie en actieve openbaarmaking van informatie moeten dat recht op communicatie ondersteunen. Daartoe doet de Commissie een serie voorstellen. De belangrijkste betreffen: (1) de overheid moet zoveel mogelijk en pro-actief informatie via het internet beschikbaar stellen, (2) de overheid moet een activiteitenindex bijhouden en een informatieregister om de actieve openbaarsplicht nu werkelijk vorm te geven, (3) de communicatie moet afgestemd worden op het type burger dat men op het oog heeft, teneinde deze te betrekken bij beleidsontwikkeling, en (4) de Wob zou gewijzigd moeten worden in een documentenstelsel.

In het zijn standpunt constateert het kabinet dat het rapport van de Commissie Wallage een interessante doorkijk biedt naar de toekomst en goed aansluit bij eerder door het kabinet geformaliseerde opvattingen, zoals in de nota 'Contract met de toekomst', de

⁷³ *Kamerstukken II* 2001/02, 28 050, nrs. 1-2.

⁷⁴ Zie: Persbericht Ministerraad 30 januari 2004, <<http://www.minaz.nl/data/1075469180.pdf>>.

nota 'Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie'⁷⁵ en het kabinetsstandpunt 'Grondrechten in het digitale tijdperk'.⁷⁶

Het kabinet onderschrijft de noodzaak te komen tot een optimale transparantie en ziet informatie- en de communicatietechnologie als een krachtig instrument daarvoor. De in de WOB aangegeven kaders vormen het uitgangspunt voor het kabinet. Het kabinet en de commissies denken daarin gelijk. Wat betreft het vergroten van de actieve openbaarheid, stelt het kabinet vast dat - in aanvulling op het vele dat reeds geschiedt - verdere verbeteringen mogelijk zijn. Via de verschillende websites van de ministeries en andere overheidsorganen wordt steeds meer overheidsinformatie toegankelijk gemaakt. Het kabinet merkt nadrukkelijk op dat het hoogste doel niet bestaat uit het op internet plaatsen van alle informatie. De informatie zal (voor uiteenlopende doelgroepen) steeds goed vindbaar, toegankelijk en begrijpelijk moeten zijn. Voorts mag de transparantie niet uitsluitend aan internet gekoppeld zijn, al is dat in toenemende mate een belangrijk medium en kan iedereen daar in principe gebruik van maken (o.a. in openbare bibliotheken)

Het kabinet constateert dat de Commissie Wallage evenals de Commissie Docters van Leeuwen (zie volgende paragraaf) – elk vanuit hun eigen opdracht en perspectief – tot eenzelfde conclusie komen, namelijk dat een ruimere invulling moet worden gegeven aan de actieve openbaarmaking van overheidsinformatie. Het kabinet onderschrijft in beginsel deze conclusie. Aan integrale openbaarmaking van de overheidsinformatie zijn evenwel nog nadrukkelijk beperkingen verbonden. Het kabinet constateert met de Commissie Wallage dat de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) geen aanpassing behoeft om actieve openbaarmaking van overheidsinformatie uit te breiden.⁷⁷

2.2.7.7 De Commissie ICT en Overheid (Commissie Docters van Leeuwen)

In januari 2001 werd de Commissie ICT en Overheid ingesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid. Zij had tot taak om te adviseren over de invloed van ICT-ontwikkelingen, in combinatie met internationalisering, op de positie, rol en institutionele structuur van de Nederlandse overheidsorganisatie. De commissie heeft haar rapport 'Burger en overheid in de informatiesamenleving; de noodzaak van institutionele innovatie' uitgebracht in september 2001.

Het rapport van de commissie Docters van Leeuwen besteedt veel aandacht aan de implicaties van de ontwikkelingen binnen de informatiemaatschappij voor de verhouding tussen overheid en burgers. Zij stelt dat in de oude welvaartsstaat de overheid bepaalde wat goed was voor de burgers. In de netwerksamenleving vervult de overheid daarentegen een procedurele rol: zij dicteert de doelstellingen niet meer maar beperkt zich tot het faciliteren van het proces om die doelstellingen te verwezenlijken. In het verlengde daarvan ziet de commissie Docters van Leeuwen vier taken voor de overheid in de informatiesamenleving: (1) de positie van de burger zodanig versterken dat de voorzieningen van de netwerksamenleving algemeen toegankelijk zijn, (2) het voorkomen van negatieve effecten als gevolg van de overdracht van taken en bevoegdheden aan burgers, (3) de bescherming van zwakke partijen, en (4) zorgen voor een democratische besluitvorming. Daarnaast moet er een regeringscommissaris komen ten behoeve van de elektronische relaties tussen burgers en overheid. Dit moet een institutionele innovatie op gang brengen, te ondersteunen door een Platform voor de Elektronische Samenleving.

⁷⁵ *Kamerstukken II 1999-2000*, 26387, nr. 7.

⁷⁶ In deze reactie gaat het kabinet mede in op het onderwerp 'openbaarheid van overheidsinformatie' in kader van ICT en Overheid (zie volgende paragraaf). Een kabinetsreactie op de onderwerpen 'zelfbeschikking en privacy' is later aan de Tweede Kamer toegezonden in het kabinetsstandpunt bij het rapport van de Commissie Docters van Leeuwen, zie *Kamerstukken II 2001-2002*, 26387, nr. 16.

⁷⁷ Zie alles *Kamerstukken II 2001-2002*, 26387, nr. 12.

In haar reactie op de rapporten van Docters van Leeuwen en Wallage heeft het kabinet onder meer gesteld dat actieve openbaarmaking voor verbetering vatbaar is en dat in dat kader toegankelijkheid steeds belangrijker zal worden. Zij meent echter dat de Wob geen aanpassing behoeft om actieve openbaarmaking van overheidsinformatie uit te breiden.⁷⁸

⁷⁸ *Kamerstukken II* 26 387 Actieprogramma elektronische overheid, nr. 12 brief van de minister-president, minister van algemene zaken en de ministers van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties en van grote steden- en integratiebeleid, 22 november 2001.

Schema betreffende beleidsinitiatieven met (mogelijk) positiefrechtelijke consequenties

Beleidsinitiatief	Aanbeveling(en)		
	Toegang	Toegankelijkheid	Gebruik
Commissie Franken	1. Grondrecht op toegang tot overheidsinformatie 2. Mogelijkheid selectieve toegang 3. Ziet op zakelijke en persoonsgegevens 4. Overheidsinformatie in ruime zin (gehele overheid maar niet andere dan overheidsinstellingen) 5. Alle fysiek bij de overheid aanwezige informatie 6. Inperking d.m.v. formele wet	Zorgplicht overheid voor toegankelijkheid t.a.v. democratische basisinformatie	
Wob & ICT	1. Afschaffing documentbegrip 2. Inspanningsverplichting bestuursorganen 3. Nieuwe invulling 'berusten bij' 4. Onderscheid wel/niet voor bezwaar vatbare beslissingen i.p.v. schriftelijk/mondeling	1. Algemene regeling optimale beschikbaarheid publieke informatie, incl. wetgeving/rechtspraak 2. Actieve verstrekking na ingewilligd verzoek tot verstrekking overwegen 3. Wob-verslag en zelf-evaluatie door bestuursorganen 4. Grotere/betere inzet ICT (internet, meta-info, infosystemen) 5. Actieve infoverstrekking leidt tot dalend aantal Wob-verzoeken 6. Pro-actieve en gepersonaliseerde dienstverlening bieden	
Richtlijn hergebruik	Toepasselijkheid expliciet uitgesloten	Verplichting voor lidstaten tot het scheppen van praktische zoekvoorzieningen	1. Het is aan de instellingen hergebruik toe te staan 2. De definities sluiten niet geheel

			aan bij Nederlandse terminologie 3. Een aantal typen documenten is uitgesloten van het toepassingsgebied: niet-openbare taak, rechten derden en omroep-, cultuur en onderwijs 4. Termijn voor beantwoording van en voldoening aan verzoek sluit aan bij nationale regelingen 5. Afwijzing moet gemotiveerd geschieden, onder verwijzing naar rechtsmiddelen 6. Lidstaten moeten zorgen voor standaardlicentieovereenkomsten 7. Redelijke winst is toegestaan 8. Prijsdiscriminatie en exclusieve overeenkomsten verboden
Studie gebruiksrechten		1. Verplichting tot systematisch bekendmaken welke informatie zij beschikken, inclusief gegevensbestanden 2. Verplichting tot openbaarmaking welke verzoeken om informatie (inclusief niet bewerkbare elektronische bestanden) zijn gehonoreerd, zoveel mogelijk met beschikbaarstelling van documenten	1. Geen aparte Wgo maar een verruimde Wob 2. Doelverruiming van de Wob, ook gericht op vrij gebruik 3. Vereisten aan verzoek aanpassen in het licht van karakteristieken elektronische bestanden 4. Bestuursorganen mogen maximaal verstrekingskosten in rekening brengen 5. Verbod op exploitatie van auteurs- en databankrechten door bestuursorganen 6. Recht op vrij gebruik van alle onder de Wob verstrekte informatie 7. Elektronische bestanden mogen

			alleen in bewerkbare vorm verstrekt worden als daarmee geen inbreuk wordt gemaakt op rechten van de softwareproducent 8. Bij verstrekking van elektronische bestanden in bewerkbare vorm moet verzekerd worden dat er geen verwarring bestaat omtrent herkomst en volledige doorgifte moet gegarandeerd worden
Incorporatie Wob in Awb	1. Precisering begrippen en competenties. 2. Aanpassing 10 lid 2 Wob 3. Enkele – wellicht ongewilde – consequenties: Verhouding met algemene regeling openbaarheid De terminologie wringt: 'adviescommissie' en 'adviseur' Maakt inbreuk op geconcentreerde bevoegdheidsstructuur		
Uitvoeringswet Verdrag van Aarhus	1. Verstrekken informatie i.b. in verzochte vorm, tenzij in andere vorm beschikbaar of redelijkerwijs niet mogelijk 2. Aanscherping verstrekkingstermijn (feitelijke verstrekking i.p.v. beslissing op verstrekking)	1. Verplichting tot behulpzaamheid preciseren verzoeken 2. Praktische behulpzaamheid: contactpersonen, infocentra, zoekmachines 3. Bestaande regeling actieve openbaarmaking voldoet aan Verdrag 4. Toepassing ICT is belangrijk	

2.3 Analyse

In de nu volgende analyse worden de aanbevelingen uit de verschillende beleids- en regelgevingsinitiatieven op het gebied van toegang, toegankelijkheid en gebruik in het licht geplaatst van de uitkomsten uit de interviews en workshop ten einde een beeld te geven van meningen hieromtrent en aldus de (wenselijke) toekomst van de Wob.

2.3.1 Toegang

De discussie over toegang tot overheidsinformatie wordt in belangrijke mate bepaald door de vraagstukken betreffende een grondrecht op toegang en de al dan niet uitwerking van een dergelijk grondrecht in een algemene wet op overheidsinformatie. Daarnaast spelen de thema's modernisering van de Wob, actieve openbaarheid, selectieve openbaarheid, publiek/private samenwerking en internationalisering. Deels hangen deze thema's nauw samen met de mogelijkheid of wenselijkheid van een algemene wet op overheidsinformatie, maar aangezien de onderwerpen ook los van die mogelijkheid relevant zijn is aparte behandeling op zijn plaats.

2.3.1.1 Grondrecht toegang tot overheidsinformatie

Uitvoering van het voorstel van de Commissie Franken wordt vanuit het oogpunt van transparantie over het algemeen als de weg voor de toekomst gezien. Een nieuw tijdperk van informatieverstopping door de overheid lijkt aangebroken, waarbij een op de gedachte van transparantie gestoeld grondrecht van burger tegenover overheid hoort. In het geval het grondrecht er komt, dient dit – zo is de overwegende mening – een nadere uitwerking te krijgen in een algemene wet op toegang, toegankelijkheid en (bij overwegende voorkeur eveneens) gebruik van overheidsinformatie.

2.3.1.2 Algemene wet op overheidsinformatie

De ontwikkeling van een wet op toegang tot overheidsinformatie wordt in het algemeen gezien als een belangrijke stap voorwaarts. De huidige Wob past niet goed meer in de huidige tijdsgeest en de nadruk moet – mede als gevolg en met behulp van technologische ontwikkelingen – komen te liggen op het bredere concept van transparantie.⁷⁹

Deze algemene wet zou overheidsinformatie in ruime zin moeten bestrijken. Dat betekent dat de bestaande, op dit moment te zeer – zo is het vrij algemeen gevoelen – verbrokkeld aanwezige regelingen voor verschillende soorten overheidsinformatie dienen te worden gebundeld in één regeling (waarin bijvoorbeeld mede de kosten van overheidsinformatie geregeld worden).⁸⁰

Overigens wordt het samenbrengen van de zeer diverse openbaarheidsregelingen die nu naast elkaar bestaan en vaak hun eigen ratio kennen, door een enkeling ook als een (te) groot bezwaar voor de ontwikkeling van een algemene wet beschouwd. Daar staat tegenover dat een algemene wet ruimte laat om vanuit reguleringsoogpunt naar de verschillende soorten overheidsinformatie te differentiëren. Bovendien lijken de betrekkelijk grote verschillen die de diverse openbaarheidsregimes op dit moment kenmerken juist een algemene wet te rechtvaardigen die meer duidelijkheid en eenheid creëert.

⁷⁹ Zie in dit verband ook M. Bovens, *De digitale republiek. Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2003. Zie meer algemeen: De toekomst van de nationale rechtsstaat, WRR, rapport nr. 63.

⁸⁰ Zie ook par. 1.3.2.1 over de verhouding tussen de Wob en bijzondere regelingen over openbaarheid en vertrouwelijkheid van informatie; een algemene wet op overheidsinformatie zou mede een in deze bijzondere regelingen vaak ontbrekend toetsingskader voor afweging van te dien aanzien betrokken belangen kunnen aanreiken.

De algemene wet zal bij voorkeur niet slechts toegang, maar tevens toegankelijkheid en (bij overwegende voorkeur ook) gebruik moeten regelen, omdat de drie aspecten nauw met elkaar samenhangen.

Een belangrijk punt voor de wetgever bij de ontwikkeling van een algemene wet is voorts de positie van het Kadaster, het CBS etc. ofwel alle instanties die verdienen aan de verstrekking van overheidsinformatie en sterk afhankelijk zijn van deze inkomsten.

Wanneer de wet ook op hen van toepassing wordt, moet worden gedacht aan financiële compensatie en een adequate overgangsregeling.

Overigens wordt er door een enkeling wel getwijfeld aan de haalbaarheid van een algemene wet, in de zin dat de Nederlandse overheid (mogelijk) veel minder openstaat voor openbaarheid en transparantie dan wordt geclaimd.

2.3.1.3 Modernisering van de Wob

Eenstemmigheid lijkt te bestaan over de noodzaak tot modernisering van de Wob. In dit verband zijn de aanbevelingen uit de studie Wob & ICT nog immer actueel. De daarin neergelegde (en naar het zich laat aanzien gedragen) suggesties betreffen o.m. de afschaffing van het in de Wob gehanteerde documentbegrip, invoering van een inspanningsverplichting, afschaffing van het onderscheid tussen mondelinge en schriftelijke beslissingen en nadere precisering van 'berusten bij' in het licht van ICT.

2.3.1.4 Actieve openbaarheid

Een gedachte die sterk leeft is dat een volledige omkering van de huidige situatie moet worden overwogen, waarbij actieve openbaarmaking de hoofdregel wordt (kanteling toegangsbegrip). Wob-verzoeken blijven dan voornamelijk van belang in gevallen waar sprake is van uitzonderingen op het openbaarheidsregime en een afweging derhalve op zijn plaats is. In een afgezwakte vorm zou niet alle informatie direct op internet geplaatst behoeven te worden, maar dient de overheid zich eerst af te vragen of openbaar gemaakte informatie ook voor meer personen of partijen relevant zou kunnen zijn. Bij een positief antwoord dient er wel actief openbaar gemaakt te worden. De keuze is dan tussen 'structureel tenzij...' of een afweging per geval. In ieder geval kan worden gestart met een evaluatie van artikel 8 Wob, waarbij nu reeds kan worden opgemerkt dat de bepaling momenteel – vanwege de onmogelijkheid deze rechtens af te dwingen – vooral als een loze letter wordt gezien.

Overigens is ook gewezen op twee zogenaamde 'openbaarheidsparadoxen', waarbij actieve openbaarheid zou kunnen leiden tot minder toegang. Vanuit bestuurlijk oogpunt zou het namelijk niet altijd wenselijk en nuttig zijn, indien alle overheidsinformatie openbaar wordt. Immers hierdoor zouden bestuursorganen kunnen besluiten minder vast te leggen. Ook kan de regel dat eenmaal openbaar gemaakte informatie vervolgens actief dient te worden verspreid tot gevolg hebben dat er minder Wob-verzoeken worden gehonoreerd. Maar dit gezichtspunt wordt niet algemeen gedeeld. Bovendien wordt er ook betoogd dat in principe zoveel mogelijk op een zo toegankelijk mogelijke manier openbaar gemaakt dient te worden (ofwel de volledige tekst, ofwel een signalering van het bestaan van informatie), waardoor de informatiebehoefte van het publiek al grotendeels wordt bevredigd. Actieve openbaarheid gecombineerd met effectieve (intellectuele en feitelijke) toegankelijkheid zal Wob-verzoeken juist voorkomen. Dit is meteen een belangrijke reden om actieve (en niet passieve) openbaarheid als hoofdregel voor verstrekking van overheidsinformatie te hanteren.

2.3.1.5 Selectieve openbaarheid

Op dit moment hanteert de Wob het systeem dat informatie wel of niet openbaar is, wat tevens tot uitdrukking komt in de hoofdregel dat openbaar voor één burger openbaar voor alle burgers betekent. In het voorstel van de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk wordt de mogelijkheid van toegang voor bepaalde personen en groepen genoemd. En ook in het onderzoek werd de behoefte aan de mogelijkheid tot nuancering

en derhalve een minder zwart-wit regime gevoeld. Daarvoor zouden echter wel specifieke voorwaarden in de wet moeten worden vastgelegd. In dit verband wordt gewezen op het in paragraaf 1.6.2 geformuleerde voorstel voor een bepaling betreffende selectieve openbaarheid.

2.3.1.6 Publiek/private samenwerking

Een aandachtspunt voor de toekomst is de toenemende mate van publiek/private samenwerking bij het ontwikkelen van wetgeving en beleid. Tijdens het onderzoek is aangegeven dat de eisen van openbaarheid zich in dergelijke gevallen niet moeten beperken tot de overheid en mede moeten gelden voor de betreffende private partijen. De Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk acht het te vroeg om hierop te reageren door middel van een grondrecht op toegang tot informatie van andere dan overheidsinstellingen dan wel een zorgplicht van de overheid te dien aanzien. Naarmate de privatisering toeneemt, worden echter wel steeds meer zaken buiten het bereik van de Wob gebracht, terwijl het effect hiervan op de burger en het publieke domein gelijk blijft.

2.3.1.7 Internationalisering

Een ander aandachtspunt voor de overheid betreft de steeds grotere invloed van Europa (en andere internationale organisaties) op de inhoud van wetgeving en beleid. De inperking van de bevoegdheden van de Nederlandse wetgever door de EU en tal van andere internationale organisaties is nu al groot. Hierdoor spelen beleidsprocessen zich in toenemende mate op bovennationaal niveau af, maar doordat het oorspronkelijk op deze processen toepasselijke openbaarheidsregime niet meegaat, wordt in belangrijke mate aan transparantie ingeboet.

2.3.2 Toegankelijkheid

In het onderzoek komt naar voren dat toegankelijkheid wordt gezien als de belangrijkste randvoorwaarde bij het nader vormgeven van (actieve) openbaarheid van informatie en de transparantie van de overheid. Een drietal overkoepelende thema's is hier relevant: wettelijke verplichtingen ten aanzien toegankelijkheid, organisatorisch/technische maatregelen en voorlichting.

2.3.2.1 Wettelijke verplichtingen ten aanzien van toegankelijkheid

Het – hiervoor reeds behandelde – instellen van actieve openbaarheid als de hoofdregel van openbaarheidswetgeving zou – zo wordt vrij algemeen gemeend – vergezeld moeten/kunnen gaan met een verplichting tot het garanderen van toegankelijkheid. Openbaarheid zonder feitelijke (de informatie is beschikbaar en kan eenvoudig worden gevonden) en intellectuele (de informatie kan door de burger in context worden geplaatst en begrepen) toegankelijkheid wordt in het algemeen als ondoelmatig beschouwd. De Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk stelt in dit verband een grondwettelijke zorgplicht voor die kan worden aangevuld met een algemene regeling van optimale beschikbaarheid van publieke informatie. Ook kunnen concrete criteria voor toegankelijkheid worden gegeven in lagere regelgeving.

Vanuit de deskundigen werd de federale EFOIA ('Electronic Freedom of Information Act') in de Verenigde Staten als uitstekend voorbeeld genoemd voor het stellen van eisen aan elektronische dienstverlening door de overheid aan de burger. De wet bepaalt o.m. dat overheidsinformatie die twee maal verstrekt is op internet (in de zogeheten 'reading rooms') dient te worden geplaatst. Tevens wordt daar informatie verstrekt over weigeringen op verzoeken om informatie en de reden(en) voor weigering. Uit onderzoek naar de FOIA in 2000 zou zijn gebleken dat de 'reading room' heeft geleid tot een enorme daling van het aantal FOIA-verzoeken. Ook wordt het Zweedse model – waarin

het realiseren van intellectuele toegankelijkheid een belangrijke plaats inneemt – als inspiratiebron voor de Nederlandse overheid genoemd.

De Nederlandse openbaarheidswetgeving zou kunnen worden voorzien van een bepaling die de overheid verplicht tot de overweging om bij een verzoek tot verstrekking meteen over te gaan tot actieve verstrekking van informatie. Ook zou de overheid (via het internet) bekend moeten maken over welke informatie (inclusief gegevensbestanden) zij beschikt (waarbij Wob-functionarissen bijvoorbeeld tot taak zouden kunnen krijgen om informatie ten behoeve van transparantie en continuïteit voor te structureren) en welke verzoeken om informatie zij gehonoreerd heeft.

Verder bevatten de studie gebruiksrechten, het rapport Wob & ICT en het uitvoeringswetsvoorstel Aarhus (aanbevelingen voor) de navolgende mogelijke wettelijke verplichtingen:

- een onderhoudsplicht (van bijvoorbeeld websites),
- een verplichting tot het aanleggen van registers en het maken van een Wob-verslag,
- een verplichting tot het neerleggen informatie in elektronische gegevensbestanden
- een verplichting tot het helpen van verzoekers bij het preciseren van een te algemeen gesteld verzoek om informatie,
- de verplichting tot het systematisch bekendmaken welke informatie beschikbaar is (inclusief gegevensbestanden),
- de verplichting tot openbaarmaking welke verzoeken om informatie (inclusief niet bewerkbare elektronische bestanden) zijn gehonoreerd, zoveel mogelijk met beschikbaarstelling van documenten.

Daarnaast kan ook nog worden gedacht aan de ontwikkeling van protocollen (in een algemene wet op de overheidsinformatie) voor onder meer de beschikbaarheidsduur van informatie op het internet en archivering van deze informatie.

2.3.2.2 Organisatorisch/technische maatregelen

Vanuit technisch-organisatorisch oogpunt is het van groot belang dat back- en frontoffice van overheidsinstanties (beter) op elkaar afgestemd worden en werkprocessen binnen de overheid worden gestroomlijnd. Daarbij moet van meet af aan oog zijn voor de toepassing van technische maatregelen, in het bijzonder ICT. Het internet (en meer in het algemeen ICT) wordt – zo de deskundigen – nu nog onvoldoende ingezet ten behoeve van de transparantie van de overheid en de verschillende mogelijkheden die de techniek biedt worden onvoldoende onderkend dan wel aangewend. Het rapport van de Commissie Wallage en het rapport Wob & ICT bieden in dit verband reeds waardevolle en concrete aanknopingspunten (bijv. zoekmachines, publieksinformatiesystemen, documentaire informatiesystemen, elektronische archivering en werkbare 'formats', pro-actieve en gepersonaliseerde dienstverlening) die in belangrijke mate kunnen bijdragen aan een betere beschikbaarheid van informatie.⁸¹

Daarnaast is gewezen op het belang van het ontwikkelen van (meer) pilotprojecten, omdat op deze manier uitgebreid kan worden geëxperimenteerd met de mogelijkheden voor toegang en toegankelijkheid van overheidsinformatie alvorens eventuele nieuwe wetgeving wordt geformuleerd. Ook in dit verband kan worden teruggegrepen op het rapport van de Commissie Wallage.

Het realiseren van optimale toegankelijkheid vraagt (soms hoge) financiële investeringen van de overheid op technisch en organisatorisch gebied. Daarbij zijn echter enkele nuanceringen aan te brengen. De overheid dient in ieder geval zorg te dragen voor de basisinfrastructuur, maar kan/moet het toevoegen van waarde in bepaalde gevallen (gesubsidieerd) overlaten aan de markt. Op het gebied van ICT zijn voorts minder hoge

⁸¹ Zie voor mogelijkheden ook: A.C. van Bruggen, M. Bokhorst, Internet en Democratie, Inventarisatie en analyse, Forum voor Democratische Ontwikkeling, Den Haag Oktober 2002.

investeringen noodzakelijk dan wel wordt aangenomen, indien handig wordt meegelift op al bestaande industriële standaarden.

2.3.2.3 Voorlichting

Onder voorlichting kan worden begrepen het bieden van intellectuele toegankelijkheid aan de burger, waardoor deze overheidsinformatie in context kan plaatsen en (beter) begrijpen (zie reeds par. 2.3.2.1). Daarnaast wordt voorlichting ('awareness') aan ambtenaren en politici van belang geacht ter bevordering van (meer) openheid bij de overheid. Beleidsintimiteit – hoe zeer in bepaalde gevallen ook gerechtvaardigd of wenselijk – wordt ervaren als attitudeprobleem waarop ambtenaren gewezen moeten worden. Ook vanuit het oogpunt van publieke dienstverlening kan er door de overheid nog worden geleerd.

2.3.3 Gebruik

De discussie ten aanzien van het gebruik spitst zicht toe op de toekomstige regulering ervan. Enerzijds is er de richtlijn hergebruik en anderzijds zijn er de aanbevelingen van de studie gebruiksrechten die verdergaan dan de richtlijn. De richtlijn hergebruik dient op korte termijn te worden geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving; de studie gebruiksrechten bevat voorstellen voor een wettelijke regeling van het gebruik van overheidsinformatie. Uit de interviews en de workshop is gebleken dat een specifieke wettelijke regeling van het gebruik van overheidsinformatie in het algemeen nodig wordt geacht. Daarbij heeft het de (overwegende) voorkeur dat de lijn van de studie gebruiksrechten wordt gevolgd. Op dit moment ziet het er echter naar uit dat met de implementatie van de richtlijn niet tevens gevolg wordt gegeven aan de aanbevelingen van de studie gebruiksrechten.

Verder bleek onder de – tijdens de interviews en workshop geraadpleegde – deskundigen een breed draagvlak te bestaan voor een grondwettelijke verankering van het recht op toegang tot overheidsinformatie alsmede een algemene wet op overheidsinformatie, die naast toegang en toegankelijkheid – aldus een meerderheid van de deskundigen – tevens het gebruik zou kunnen/moeten regelen. Het recht op gebruik (corresponderend met het exploitatieverbod) en de non-exclusiviteitsbepaling gekoppeld aan het verstrekingskostenregime zijn een logisch (en noodzakelijk) onderdeel van een dergelijk openbaarheidsregime.

Tot slot is het van belang nogmaals te refereren aan de eerder gemaakte – tevens ten aanzien van gebruik relevante – opmerking dat in geval van een algemene wet de wetgever rekening dient te houden met de positie van instanties, als het Kadaster en het CBS, die financieel gebaat zijn bij de verstrekking van overheidsinformatie en afhankelijk zijn van deze inkomsten. Hier zou gedacht kunnen worden aan een bepaalde vorm van compensatie en een adequate overgangsregeling.

2.4 Recapitulatie

Recapitulerend kan op basis dit onderzoeksonderdeel, waarin aanbevelingen in (beleids)initiatieven op het gebied van toegang, toegankelijkheid en gebruik zijn geïnventariseerd en vervolgens zijn geanalyseerd in het licht van opvattingen van deskundigen, worden gezegd dat de Wob niet als een rustig bezit mag worden beschouwd. De afgelopen 10 jaar heeft een reeks aan waardevolle voorstellen opgeleverd, waarbij de overheid vanuit meerdere actuele beleidsoverwegingen en -prioriteiten niet langer aan actie lijkt te kunnen ontkomen. Vanuit reguleringsoogpunt is de Wob op zijn minst aan modernisering toe. In een rigoureuzer scenario – dat overigens door een meerderheid van de tijdens dit onderzoek geraadpleegde deskundigen als wenselijk scenario wordt aangemerkt – moet de wet volledig op de helling en worden

vervangen door een alternatief dat beter recht doet aan de huidige tijdgeest. Dat alternatief zou moeten worden gevonden in een algemene wet op toegang, toegankelijkheid en (bij overwegende voorkeur van de deskundigen ook) gebruik van overheidsinformatie. Tegelijkertijd moet actieve openbaarheid niet alleen op wetgevingsniveau (als hoofdregel voor openbaarheid) een nieuwe en zwaardere invulling krijgen, maar ook praktisch veel beter uit de verf komen. In het laatste geval ligt de sleutel – mede met het oog op de publieke dienstverlening – in een combinatie van effectieve feitelijke en intellectuele toegankelijkheid gekoppeld aan een grotere inzet van ICT binnen overheidsorganisaties.

Kijkend naar het tijdspad dat de overheid moet volgen voor wetgevings- en andere activiteiten op het gebied van toegang, toegankelijkheid en het gebruik van overheidsinformatie zou het volgende stappenplan kunnen worden overwogen:

- Op zeer korte termijn zou het ministerie van BZK haar standpunt en visie uiteen moeten zetten ten aanzien van openbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie in relatie tot een vergroting van de transparantie van de overheid. De te presenteren visie zou in ieder geval gericht moeten zijn op zowel de uitvoering van de voorstellen van de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, als de ontwikkeling van een algemene wet op toegang, toegankelijkheid en gebruik van overheidsinformatie. De implementatie van de richtlijn hergebruik kan worden aangegrepen om nu reeds de bakens ten aanzien van een grondwetsherziening neer te zetten door het uitdragen van beleidsambities.
- Door op korte termijn een beleidsvisie te presenteren ten aanzien van openbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie, krijgt het uitvoeringsniveau voldoende gelegenheid zich voor te bereiden op de te nemen organisatorische en technische maatregelen ten behoeve van de verbetering van de (feitelijke en intellectuele) toegankelijkheid van overheidsinformatie. In dat verband zullen ook de voorstellen van de Commissie Wallage nader gestalte moeten krijgen. Ten aanzien van gebruik van informatie en de daarmee uitgedragen ambities kunnen de diverse organisaties die het aangaat (dus ook de verdieners aan 'kostbare informatie') hun plannen trekken en zich adequaat voorbereiden.
- Ondertussen kan op wetgevingsniveau worden gewerkt aan de vertaling van de ambities in concrete wetgeving, waarbij onder meer de kanteling van het toegangsbegrip (actieve openbaarheid als hoofdregel) gestalte krijgt en aan overgangsmaatregelen worden gewerkt voor financieel afhankelijke overheidsinstanties.
- Tegelijkertijd zal er ook aandacht moeten zijn voor aanpalende acties, waaronder investeren in publieke dienstverlening, transparantie van processen rondom besluitvorming over al dan niet toegankelijkheid en een versterking van het informatiemanagement.

Uitvoeringsonderzoek

3.1 Inleiding

De bestuurlijke component van de evaluatie van de Wob richt zich op de wijze waarop de wet in de praktijk wordt gebruikt. Daarbij komen de volgende vragen aan de orde:

- Zijn er, mede gezien de resultaten uit de juridische component van het onderzoek, bestuurlijke en organisatorische problemen bij de uitvoering van de Wob?
- Hoe zou de Wob eruit moeten zien vanuit het perspectief van direct betrokkenen: wat willen gebruikers en uitvoerders met de Wob, welke knelpunten spelen daar momenteel bij, hoe zouden de oplossingen vorm kunnen krijgen en welke rol speelt het juridisch instrumentarium van de Wob daarbij?
- Hoe kunnen wensen, werkelijkheid en (autonome) ontwikkelingen het beste met elkaar in fase worden gezet en hoe zou het migratietraject eruit kunnen zien?

Methodologisch is de reikwijdte en ambitie van de bestuurlijke component beperkt. Onze gegevens komen enerzijds uit bestaand onderzoek naar de praktijk van de Wob, anderzijds uit interviews. Er zijn recent slechts enkele onderzoeken van enige omvang verricht rond het gebruik van de wet in de praktijk: enkele enquêtes op departementaal niveau en het scriptieonderzoek van de Groningse studente Laura Schweig (2002).⁸² Dit laatste onderzoek behelst een analyse van zes Wob-cases, waarvoor 23 personen zijn geïnterviewd aan zowel de verstrekkers- als de gebruikerskant. Dit materiaal hebben wij aangevuld met drie interviews onder de “gebruikers” van de Wob en drie interviews met “verstrekkers” van informatie op lokaal niveau.⁸³ Uiteraard kan niet van een representatief onderzoek worden gesproken. Onderstaande analyse moet dan ook vooral worden opgevat als een verkenning van perspectieven op de wet, die in de praktijk leven, en een opmaat naar een mogelijke verbinding van deze perspectieven. Er komt echter wel een duidelijk, zij het niet eenduidig, beeld naar voren.⁸⁴

Wie de ervaringen met de Wob naast elkaar zet, moet zich rekenschap geven van de verschillende perspectieven die daarop kunnen worden toegepast. Dit heeft met name betrekking op de vraag wat als een “Wob-verzoek” wordt beschouwd en of het perspectief van de gebruikers dan wel verstrekkers van informatie wordt gehanteerd. In het onderstaande worden de belangrijkste perspectieven nader uitgewerkt. Deze zijn van grote invloed op een uiteindelijke beoordeling van hoe goed of slecht de wet in de praktijk werkt en op de keuze van oplossingsrichtingen.

⁸² L. Schweig, Beroep doen op de Wob: journalistieke zelfmoord? Een onderzoek naar de irritatiefactor van de Wet openbaarheid van bestuur bij overheidsorganen, Rijksuniversiteit Groningen, Juridische Bestuurswetenschappen, 2002. De twee vanuit BZK georganiseerde enquêtes werden door resp. 44 Wob-functionarissen en 33 medewerkers bij twaalf ministeries beantwoord.

⁸³ De drie verstrekkers van informatie zijn gekozen op basis van gemeentegrootte en de inschatting dat binnen de betrokken gemeenten zaken gespeeld hebben die aanleiding hadden kunnen zijn voor Wob-verzoeken. De drie gebruikers zijn gekozen omdat zij geregeld informatie opvragen op basis van de Wob.

⁸⁴ Daarbij moet worden opgemerkt, dat de bevindingen voor wat betreft de ervaringen van gebruikers en verstrekkers op grote lijnen overeenkomen met die van de voorgaande, uitgebreidere evaluatie: S. Zouridis, P.H.A. Frissen, P. Zeef, W.A.J. Goren, Een openbaar bestuur: verslag van een onderzoek naar de implementatie van de Wet openbaarheid van bestuur, Katholieke Universiteit Brabant, 1995.

3.2 De aard van een Wob-verzoek

Een eerste verschil in perspectief betreft de aard van een Wob-verzoek. Juridisch gezien vallen alle verzoeken om informatie binnen het kader van deze wet. Zoals één respondent het formuleerde, “elke brief met een vraagteken er in valt onder de Wob”. Tegelijkertijd is er daarbinnen een aantal informatieverzoeken dat uitdrukkelijk wordt gepresenteerd als een Wob-verzoek en waarvan de afhandeling door gebruikers en verstrekkers als problematisch wordt gekenmerkt, in die zin dat er een meningsverschil is over welke informatie verstrekt dient te worden. Daarbij gaat het met name om verzoeken vanuit de journalistieke wereld. Het is moeilijk een goede inschatting te maken van de relatieve omvang van deze expliciete Wob-verzoeken ten opzichte van het totale aantal informatieverzoeken, maar vermoedelijk gaat het om een relatief klein aantal. Voorlopig lijken deze zich met name te concentreren op het Rijk en in veel mindere mate op gemeenten en andere bestuursorganen. Deze indruk kan niet op basis van grootschalig onderzoek worden gestaafd, maar wordt zowel door de gemeentelijke ambtenaren als door de gebruikers bevestigd. Mogelijk hangt dit samen met de betrokken journalisten, die vooral geïnteresseerd zijn in de dossiers die door het Rijk behandeld worden.

De keuze van perspectief is sterk van invloed op de beoordeling van de werking van de Wob. Zowel de enquêtes op Rijksniveau als de interviews op gemeentelijk niveau lijken er op te wijzen, dat het merendeel van de informatieverzoeken zonder problemen wordt afgehandeld. Wob-procedures (“de probleemgevallen”) worden over het algemeen geregistreerd en in 2002 werden Rijksbreed slechts 1043 gevallen opgetekend. Wat zich mogelijk vaak voordoet is dat informatieverzoeken niet als Wob-verzoek worden aangemerkt, waardoor ze anders worden afgehandeld en er aan de kant van de gebruikers andere verwachtingen bestaan. Over een mogelijk onterechte kwalificatie van Wob-verzoeken zijn wat betreft aantallen echter geen harde gegevens beschikbaar.

Gaat het om expliciete Wob-verzoeken, dan kantelt het beeld. Zowel uit de voorgaande studie, de enquêtes op Rijksniveau als uit de interviews blijkt dat er zich rond dit type verzoeken drie structurele problemen voordoen. Zowel vanuit verstrekkers als gebruikers wordt opgemerkt dat de wettelijke termijnen regelmatig worden overschreden. Waar twee of hooguit vier weken zouden moeten volstaan, gaat het vaak om maanden. Verder blijkt dat ambtenaren moeite hebben met de praktische invulling van bepaalde begrippen, met name rond uitzonderingsgronden. In de praktijk zien we ook dat er vragen ontstaan op het gebied van wetsinterpretatie, onder meer waar het gaat om Wob-verzoeken waarbij auteursrechtelijke en/of privacyrechtelijke aspecten een rol spelen. Zo is gebleken dat er onder meer op gemeentelijk niveau onduidelijkheden bestaan of informatie verstrekt moet worden waarop derden auteursrechtelijke aanspraken kunnen laten gelden: moet dan de Wob worden gevolgd, ook al wordt inbreuk gemaakt op de rechten van deze derde? Een laatste probleem doet zich voor rond de zogenaamde ‘mega-verzoeken’. Door ambtenaren worden deze mega-verzoeken omschreven als: “veelal weinig gespecificeerde verzoeken van (meestal) journalisten, die zeer veel documenten omvatten, een hoge werklast tot gevolg hebben en waarbij de nodige interne en externe afstemming gewenst is”.

Het roept de vraag op hoe de Wob moet worden bekeken. Enerzijds kan de wet worden beschouwd als een algemeen kader dat de toegankelijkheid van overheidsinformatie aan burgers regelt. Is dat het perspectief, dan functioneert de Wob prima. Het aantal probleemgevallen is (vermoedelijk) niet groter dan bij de uitvoering van een wet met een zo grote reikwijdte mag worden geaccepteerd. Anderzijds kan worden beargumenteerd, dat de wet ook in geval van conflicten uitvoerbaar moet kunnen zijn. Wanneer informatievoorziening harmonieus verloopt wordt in veel gevallen geen formeel beroep op de wet gedaan. Een groot deel van de gebruikers is zich er niet van bewust, dat zij

een beroep op deze wet doen. Zij bellen, schrijven of mailen een ambtenaar met een vraag om informatie, zonder dat dit het karakter van een formele procedure heeft. Wanneer zij zich echter uitdrukkelijk op de wet beroepen, betekent dat in een aantal gevallen dat zij vermoeden (al dan niet terecht) dat zij de informatie niet verkrijgen zonder expliciet gebruik van dit juridische middel. Zoals één van onze respondenten dit verwoordde, “je doet geen beroep op de Wob als je tevreden bent over de informatieverstrekking”. Een aantal gebruikers beschouwt de Wob dus als een “laatste redmiddel”. Zo beschouwd is de wet echter niet succesvol: juist in een aantal gevallen waarin nadrukkelijk een beroep op haar wordt gedaan, functioneert zij in de praktijk niet goed. In het vervolg van de analyse wordt met name gerefereerd aan deze problematische gevallen, waarbij het veelal gaat om verzoeken vanuit de media.

3.3 Verstrekkers en gebruikers

Een tweede verschil van perspectief bestaat tussen de verstrekkers en gebruikers van overheidsinformatie. Het gaat hierbij om de vraag welke concrete problemen er spelen en hoe deze moeten worden geïnterpreteerd (los van het belang dat daaraan wordt gehecht). Het verschil in perspectief is sterk van invloed op de keuze van de oplossing.

3.3.1 Verstrekkers

Vanuit de verstrekkers van informatie gezien hebben de problemen vooral betrekking op verzoeken die veel tijd kosten en waarvan het belang van het verzoek voor de verstrekker niet altijd duidelijk is. Dit wordt beschouwd als verkeerd gebruik van de wet, dat een onevenredig beroep doet op de betrokken ambtenaren. Vanuit het oogpunt van de verstrekker zijn de gestelde termijnen vaak niet realistisch, zeker niet wanneer het een zgn. “megaverzoek” betreft. Een aantal factoren gezamenlijk leidt er toe, dat er te weinig personele capaciteit is om dergelijke arbeidsintensieve informatieverzoeken tijdig te behandelen. Het aantal specifiek voor uitvoering van de Wob aangestelde functionarissen is aanzienlijk kleiner dan destijds bij de invoering van de wet was voorzien. Verder hebben niet alle medewerkers voldoende expertise ten aanzien van de wet. Ruim geformuleerde begrippen doen weliswaar recht aan het individuele karakter van informatieverzoeken, maar maken het niet makkelijker de wet snel en correct toe te passen. Informatie is vaak verspreid over verschillende diensten, waardoor het verzamelen van documenten relatief veel tijd kost. Ook het inwinnen van de zienswijze van derden op vragen uit Wob-verzoeken kan tijdrovend zijn. Soms zijn bepaalde documenten in het beheer van externe projectleiders, wat ook voor de nodige complicaties kan zorgen.

Daarnaast zijn er enkele factoren aan vragerskant, die de druk op de capaciteit bepalen. Uiteraard is de formulering van informatieverzoeken van invloed op de mogelijkheid daar tijdig aan te voldoen. Een deel van de Wob-verzoeken is breed en ongespecificeerd. De vraag naar informatie overtreft het feitelijke gebruik daarvan (met andere woorden, niet alle verstrekte informatie wordt daadwerkelijk en zinvol benut). Een bekend voorbeeld is het massale verzoek van media aan alle ministeries om de declaraties van bewindslieden openbaar te maken, naar aanleiding van de affaire-Peper. Dit leverde uiteindelijk veel inspanning, maar nauwelijks nuttige informatie op. Daarnaast is er een aantal specifieke gevallen, waarbij informatieverzoeken middels de Wob aantoonbaar nauwelijks een meerwaarde kunnen hebben voor de aanvrager en bewust lijken te worden benut om juridische procedures te vertragen. Voorbeelden van terreinen waarop dit geregeld lijkt voor te komen zijn asielprocedures en de sociale zekerheid.

3.3.2 Gebruikers

Vanuit de gebruikers van informatie gezien (waarbij we ons toespitsen op gebruikers in conflictueuze cases, waarbij het met name verzoeken vanuit de media betreft) zijn de knelpunten veeleer het resultaat van de onwil van de betrokken ambtenaren. De mate van nuance in de beoordeling van ambtelijk gedrag verschilt, maar vrij breed bestaat het beeld dat Wob-procedures ruimte laten voor manipulatie door ambtenaren die daarvan gebruik wensen te maken. Actieve gebruikers vestigen de aandacht dan ook niet zozeer op capaciteitsproblemen, maar vooral op elementen van Wob-procedures die ruimte bieden voor manipulatie. De onduidelijkheid van bepaalde begrippen (bijv. "persoonlijke beleidsopvattingen") biedt munitie om verzoeken af te wijzen. Het gebrek aan effectieve sancties maakt het ambtenaren mogelijk om termijnen regelmatig te overtreden en de wet op bepaalde punten bewust te negeren. Daarom doen journalisten bijvoorbeeld eigenlijk alleen Wob-verzoeken ten aanzien van onderwerpen, die ook na een jaar of twee jaar nog nieuws opleveren.

Ironisch gezien zijn de door ambtenaren verfoeide mega-verzoeken geïnspireerd door gebrek aan vertrouwen in diezelfde ambtenaren: sommige journalisten zijn van mening dat specificatie van de informatievraag slechts ruimte biedt aan ambtenaren om relevante, maar niet genoemde informatie op legitieme gronden te weigeren. Gebruikers geven aan dat het soms kan helpen om, voordat een Wob-verzoek wordt ingediend, een gesprek aan te gaan met de betrokken ambtenaren. Op die manier kan het Wob-verzoeken makkelijker worden gespecificeerd. Het ontbreken van bestandslijsten maakt het voor gebruikers ook moeilijk om een gespecificeerd verzoek in te dienen. Hoe kan je een document opvragen waarvan je niet weet of het bestaat? Tot slot wordt kritisch aangekeken tegen het gebruik van hoorcommissies: deze betreffen slechts bij een deel van de ministeries een onafhankelijke beoordeling, terwijl aan gebruikerskant de verwachting bestaat dat ze in alle gevallen sprake is van een onafhankelijke commissie.

3.4 Oplossingen

3.4.1 Hoe oplossingen te beoordelen

Tijdens de evaluatie zijn uiteraard vele suggesties geopperd ter verbetering van de uitvoeringspraktijk. Voordat hieronder een aantal mogelijkheden voor aanpassingen van de wet of organisatorische verbeteringen wordt gegeven, is het belangrijk de problematiek scherp te krijgen. Op basis hiervan kan worden vastgesteld op welke gronden mogelijke oplossingen moeten worden beoordeeld. Zoals uit het bovenstaande blijkt is in feite sprake van een tweeledig probleem. In de eerste plaats is de fysieke capaciteit veelal onvoldoende om de vraag volledig en tijdig te bedienen. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat met name de zogenaamde megaverzoeken een bron van zorg zijn voor de overheid. Ofschoon er principieel geen verschil is tussen een 'klein' en een 'groot' Wob-verzoek, brengen de megaverzoeken vaak een ongekende werklast (soms maanden werk) met zich mee. Aan de zijde van de overheid bestaat de indruk dat in sommige gevallen de verzoeken lichtvaardig of met een ander doel (dan bedoeld in de Wob) gedaan worden. Een en ander heeft tot gevolg dat andere verzoeken langer blijven liggen, hetgeen weer niet bijdraagt aan een sfeer van wederzijds vertrouwen. Dit capaciteitsprobleem kan worden opgelost door de vraag in te perken of door de verstrekking efficiënter te organiseren. De tweede kant van het probleem betreft de wederzijdse beeldvorming tussen verstrekkers en gebruikers: hebben de betrokken partijen het idee, dat de ander te goeder trouw handelt (bijv. dat er bij de aanvrager de intentie bestaat de informatie zinvol te benutten)?

Duidelijk is dat er in veel gevallen sprake is van wantrouwen tussen beide partijen, waarbij de intensiteit varieert naar gelang de publieke instantie en de persoon van de aanvrager van informatie. Bij menig ambtenaar leeft het idee dat “het nooit goed is”; journalisten hebben het idee dat veel ambtenaren niet bereid zijn informatie uit handen te geven. Het is onwaarschijnlijk, dat het aanbod van en de vraag naar informatie in dit opzicht ooit perfect bijeen kunnen worden gebracht. Dat een deel van de formele Wob-verzoeken een conflictueus karakter heeft is vrijwel onvermijdelijk. Tegelijkertijd lijken de feitelijke perspectieven van de betrokkenen veelal niet zo sterk uiteen te lopen als vaak wordt gedacht. Zo lijkt uit onderzoek bijvoorbeeld naar voren te komen dat Wob-verzoeken, in tegenstelling tot wat door veel journalisten werd verwacht, niet leiden tot het verspelen van goodwill bij ambtenaren (Schweig, 2002). Uit de praktijk blijkt voorts, dat menig conflict rond informatieverzoeken na persoonlijk overleg in den minne kan worden geschikt, waarbij beide partijen zich professioneel opstellen. Het wantrouwen lijkt evenzeer een kwestie van beeldvorming als van een discrepantie tussen vraag en aanbod. Dit is in zoverre relevant, dat wantrouwen op zichzelf de uitvoeringspraktijk frustreert. Menig informatieverzoek wordt mogelijk niet ingediend, omdat niet op medewerking van publieke instanties wordt gerekend. Informatieverzoeken worden van beide kanten uit defensief benaderd, wat leidt tot jurisdisering. Met name dit laatste lijkt het karakter te hebben van een zelfvervullende voorspelling: waar problemen worden verwacht, zal het gedrag zodanig worden aangepast dat de wederzijdse verwachtingen worden bewaarheid.

Zo beschouwd moeten potentiële oplossingen op twee criteria worden beoordeeld:

- verminderen zij het fysieke capaciteitsgebrek?
- hoe beïnvloeden zij de relatie tussen verstrekkers en gebruikers?

3.4.2 Concrete suggesties

Uit de ambtelijke hoek spreekt de wens tot meer bescherming tegen arbeidsintensieve verzoeken, door toevoeging van meer uitzonderingsgronden (bijv. bij bepaalde typen zaken) en van strengere vormvereisten (bijv. een belangenvereiste). Verder zijn voorstellen gedaan om het capaciteitsbeslag van Wob-verzoeken te verminderen, onder andere door verbetering en digitalisering van actieve gegevensverstrekking, verlenging van de termijnen en/of verdere integratie van de Wob met reguliere informatieverzoeken. Daarnaast zijn voorstellen gedaan voor elektronische dossiers en centralisering van de archief functie. De oplossingen die door actieve gebruikers worden voorgesteld liggen met name in de versterking van de onafhankelijkheid van de beoordeling (bijv. andere samenstelling hoorcommissies) en de sanctionering (bijv. de verplichting informatie vrij te geven als de procedure niet tijdig doorlopen is). Nadeel van een aantal van deze door verstrekkers en gebruikers gesuggereerde oplossingen is, dat zij het wantrouwen zullen versterken en daarmee zullen leiden tot onbedoelde effecten, zoals een toenemende jurisdisering of ondoorzichtigheid.

Waar beperking van het capaciteitsbeslag wordt bereikt door verlenging van termijnen, raakt dit althans voor verzoeken vanuit de media de kern van de gebruikswaarde. Journalisten zijn veelal gericht op de actualiteit en informatieverzoeken zijn daaraan gerelateerd. In combinatie met de eerder genoemde problemen heeft dat belangrijke gevolgen voor de wijze waarop de wet gebruikt wordt. Het beeld bestaat dat menig potentieel Wob-verzoek niet gerealiseerd wordt omdat de informatievragers de kosten (in termen van inspanning of geld) hoger achten dan de te verwachten baten. Bovendien moet het gaan om een onderwerp, waarvan de waarde niet te zeer daalt door vertraging van publicatie. Uitstel betekent dus veelal afstel. Dat betekent dat de overschrijding van termijnen meer is dan een hinderlijk ongemak en feitelijk de kern van de wet raakt. Veel zaken haken volgens een actieve gebruiker dan ook voor de bezwaarfase af. In Wob-

zaken zou bovengemiddeld weinig naar de rechter gegaan worden vanwege het vergankelijke belang van de gebruiker. Verlenging van de wettelijke termijnen en het opwerpen van meer hindernissen via vormvereisten en uitzonderingsgronden zullen zo beschouwd leiden tot een verdere uitholling van de praktische waarde van de wet. Daarnaast zal uitbreiding van uitzonderingsgronden vermoedelijk het beeld versterken, dat de overheid bewust informatie probeert achter te houden. Dit zal de gang richting formele beroepsprocedures niet verminderen.

Omgekeerd geldt, dat te ver doorgevoerde druk op ambtelijke organisaties mogelijk contraproductief zou werken en in een aantal gevallen onredelijk zou zijn. Wanneer de mogelijkheden om openbaarmaking af te dwingen formeel worden verruimd, bestaat het gevaar dat gevoelige informatie simpelweg niet geregistreerd zal worden, wanneer de kans op openbaarmaking te groot wordt geacht. Waar informatie niet meer via de formele weg geweigerd kan worden, zal zij belanden in een ondergronds circuit dat zich geheel aan de wet onttrekt. Dit zou enkel in het nadeel van gebruikers werken. Ook kan verscherping van eisen en sancties geen oplossing vormen voor een reëel capaciteitsprobleem: wanneer het voor ambtenaren onmogelijk is om informatie tijdig bijeen te scharen en te schiften, bijvoorbeeld in het geval van megaverzoeken, dan worden zij slechts gestraft voor een situatie waar ze weinig aan kunnen veranderen. Dergelijke maatregelen zullen de ambtelijke bereidheid tot informatieverschaffing niet bevorderen en het beeld versterken dat er op oneigenlijke wijze gebruik wordt gemaakt van wettelijke mogelijkheden. Zo beschouwd ligt het niet voor de hand de oplossing voor de geconstateerde uitvoeringsproblematiek langs juridische weg op te lossen.

Een andere voorgestelde oplossing, de versterking van de actieve gegevensverstrekking en ontsluiting van informatiebronnen lijkt wel aan beide criteria te voldoen. Zo blijkt een deel van documenten, die worden opgevraagd in mega-verzoeken, zonder probleem (van tevoren) openbaar gemaakt te kunnen worden. Het capaciteitsprobleem en de werklust rond de mega-verzoeken kunnen daarmee aanzienlijk worden verminderd, zoniet opgelost. Tegelijkertijd vermindert het wantrouwen wanneer de overheid zich transparant toont. Het streven naar actieve openbaarmaking van activiteiten en documenten kan een grote bijdrage leveren aan het beeld van transparantie. Een fundamentele oplossing voor de problemen van de Wob moet dus wellicht niet worden gezocht rond het recht op toegang, maar rond de toegankelijkheid van informatie. Een concrete mogelijkheid hiervoor is de verdere digitalisering van overheidsinformatie, liefst in een zo vroeg mogelijk stadium. Op korte termijn zal dit een forse investering vereisen, maar het vermindert langdurig het beslag op de organisatie. Naarmate de ICT-infrastructuur van de overheid zich verder ontwikkelt, zal de relatieve meerwaarde van deze strategie toenemen. Verder zou de werklust verminderd kunnen worden door gebruik te maken van de mogelijkheid, die de Wob biedt, om aan een verzoek te voldoen door de aanvrager de mogelijkheid te bieden van de stukken kennis te nemen. Dit kan bijvoorbeeld simpelweg door, naar Amerikaans voorbeeld, in overheidsgebouwen een 'reading room' in te richten. Dat vereist uiteraard enige organisatie, maar resulteert uiteindelijk in minder werk en kosten dan het zelf bijeen zoeken van de informatie.

Het wederzijdse wantrouwen tussen overheid en informatievragers zou ook kunnen worden verminderd door op collectief niveau nadere werkafspraken te maken. Denkbaar is bijvoorbeeld, waar het de media betreft, dat de overheid en de Raad voor de Journalistiek tot een protocollering of een gedragscode proberen te komen, die naar beide partijen toe gedragsregels formuleert. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan afspraken over bemiddelings- en spoedprocedures, het inzichtelijk maken van de status van de aanvraag aan de kant van de verstrekker, het nader onderbouwen van de aanvraag door de gebruiker etc. Hoewel deze afspraken geen wettelijk karakter zullen hebben (en ten dele op het informele vlak al bestaan) zullen ze er toe bijdragen dat verwachtingen aan beide kanten geëxpliciteerd worden en dat de betrokkenen met

elkaar in gesprek raken. Zelfregulering aan gebruikerskant zal bijdragen aan draagvlak voor en naleving van de gemaakte afspraken, waardoor meer gebruikers zich aan de afspraken zullen houden. Hiermee ontstaat tevens de mogelijkheid een verdergaande juridisering van het gebruik van de Wob in te perken.

Naast deze algemene strategische benadering zouden enkele eenvoudige aanpassingen van de wet op korte termijn de toepassing van de wet kunnen verbeteren, zonder daarmee het vertrouwen tussen serieuze gebruikers en bereidwillige verstrekkers wezenlijk aan te tasten. Daarbij kan worden gedacht aan verheldering van de formulering van uitzonderingsgronden (bijv. "persoonlijke beleidsopvattingen") en aan sanctionering van gevallen van overtreding van vormvoorschriften waarbij aantoonbaar geen sprake is van overmacht (bijv. weigering tijdig een ontvangstbevestiging te sturen). Wanneer dezelfde informatie meer dan eens aan dezelfde aanvrager ter beschikking wordt gesteld, kunnen op basis van het Besluit Tarieven kosten in rekening worden gebracht, uitgaande van het principe dat deze handelingen op dat moment meer administratieve lasten met zich mee brengen dan het belang van openbaarheid rechtvaardigt. Tot slot zou kunnen worden gedacht aan een andere opzet van de hoorzittingsprocedures die er beter in slaagt de betrokken belangen en posities wederzijds inzichtelijk en acceptabel te maken. Een mogelijkheid is deze het karakter van 'mediation' te geven, hoewel uit experimentele toepassing van deze procedure is gebleken dat deze wellicht in het geval van de WOB niet effectief is door een gebrek aan gemeenschappelijke belangen.⁸⁵

3.5 Conclusies

De vragen die in dit deel van de evaluatie naar voren komen, hadden betrekking op mogelijke organisatorische en bestuurlijke problemen, de wensen van betrokkenen, en de invoering van oplossingen. Uit bovenstaande analyse komen de volgende antwoorden naar voren:

- De problemen zijn vrij eenduidig: termijnen worden regelmatig overschreden, bepaalde begrippen in de wet leveren onduidelijkheid en meningsverschillen op en de mega-verzoeken zorgen voor een werklust, die een groot beslag legt op de ambtelijke organisatie.
- Het belang dat aan deze problemen wordt gehecht verschilt naar gelang het gehanteerde perspectief. Slechts een klein deel van de gevallen verloopt problematisch, maar dat zijn juist die gevallen waarbij de wet het meest nadrukkelijk wordt gehanteerd.
- Met name de interpretatie van de problemen verschilt in de praktijk sterk. Verstrekkers van overheidsinformatie beschrijven de problemen vooral in termen van capaciteit en verkeerd gebruik; de meest actieve gebruikers in termen van onwil en manipulatie. Voorgestelde oplossingen zijn in veel gevallen sterk verbonden aan het ene dan wel het andere perspectief.
- Het ligt voor de hand te zoeken naar oplossingen, die zowel de druk op de fysieke capaciteit verminderen als het vertrouwen tussen verstrekkers en gebruikers van informatie versterken. Met name actieve gegevensverstrekking kan hierin een sleutelrol spelen.

⁸⁵ Het experiment vond plaats in het kader van het landelijk project "Mediation naast rechtspraak".

4 Eindanalyse

4.1 Inleiding

In zijn hoofdlijnenakkoord werpt het kabinet-Balkenende II de eigen verantwoordelijkheid van de burger en het terugwinnen van het vertrouwen in de overheid op als twee van de speerpunten van het huidige regeringsbeleid.

De burger moet in de visie van het kabinet in de samenleving participeren door verantwoordelijkheid te nemen. Daartoe dient overheidsbeleid de zeggenschap en betrokkenheid van burger te versterken. Volgens het kabinet is de burger op velerlei fronten ontevreden over de overheid en wordt een te grote afstand tussen burger en overheid ervaren. Zowel de kwaliteit van de democratie als de publieke dienstverlening zijn dan ook voor verbetering vatbaar. Bovendien dient het 'luisterend' vermogen van de overheid te worden vergroot en zal bij de uitvoering van rijkstaken beter gebruik moeten worden gemaakt van ICT.⁸⁶

In de uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door de regering wordt meer concreet gesteld dat toegankelijkheid van de overheid verbetering verdient. Hierbij zijn de (verdere) ontwikkeling van de e-overheid alsmede de beschikbaarheid van alle relevante overheidsinformatie en -diensten via het internet belangrijke maatregelen.⁸⁷ De wens tot modernisering van de overheid heeft inmiddels geleid tot het Actieprogramma 'Andere Overheid', waarin openbaarheid en transparantie van de overheid een belangrijke plaats innemen en enkele concrete beleidspunten te dien aanzien worden genoemd:

- Op orde brengen van de gegevenshuishouding,
- Meer en betere inzet van ICT,
- Verbetering van de toegankelijkheid en vindbaarheid van overheidsinformatie teneinde de burger effectief bij beleidsvorming te betrekken,
- Toegankelijkheid via internet van alle overheidsbesluiten waarvan bekendmaking wettelijk voorgeschreven is,
- Aanwijzen van ten minste drie maatschappelijk urgente en zichtbare thema's (binnen de sectoren VROM, OCW en BZK), waarvoor actieve openbaarmaking de norm is,
- De organisatie van overheidsinstellingen moet dusdanig worden aangepast dat wettelijke termijnen nageleefd kunnen en zullen worden,
- Bij meer complexe correspondentie, waaronder Wob-verzoeken, moet de indiener geïnformeerd worden over het procedureverloop en de te verwachten afhandelingstermijn,
- Innovatie bij de overheid moet worden gestimuleerd door bewezen (Nederlandse en buitenlandse) 'best practices' en door 'communities of practice'.⁸⁸

Het aldus geformuleerde regeringsbeleid lijkt nauw aan te sluiten bij de voornaamste bevindingen die zich naar aanleiding van de evaluatie van de Wob aandienen. De bovenstaande opsomming stelt in feite acties in het vooruitzicht in drie domeinen, te weten het informatiemanagement, de actieve openbaarheid en de publieke dienstverlening. In het hierna volgende worden de voornaamste bevindingen van de deelonderzoeken in verband gebracht met deze drie domeinen.

⁸⁶ Meedoen, meer werk, minder regels, Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66, 16 mei 2003.

⁸⁷ Zie het op Prinsjesdag gepresenteerde beleidsprogramma van de regering, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 202, nrs. 1-2.

⁸⁸ Actieprogramma 'Andere Overheid', *Kamerstukken II* 2003/04, 29 362, nr. 1, p. 18-25.

4.2 Bevindingen

In de voorliggende hoofdstukken zijn voor ieder deelonderzoek de individuele bevindingen gepresenteerd. Hier worden deze bevindingen in onderling verband geplaatst, waarbij de onderstaande drie redeneerlijnen kunnen worden gevolgd.

4.2.1 Doel en werking van de wet

De wettelijke termijnen en procedures rond de afwikkeling van informatieverzoeken worden, om allerlei redenen, in de praktijk regelmatig veronachtzaamd. De uitvoeringspraktijk blijkt problematisch zowel voor actieve gebruikers van de wet als voor de bestuursorganen die gehouden zijn haar toe te passen. Aan de kant van de verstrekkers kunnen Wob-verzoeken een disproportionele druk op de organisatie veroorzaken, terwijl te late verstrekking van informatie de waarde voor gebruikers vaak sterk vermindert. Deze situatie draagt bij aan een wederzijds gebrek aan vertrouwen tussen verstrekkers en gebruikers. Een van de gevolgen daarvan is een vergaande juridisering van verzoeken gebaseerd op het uitgangspunt van openbaarheid van overheidsinformatie. Daarbij speelt een belangrijke rol dat het informatiestelsel van de Wob een zoektocht naar informatie mogelijk maakt, ook wanneer de vragende partij niet precies weet waarnaar hij zoekt. En in de beleving van de verzoeker is er altijd meer informatie dan voor hem zichtbaar is. Bovendien heeft openbaarheid door de opkomst van ICT een andere lading gekregen. Het steeds grotere belang van informatie als gevolg van de informatiemaatschappij alsmede daarmee verband houdende nieuwe mogelijkheden om de informatie toegankelijk te maken, te achterhalen en te gebruiken hebben zijn weerslag op (het belang van) de toegang tot Wob-informatie en meer algemeen overheidsinformatie. Was openbaarheid voorheen vooral een bestuurskwestie, nu halen burgers en organisaties hun informatie overal vandaan. De conflicten die tot voor de rechter worden uitgevochten spitsen zich in veel gevallen toe op de betekenis van een aantal centrale begrippen in de wet: betreft een verzoek een 'bestuurlijke aangelegenheid', gaat het om 'persoonlijke beleidsopvattingen', is er sprake van 'intern beraad'? De uitgangspunten van de Wob kunnen daarbij op de achtergrond raken. De geest van de wet en de praktijk van de toepassing ervan liggen in de beleving van zowel overheid als burger verder uit elkaar dan aanvaardbaar is.

4.2.2 Bestuurlijke intimiteit

Voor een zorgvuldige en behoorlijke voorbereiding van overheidsbeleid is een zekere mate van beslotenheid van dat proces onontbeerlijk. In de eerste plaats kan alleen een bepaalde mate van beslotenheid de bij de beleidsvoorbereiding betrokken personen de ruimte garanderen voor een ongehinderde gedachtevorming; belangrijk is echter ook dat noch de overheid, noch de burger erbij gebaat is dat rijpe en onrijpe plannen de openbaarheid bereiken waarbij de status van deze plannen niet vaststaat en die voor verwarring en onnodige onrust kunnen zorgen. Tegelijk is het begrijpelijk dat de burger in een zo vroeg mogelijk stadium weet wil hebben van bestuurlijke plannen en initiatieven die zijn belangen kunnen raken, teneinde daarop tijdig te kunnen anticiperen. Dit probleem is voor een deel onoplosbaar: er zal altijd een spanning blijven bestaan tussen wat de burger wil weten en wat de overheid wil prijsgeven. Hoe groot daarbij de ruimte voor de 'bestuurlijke intimiteit' moet zijn, lijkt vooral cultureel bepaald en daardoor moeilijk te vangen in een harde juridische norm die op voorhand de ruimte vaststelt.

4.2.3 Het digitale karakter van de Wob

De Wob is in feite een weinig verfijnd instrument om vragen betreffende de openbaarheid van overheidsinformatie te kunnen beoordelen. Informatie is in het kader van de Wob ofwel openbaar en daarmee beschikbaar voor een ieder, ofwel niet openbaar. Niettemin kunnen bepaalde verzoekers een gerechtvaardigd en ook door het bestuursorgaan als zodanig erkend belang hebben bij kennisname van de betreffende informatie. De systematiek van de wet brengt echter mee dat informatie ten aanzien waarvan het betrokken bestuursorgaan van oordeel is dat *niet iedereen* die zou moeten kunnen krijgen, moet worden beschouwd als informatie die *niemand* dient te krijgen. De wet werkt in dat opzicht conflictopwekkend. In de praktijk bestaat zowel aan de zijde van de overheid als aan de zijde van verzoekers behoefte aan een genuanceerder regime en wel een systeem dat de mogelijkheid biedt om aan informatieverzoeken gevolg te geven zonder dat daarmee de betreffende informatie voor een ieder openbaar wordt.

4.3 Richtingen voor een andere aanpak

Richtingen voor een andere aanpak kunnen, gegeven de bovengenoemde bevindingen en in het licht van de eerdergenoemde ambities van het huidige kabinetsbeleid, langs drie lijnen worden gestructureerd: (1) versterking van het informatiemanagement. (2) meer nadruk op actieve openbaarheid, en (3) investeren in publieke dienstverlening. Uitgangspunt hierbij is dat concrete problemen rond de Wob op korte termijn weliswaar enigszins verlicht kunnen worden, maar dat een daadwerkelijke verbetering van de uitvoeringspraktijk gezocht moet worden in een betere verstandhouding tussen de verstrekkers en gebruikers van informatie. De onderstaande aanbevelingen moeten in dat licht worden gezien.

4.3.1 Versterking van het informatiemanagement

In de eerste plaats kan worden getracht het aantal conflicten rond de toepassing van de Wob te verminderen door de versterking van het *informatiemanagement* van de overheid. Daartoe rekenen wij het aanpassen van de wet waar dat mogelijk is aan de wensen van de gebruikers, het in aansluiting daarop goed (feitelijk en intellectueel) toegankelijk maken van de informatie en het zorgvuldig beheren daarvan. Een mogelijke concrete aanpassing zou kunnen zijn het introduceren van een regime van selectieve informatieverstrekking. Een dergelijke uitbreiding van het instrumentarium van de Wob kan bijdragen aan een soepeler omgang tussen burger en bestuur, omdat ruimte ontstaat om bepaalde groepsbelangen of deelbelangen op hun waarde te schatten. Verder zou er meer aandacht kunnen zijn voor een grotere transparantie ten aanzien van de motivering van beslissingen omtrent informatieverzoeken en over de aard van niet-openbare informatie, vanzelfsprekend zonder daarmee prijs te geven wat vertrouwelijk dient te blijven. Aandacht hiervoor kan bijdragen aan het herstel van vertrouwen tussen overheid en burger. Tot slot kan worden vastgelegd dat informatie niet hoeft te worden verstrekt waar deze eerder (bij een eerder verzoek van dezelfde aanvrager) of elders (via een algemeen toegankelijke bron) voor de aanvrager toegankelijk is gemaakt. Dit vrijwaart publieke instanties van een onnodig beslag op hun capaciteit. Tegelijkertijd stimuleert een dergelijke bepaling het streven om de toegankelijkheid van informatie systematisch en in een vroeg stadium te regelen.

4.3.2 Meer nadruk op actieve openbaarheid

De versterking van het informatiemanagement zou gepaard moeten gaan met een vergroting van de aandacht voor *actieve openbaarheid*. Burgers zullen dan minder vaak de behoefte voelen om een zoektocht te ondernemen naar die informatie waarvan op voorhand aangenomen kan worden dat zij die zullen willen verkrijgen en dat die hen zonder bezwaar kan worden verstrekt. De investering die gepleegd moet worden om meer pro-actief openbaarheid te betrachten, zal in elk geval deels kunnen worden terugverdiend doordat minder vaak reactief moet worden gehandeld naar aanleiding van omvangrijke informatieverzoeken. De huidige wet biedt hiervoor alle ruimte (zij het geen afdwingbare normen). Uiteraard zullen nieuwe mogelijkheden op het terrein van informatie- en communicatietechnologie hierbij een wezenlijke rol moeten spelen. Alleen al de inrichting – naar het Amerikaanse voorbeeld – van een ‘reading room’ kan op korte termijn een stap voorwaarts betekenen. Meer algemeen biedt het instellen van pilotprojecten gelegenheid tot experimenteren met openheid. Tegelijkertijd kan ook onderzoek naar ‘best practices’ in het buitenland waardevolle informatie opleveren over de praktische vormgeving van actieve openbaarheid.

Op de middellange termijn lijkt een meer fundamentele herziening van de wijze waarop openbaarheid van overheidsinformatie in onze samenleving is gereguleerd en georganiseerd onontkoombaar. Langs de lijnen uitgezet door de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk en volgens de gedachte van een algemene wet op toegang, toegankelijkheid en gebruik van overheidsinformatie kunnen transparantie en openheid conform de huidige tijdseisen worden vormgegeven. Naast een kanteling van het toegangsbegrip naar actieve openbaarheid en wettelijke invulling van toegankelijkheid zouden eveneens andere belangrijke aandachtspunten – o.m. modernisering, voorwaarden voor selectieve openbaarheid – moeten worden meegenomen. De uitgangspunten voor de organisatie van overheidsinformatie zouden in elk geval in lijn moeten liggen met de aanbevelingen in het rapport van de Commissie-Wallage voor actieve openbaarheid, fysieke toegankelijkheid en een grote mate van transparantie van de beleidsvoorbereiding. Een belangrijke prikkel voor een dergelijke strategie is gelegen in haar meervoudige effect: niet alleen vermindert actieve openbaarheid de druk die (met name brede) Wob-verzoeken op de organisatie leggen, zij draagt ook bij aan een beter imago van de overheid en vermindert daarmee de neiging om vragen om informatie via de juridische, voor beide partijen tijdrovende weg van de Wob te beantwoorden.

4.3.3 Investeren in publieke dienstverlening en transparantie van (besluitvormings)processen

Tenslotte lijkt het wenselijk te investeren in de kwaliteit van de uitvoering van de bestaande wettelijke regeling. Veel van het ongenoegen dat bij de toepassing van de wet wordt ervaren, vindt een oorsprong in de moeizame communicatie tussen de informatievragers en het bestuur en in de overschrijding van wettelijke termijnen. Het ongenoegen over de wijze waarop de overheid openbaarheid betracht zou kunnen afnemen wanneer die openbaarheid wordt gezien als een vorm van *publieke dienstverlening*, waarvan de kwaliteit het imago van de overheid mede bepaalt. Daarmee gaat het niet noodzakelijkerwijs om andersoortige beslissingen over de toegankelijkheid van informatie, maar (ook) om het sturen van de verwachtingen van gebruikers ten aanzien van de verstrekking van informatie. Dit kan bijvoorbeeld door actief inzicht te geven in het verloop van een procedure (bijv. door stelselmatig contact te onderhouden met de informatievragers en de mogelijkheden van ICT beter te benutten) en door zaken die tegenstrijdige verwachtingen oproepen (zoals hoorzittingsprocedures) anders in te richten.

Wel moet bedacht worden dat in elk wettelijk stelsel van openbaarheid van bestuur een conflictueus terrein zal blijven bestaan: niet alle informatie zal de overheid kunnen delen met de burger, en niet in alle gevallen zal de burger daarmee genoeg nemen. Een toekomstige wettelijke regeling betreffende de toegang en toegankelijkheid van overheidsinformatie zal dus steeds een toetsingskader moeten bieden voor de beoordeling van dergelijke conflicten. De regeling in de artikelen 10 en 11 van de Wob biedt daarvoor een goed bruikbare basis. De mate van conflict kan echter tot op zekere hoogte worden beheerst, maar dat vereist een investering in relatiebeheer.

4.4 Tot besluit

Het werken aan de toekomst van de Wob en meer in het algemeen het realiseren van de huidige kabinetsambities rondom de positie van de overheid (waarbij een verbeterde transparantie van de overheid en de besluitvormingsprocessen binnen de overheid en daarmee de beschikbaarheid van overheidsinformatie een grote rol spelen) is een proces dat zich – gegeven de daartoe noodzakelijke inspanningen op zowel korte als middellange termijn – in meerdere stappen zal moeten voltrekken. De verschillende deelstudies van deze evaluatie hebben laten zien dat het daarbij van belang is binnen dit proces zowel aandacht te hebben voor het – zoveel mogelijk – aanpakken van de problemen waarmee de huidige praktijk (zowel verstrekkers als verzoekers van overheidsinformatie) op dit moment wordt geconfronteerd als te werken aan een toekomstvaste visie door een kanteling van het openbaarheidsperspectief. Kortom, werken aan een adequate behartiging van de vele belangen die inzake de openbaarheid van overheidsinformatie naar voren treden, vraagt om aandacht voor zowel de uitdagingen van het heden als die van de toekomst.

Literatuurlijst

- Actieprogramma 'Andere Overheid', Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 1, p. 18-25.
- Beers A.A.L., Privacy en Wet openbaarheid van bestuur, in: J.M.A. Berkvens, J.E.J. Prins, *Privacyregulering in theorie en praktijk*, Deventer 1994.
- Bruggen A.C. van, M. Bokhorst, Internet en Democratie, Inventarisatie en analyse, Forum voor Democratische Ontwikkeling, Den Haag Oktober 2002.
- Burger en overheid in de informatiesamenleving, De noodzaak van institutionele innovatie, Rapport Commissie ICT en Overheid, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken, September 2001.
- Beleidslijn Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, April 2000.
- Daalder E.J., Net op de valreep: de Europese Unie stelt de Eurowob vast, *NJB* 2001, p. 1424 e.v.
- Daalder E.J., Kroniek van het algemeen deel van het bestuursrecht: Ontwikkelingen op het terrein van rechtsbescherming tegen de overheid, in: *NJB* 2003, nr. 31, p. 1601 e.v.
- Damen L.J.A., Openbaarheid van bestuur in discussie, in: *NJB* 2000, nr. 37, p. 1813 e.v.
- Evers G.J.M., Blind vertrouwen? Een onderzoek naar de toepassing van certificatie ten dienste van de handhaving van wettelijke voorschriften (diss.), Tilburg 2002.
- Hallo, R.E. (1996). 'The Netherlands'. In: R.E. Hallo (ed., 1996). *Access to environmental information in Europe: the implementation and implications of Directive 90/313/EEC*. Kluwer Law International, London, pp. 195-214.
- Hofman, J.A., J.A. van Schagen, Openbaarheid van bestuur (AAe-Cahiers staats- en bestuursrecht, dl. 7), Nijmegen 2003.
- In dienst van de democratie, Rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, Augustus 2001, <<http://www.minaz.nl/wallage/>>.
- Klijnstra M., Openbaarheid in het milieurecht, Deventer 1998.
- Koning H., Directe democratie in Nederland, Den Haag 1996.
- Kooman L., R.Th.J. van 't Zelfde, De Wob en bijzondere openbaar- makingsregelingen, in: *de Gemeentestem* 2002, 7171, p. 489.
- Kummeling H.R.B.M., Relatieve geheimhoudingsplichten, Zwolle 1997.
- Lodder A.R., J.P.R. Bergfeld, H.W.K. Kaspersen, Wob & ICT, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Amsterdam 2000, <http://www.minbzk.nl/search/contents/pages/00008634/evaluatie_wob_ict_11-00.pdf>
- Lodder A.R., J.P.R. Bergfeld, H.W.K. Kaspersen, Wob & ICT: over openbaarheid van bestuur in de informatiemaatschappij, in: *NJB* 2001/12, p. 571-577.
- Meedoen, meer werk, minder regels, Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66, 16 mei 2003.
- Mesters W.J., H.A. Oldenziel, Openbaarheid van milieu-informatie na Aarhus, in: *NTB* 2003, p. 221 e.v.
- Onderzoek ingevolge artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman naar de behandelingsduur van brieven en van elektronisch verzonden berichten van burgers aan de rijksoverheid, Nationale Ombudsman, 30 september 2003.
- Rapport Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, 24 mei 2000, <http://www.minbzk.nl/gdt/artikelen/rapport_gdt_5-00.pdf>.
- Reinsma M., H. van der Sluijs, Naar ruimere openbaarheid en vrij gebruik van bestuurlijke informatie, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Informatiebeleid openbare Sector, December 2002,

<<http://www.minbzk.nl/contents/pages/00018068/RapportReinsmaenVanderSluijs.pdf>>.

- Schweig L., Beroep doen op de Wob: journalistieke zelfmoord? Een onderzoek naar de irritatiefactor van de Wet openbaarheid van bestuur bij overheidsorganen, Rijksuniversiteit Groningen, Juridische Bestuurswetenschappen, 2002.
- Wopereis L.W.M., De grondslagen en grenzen van overheidsvoorlichting, Den Haag 1996.

Bijlage I: Jurisprudentieregister

In onderstaand overzicht is de gevonden jurisprudentie gerangschikt naar onderwerp, zoals die is gehanteerd in paragraaf 3 van hoofdstuk 1 van dit onderzoek. Uitspraken waarin verschillende vragen betreffende de toepassing van de Wob aan de orde komen, zijn in meerdere categorieën opgenomen (en komen dus meerdere malen in dit overzicht voor).

Actieve openbaarmaking

- Nationale Ombudsman, 11 augustus 1998, *AB* 1998/359
- Nationale Ombudsman, 19 april 1999, *AB* 1999/339

Artikel 8 Wob

- Hoge Raad, 8 maart 2002, *RvdW* 2002/58

Artikel 10, eerste lid, Wob

- ABRvS, 3 maart 1998, *AB* 1998/435
- ABRvS, 4 augustus 1998, *AB* 1998/421
- ABRvS, 27 november 1998, *AB* 1999/92
- ABRvS, 14 december 1998, *AB* 1999/93
- ABRvS, 1 juli 1999, *JB* 1999/198
- ABRvS, 17 juli 1999, LJN-nummer AA4199
- ABRvS, 27 september 1999, LJN-nummer AA4040
- ABRvS, 25 november 1999, *AB* 2000/393, *JB* 2000/24
- ABRvS, 30 december 1999, *JB* 2000/47
- ABRvS, 10 februari 2000, LJN-nummer AA4962
- ABRvS, 17 juli 2002, LJN-nummer AE5445
- ABRvS, 17 juli 2002, LJN-nummer AE5374
- ABRvS, 14 augustus 2002, *JB* 2002/296
- ABRvS, 9 april 2003, *AB* 2003/201
- ABRvS, 9 juli 2003, LJN-nummer AH9390
- ABRvS, 9 juli 2003, LJN-nummer AH9391
- ABRvS, 16 juli 2003, LJN-nummer AH9903
- ABRvS, 3 september 2003, LJN-nummer AI1749
- ABRvS, 8 oktober 2003, LJN-nummer AL7690
- ABRvS, 14 januari 2004, LJN-nummer AO1630
- CBB, 3 juni 1997, *AB* 1997/303
- CRvB, 27 november 1998, *AB* 1999/66
- CRvB, 27 november 1998, LJN-nummer AA8628
- Rechtbank Roermond, 20 januari 1997, *JB* 1997/60
- Rechtbank Amsterdam, 20 augustus 1997, *NTOR* 1997, nr 4
- Rechtbank Arnhem, 7 april 1998, *JB* 1998/138
- Rechtbank Utrecht, 23 september 1998, LJN-nummer AA3558
- Rechtbank Amsterdam, 26 februari 1999, LJN-nummer AA3403
- Rechtbank Utrecht, 30 september 1999, LJN-nummer AA3705
- Rechtbank Rotterdam, 2 november 1999, LJN-nummer AA5040
- Rechtbank 's-Gravenhage, 17 november 1999, LJN-nummer AA4950
- Rechtbank Amsterdam, 13 januari 2000, LJN-nummer AA5535
- Rechtbank Maastricht, 21 november 2000, LJN-nummer ZF1318

- Rechtbank Arnhem, 15 maart 2001, LJN-nummer AF1180
- Rechtbank 's-Hertogenbosch, 26 april 2001, LJN-nummer AB2048
- Rechtbank Assen, 6 juni 2001, LJN-nummer AB2014
- Rechtbank Maastricht, 9 augustus 2001, LJN-nummer AD3422
- Rechtbank Dordrecht, 11 januari 2002, LJN-nummer AD9759
- Rechtbank Rotterdam, 24 december 2002, LJN-nummer AF2989
- Rechtbank 's-Gravenhage, 2 juli 2003, LJN-nummer AH9927

- Pres. Rb. Rotterdam, 19 november 1998, *JB* 1998/289
- R-C Rb. Rotterdam, 23 november 1998, *AB* 1999/289
- Pres. Rb 's-Gravenhage, 26 oktober 1999, LJN-nummer AA4126
- Pres. Rb. Rotterdam, 17 november 2000, LJN-nummer AB0181

Artikel 10, tweede lid, Wob

- ABRvS, 16 januari 1997, *JB* 1997/26
- ABRvS, 4 augustus 1998, *AB* 1998/421
- ABRvS, 4 maart 1999, *AB* 2002/39
- ABRvS, 14 september 1999, *AB* 1999/443
- ABRvS, 30 december 1999, *JB* 2000/47
- ABRvS, 6 januari 2000, *JB* 2000/48
- Vz.ABRvS, 10 februari 2000, *AB* 2000/211, *JB* 2000/74
- ABRvS, 17 februari 2000, LJN-nummer AA5174
- ABRvS, 14 maart 2000, LJN-nummer AA5384
- ABRvS, 23 maart 2000, LJN-nummer, AA5583
- ABRvS, 3 april 2000, LJN-nummer AA5461
- ABRvS, 25 april 2000, LJN-nummer AA5845
- ABRvS, 25 april 2000, LJN-nummer AA5815
- ABRvS, 25 april 2000, *AB* 2000/210, *JB* 2000/123
- ABRvS, 29 mei 2000, LJN-nummer AA7031
- ABRvS, 7 juli 2000, *JB* 2000/244
- ABRvS, 19 juni 2002, LJN-nummer AE4306
- ABRvS, 17 juli 2002, LJN-nummer AE5445
- ABRvS, 20 juli 2000, LJN-nummer AA6606
- ABRvS, 6 februari 2002, LJN-nummer AD9428
- ABRvS, 20 februari 2002, LJN-nummer AD9814
- ABRvS, 20 februari 2002, *JB* 2002/95
- ABRvS, 1 mei 2002, *AB* 2002/37
- ABRvS, 7 juli 2002, *JB* 2002/244
- ABRvS, 17 juli 2002, *AB* 2002/375
- Vz.ABRvS, 24 juli 2002, *AB* 2002/366
- ABRvS, 31 juli 2002, *JB* 2002/274, *AB* 2002/384
- ABRvS, 14 augustus 2002, *JB* 2002/296
- ABRvS, 21 augustus 2002, *AB* 2003/42
- ABRvS, 18 december 2002, LJN-nummer AF2070
- ABRvS, 18 december 2002, *AB* 2003/89
- ABRvS, 18 december 2002, LJN-nummer AF2138
- ABRvS, 15 januari 2003, LJN-nummer AF2907
- ABRvS, 19 februari 2003, LJN-nummer AF5337
- ABRvS, 14 mei 2003, *AB* 2003/241
- ABRvS, 13 augustus 2003, LJN-nummer AI1031
- ABRvS, 3 september 2003, LJN-nummer AI1749
- ABRvS, 1 oktober 2003, LJN-nummer AL3338

- ABRvS, 15 oktober 2003, LJN-nummer AL8926
- ABRvS 26 november 2003, LJN-nummer AN8793
- CRvB, 27 november 1998, *AB* 1999/66
- CRvB, 27 november 1998, LJN-nummer AA8628
- Gerechtshof Arnhem, 1 oktober 2002, LJN-nummer AE932
- Nationale Ombudsman, 7 juni 2001, *AB* 2001/229
- Rechtbank Roermond, 20 januari 1997, *JB* 1997/60
- Rechtbank Amsterdam, 8 juli 1997, *JB* 1997/207
- Rechtbank Amsterdam, 20 augustus 1997, *NTOR* 1997, nr 4
- Rechtbank Amsterdam, 26 november 1997, *JB* 1998/21
- Rechtbank Arnhem, 7 april 1998, *JB* 1998/138
- Rechtbank Utrecht, 23 september 1998, LJN-nummer AA3558
- Rechtbank Leeuwarden, 12 maart 1999, *JB* 1999/115
- Rechtbank Utrecht, 30 september 1999, LJN-nummer AA3705
- Rechtbank Rotterdam, 2 november 1999, LJN-nummer AA5040
- Rechtbank 's-Hertogenbosch, 15 november 1999, LJN-nummer AA5340
- Rechtbank Rotterdam, 13 januari 2000, LJN-nummer AA5018
- Rechtbank Rotterdam, 13 januari 2000, *JB* 2000/38
- Rechtbank Utrecht, 4 februari 2000, LJN-nummer AA5885
- Rechtbank Breda, 30 juni 2000, LJN-nummer AA7012
- Rechtbank Leeuwarden, 15 september 2000, LJN-nummer AA7120
- Rechtbank Rotterdam, 21 februari 2001, *JB* 2001/124
- Rechtbank Assen, 6 juni 2001, LJN-nummer AB2014
- Rechtbank Rotterdam, 9 juli 2001, *JB* 2001/229
- Rechtbank Rotterdam, 18 juli 2001, LJN-nummer AD4834
- Rechtbank 's-Gravenhage, 7 augustus 2001, LJN- nummer AB3285
- Rechtbank Breda, 5 oktober 2001, *JB* 2001/307
- Rechtbank Maastricht, 24 oktober 2001, LJN-nummer AD8008
- Rechtbank Breda, 4 januari 2002, LJN-nummer AE9154
- Rechtbank Dordrecht, 11 januari 2002, LJN-nummer AD9759
- Rechtbank 's-Gravenhage, 22 januari 2002, *Gemeentestem* No. 7164, nr. 4
- Rechtbank Amsterdam, 17 mei 2002, LJN-nummer AE2744
- Rechtbank 's-Gravenhage, 18 juni 2002, LJN-nummer AF3475
- Rechtbank Middelburg, 26 juni 2002, LJN-nummer AF2652
- Rechtbank Amsterdam, 11 oktober 2002, LJN-nummer AE9121
- Rechtbank Amsterdam, 8 mei 2003, LJN-nummer AF9132
- Rechtbank 's-Gravenhage, 2 juli 2003, LJN-nummer AH9927
- Rechtbank Rotterdam, 19 januari 2004, reg.nr. WOB 03/2051 NAV
- Rechtbank Amsterdam, 19 januari 2004, reg.nr. AWB 02/1454 WOB
- Pres. Rb. 's-Gravenhage, 15 juli 1997, *KG* 1997/258
- Pres. Rb. Rotterdam, 21 april 1998, *JB* 1998/154
- Pres. Rb. Rotterdam, 19 november 1998, *JB* 1998/289
- R-C Rb. Rotterdam, 23 november 1998, *AB* 1999/289
- Pres. Rb. Zwolle, 11 maart 1999, LJN-nummer AA3898
- Pres. Rb. Rotterdam, 6 oktober 1999, *JB* 1999/278
- Pres. Rb. Rotterdam, 17 november 2000, LJN-nummer AB0181
- Pres. Rb. Rotterdam, 14 december 1999, LJN-nummer AA5310

- Pres. Rb. Rotterdam, 31 december 1999, *JB* 2000/40
- Pres. Rb. Alkmaar, 1 februari 2000, *KG* 2000/44
- Pres. Rb. Rotterdam, 17 november 2000, LJN-nummer AB0181
- Pres. Rb. Alkmaar, 22 december 2000, *KG* 2000/43
- Pres. Rb. Utrecht, 29 december 2000, *KG* 2001/159
- Pres. Rb. Middelburg, 27 augustus 2001, LJN-nummer AD4536
- Pres. Rb. Rotterdam, 29 augustus 2001, LJN-nummer AD3203
- Pres. Rb. Alkmaar, 3 september 2001, LJN-nummer AD3510
- Vznr. Rb. Amsterdam, 12 juni 2003, *KG* 2003/151

Artikel 10, eerste en tweede lid, Wob

- ABRvS, 4 augustus 1998, *AB* 1998/421
- ABRvS, 30 december 1999, *JB* 2000/47
- ABRvS, 17 juli 2002, LJN-nummer AE5445
- ABRvS, 14 augustus 2002, *JB* 2002/296
- ABRvS, 3 september 2003, LJN-nummer AI1749
- CRvB, 27 november 1998, *AB* 1999/66
- CRvB, 27 november 1998, LJN-nummer AA8628
- Rechtbank Roermond, 20 januari 1997, *JB* 1997/60
- Rechtbank Amsterdam, 8 juli 1997, *JB* 1997/207
- Rechtbank Amsterdam, 26 november 1997, *JB* 1998/21
- Rechtbank Arnhem, 7 april 1998, *JB* 1998/138
- Rechtbank Utrecht, 23 september 1998, LJN-nummer AA3558
- Rechtbank Utrecht, 30 september 1999, LJN-nummer AA3705
- Rechtbank Rotterdam, 2 november 1999, LJN-nummer AA5040
- Rechtbank Assen, 6 juni 2001, LJN-nummer AB2014
- Rechtbank Maastricht, 9 augustus 2001, LJN-nummer AD3422
- Rechtbank Dordrecht, 11 januari 2002, LJN-nummer AD9759
- Rechtbank 's-Gravenhage, 2 juli 2003, LJN-nummer AH9927
- Rechtbank Arnhem, 12 december 2003, LJN-nummer AO0685
- Pres. Rb. Rotterdam, 19 november 1998, *JB* 1998/289
- R-C Rb. Rotterdam, 23 november 1998, *AB* 1999/289
- Pres. Rb. Rotterdam, 17 november 2000, LJN-nummer AB0181

Artikel 11 Wob

- ABRvS, 5 oktober 1999, LJN-nummer AA4039
- ABRvS, 14 maart 2000, LJN-nummer AA5384
- ABRvS, 11 september 2000, LJN-nummer AA7387
- ABRvS, 17 juli 2002, *AB* 2002/375
- ABRvS, 21 augustus 2002, LJN-nummer AE6702
- ABRvS, 18 september 2002, *JB* 2002/328
- ABRvS, 20 november 2002, *AB* 2003/47
- ABRvS, 18 december 2002, *AB* 2003/89
- ABRvS, 18 december 2002, LJN-nummer AF2070
- ABRvS, 9 april 2003, *AB* 2003/200
- ABRvS, 8 oktober 2003, zaaknummer 2000301830/1
- ABRvS, 15 oktober 2003, LJN-nummer AL8926
- ABRvS, 26 november 2003, LJN-nummer AN8855

- Rechtbank Zutphen, 7 januari 1997, *JB* 1997/58
- Rechtbank Amsterdam, 26 november 1997, *JB* 1998/21
- Rechtbank Zwolle, 11 maart 1999, LJN-nummer AA3898
- Rechtbank Almelo, 22 oktober 1999, *JB* 1999/293
- Rechtbank Rotterdam 9 juli 2001, *JB* 2001/229
- Rechtbank 's-Gravenhage, 7 augustus 2001, LJN-nummer AB3285
- Rechtbank Middelburg, 27 augustus 2001, LJN-nummer AD4536
- Rechtbank Alkmaar, 3 september 2001, LJN-nummer AD3510
- Rechtbank Breda, 5 oktober 2001, *JB* 2001/307
- Rechtbank Dordrecht, 11 januari 2002, LJN-nummer AD9759
- Rechtbank Middelburg, 26 juni 2002, LJN-nummer AF2652
- Rechtbank Maastricht, 5 maart 2003, LJN-nummer AF5902
- Rechtbank Amsterdam 10 oktober 2003, LJN-nummer AM2598

- Pres. Rb. 's-Gravenhage, 15 juli 1997, *KG* 1997/258, *JB* 1997/208
- Pres. Rb. Rotterdam, 6 oktober 1999, *JB* 1999/278

Besluitbegrip

- ABRvS, 16 juli 2003, LJN-nummer AH9903

- Rechtbank Rotterdam, 12 februari 2003, LJN-nummer AH9977

Berusten bij een bestuursorgaan

- ABRvS, 20 februari 2002, LJN-nummer AD9814
- ABRvS, 16 april 2003, LJN-nummer AF7374
- ABRvS, 26 november 2003, LJN-nummer AN8807
- ABRvS, 26 november 2003, LJN-nummer AN8810

- Rechtbank Leeuwarden, 19 maart 2002, LJN-nummer AE1032
- Rechtbank Amsterdam, 19 februari 2003, LJN-nummer AF5337
- Rechtbank Alkmaar, 24 november 2003, LJN-nummer AN9220

Bestuurlijke aangelegenheid

- ABRvS, 10 februari 2000, LJN-nummer AA4763
- ABRvS, 25 april 2000, *AB* 2000/210
- ABRvS, 26 september 2001, *Gemeentestem* No. 7156, nr. 9
- ABRvS, 5 juni 2002, LJN-nummer AE2646
- ABRvS, 17 juli 2002, LJN-nummer AE5445
- ABRvS, 14 augustus 2002, *JB* 2002/296

- Rechtbank Alkmaar, 15 maart 2000, LJN-nummer AA5840
- Rechtbank Groningen, 16 augustus 2000, LJN-nummer AA6890
- Rechtbank Rotterdam, 14 oktober 2002, LJN-nummer AF1394
- Rechtbank Amsterdam, 22 april 2003, LJN-nummer AG0219
- Rechtbank Rotterdam, 19 januari 2004, reg.nr. WOB 03/2051 NAV
- Rechtbank Amsterdam, 19 januari 2004, reg.nr. AWB 02/1454 WOB

Bestuursorgaan

- ABRvS, 15 februari 2001, *AB* 2002/2
- ABRvS, 26 februari 2001, *AB* 2002/3
- ABRvS, 12 september 2001, *AB* 2002/4, *JB* 2001/275
- ABRvS, 19 maart 2003, *AB* 2003/301
- ABRvS, 6 augustus 2003, LJN-nummer AI0786

- ABRvS, 26 november 2003, LJN-nummer AN8807
- ABRvS, 26 november 2003, LJN-nummer AN8810
- Rechtbank 's-Hertogenbosch, 5 juni 2000, LJN-nummer AA7144
- Rechtbank Leeuwarden, 8 december 2000, *JB* 2001/60
- Rechtbank Leeuwarden, 27 augustus 2001, LJN-nummer AD3488
- Rechtbank Rotterdam, 10 september 2001, LJN-nummer AD4033
- Rechtbank Amsterdam, 22 april 2003, LJN-nummer AG0219

Categorische weigering

- ABRvS, 25 april 2000, LJN-nummer AA5630
- Rechtbank Dordrecht, 11 januari 2002, LJN-nummer AD9759
- Rechtbank Alkmaar, 15 maart 2000, LJN-nummer AA5840
- Rechtbank Rotterdam, 9 juli 2001, LJN-nummer AD4839
- Rechtbank Rotterdam, 18 juli 2001, LJN-nummer AD4834
- Rechtbank 's-Gravenhage, 7 augustus 2001, LJN-nummer AB3285
- Rechtbank Middelburg, 27 augustus 2001, LJN-nummer AD4536
- Rechtbank Alkmaar, 3 september 2001, LJN-nummer AD3510

Document

- ABRvS, 16 januari 1997, *JB* 1997/26
- ABRvS, 25 april 2000, LJN-nummer AA5630

Doorzendplicht

- ABRvS, 19 maart 2003, LJN-nummer AF6023
- ABRvS, 6 augustus 2003, LJN-nummer AI0786

Juistheid van informatie

- ABRvS, 25 februari 2000, *Gemeentestem* no. 7123 nr. 5
- ABRvS, 23 juli 2003, LJN-nummer AI0193
- Rechtbank 's-Gravenhage, 18 juni 2002, LJN-nummer AF3475

Kosten verbonden aan openbaarmaking

- Nationale Ombudsman, 14 oktober 1998, *AB*

Milieu-informatie

- Rechtbank Roermond, 20 januari 1997, *JB* 1997/60

Onderzoeksplicht verweerder

- Rechtbank Amsterdam, 19 februari 2003, LJN-nummer AF5337

Openbaarmaking van delen van documenten

- ABRvS, 23 maart 2000, LJN-nummer AA5583
- ABRvS, 29 mei 2000, LJN-nummer AA7031
- ABRvS, 7 juli 2000, *JB* 2000/244
- CBB, 3 juni 1997, *AB* 1997/303
- Pres. Rb. Rotterdam, 19 november 1998, *JB* 1998/289

Publiek belang van openbaarheid

- ABRvS, 16 januari 1997, *JB* 1997/26
- ABRvS, 16 december 1997, *JB* 1998/12
- ABRvS, 3 april 2000, LJJ-nummer AA5461
- ABRvS, 25 april 2000, LJJ-nummer AA5815
- ABRvS, 25 april 2000, LJJ-nummer AA5845
- ABRvS, 15 januari 2003, *AB* 2003/145
- ABRvS, 13 augustus 2003, LJJ-nummer AI1031
- Hoge Raad, 16 juni 2000, LJJ-nummer AA6230
- Hoge Raad, 20 december 2002, *Gemeentestem* No. 7183, nr. 61
- Minister van Justitie, 17 juni 1997, *NTOR* 1997, nr. 2
- Rechtbank Amsterdam, 20 augustus 1997, *NTOR* 1997, nr.4
- Rechtbank 's-Gravenhage, 10 februari 1999, *AB* 1999/191
- Rechtbank Zwolle, 6 mei 1999, LJJ-nummer AA3482
- Rechtbank Haarlem, 13 november 2001, LJJ-nummer AE2656
- Rechtbank Almelo, 5 december 2001, LJJ-nummer AD8325
- Rechtbank Almelo, 20 december 2001, LJJ-nummer AF3277
- Rechtbank Breda, 4 januari 2002, LJJ-nummer AE9154
- Pres. Rb. 's-Gravenhage, 15 juli 1997, *KG* 1997/258

Selectief verstrekken van informatie

- ABRvS, 16 januari 1997, *JB* 1997, 26
- ABRvS, 25 april 2000, LJJ-nummer AA5845
- ABRvS, 25 april 2000, LJJ-nummer AA5815
- HR 19 mei 2000, *NJB* 2000, p. 1151
- Rechtbank Zwolle, 6 mei 1999, LJJ-nummer AA3482, *JB* 1999/144

Toepassingsgebied Wob

- Hoge Raad, 21 maart 2003, *RVDW* 2003/56

Toepassing Wob in interpellatie PS-GS

- ABRvS, 17 mei 1999, *AB* 1999/295

Wijze van verstrekken

- ABRvS, 14 december 1998, *AB* 1999/93
- ABRvS, 26 september 2001, *JB* 2001/290, *Gemeentestem* no. 7157, nr 7.
- Rechtbank Utrecht, 4 februari 2000, LJJ-nummer AA5885
- Rechtbank 's-Gravenhage, 2 juli 2003, LJJ-nummer, AH9927
- Rechtbank Amsterdam, 19 januari 2004, reg.nr. AWB 02/1454 WOB

Wob en bijzondere openbaarheidsregelingen

- ABRvS, 3 maart 1997, *AB* 1997/188
- ABRvS, 3 maart 1998, *AB* 1998/435
- ABRvS, 4 maart 1999, *AB* 2002/39
- ABRvS, 14 september 1999, LJJ-nummer AE8211
- ABRvS, 29 mei 2000, LJJ-nummer AA7031
- ABRvS, 19 december 2000, *JB* 2001/33

- ABRvS, 6 februari 2002, LJN-nummer AD9428
- ABRvS, 19 juni 2002, LJN-nummer AE4306
- ABRvS, 17 juli 2002, *JB* 2002/249
- ABRvS, 11 september 2002, *JB* 2002/320
- ABRvS, 18 december 2002, LJN-nummer AF2138
- ABRvS, 18 december 2002, LJN-nummer AF2070
- ABRvS, 9 april 2003, *AB* 2003/283
- ABRvS, 17 september 2003, LJN-nummer AK4040

- CBB, 21 maart 2002, LJN-nummer AE1057
- CBB, 21 maart 2002, LJN-nummer AE1058
- CBB, 30 mei 2002, LJN-nummer AE5151

- Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 11 juli 2003, LJN-nummer AH9823
- Gerechtshof Amsterdam, 6 augustus 2003, LJN-nummer AI0892

- Hoge Raad, 24 januari 1997, *RvdW* 1997/28
- Hoge Raad, 28 maart 2003, LJN-nummer AE5149

- Rechtbank Arnhem, 9 juni 1999, LJN-nummer AA3788
- Rechtbank Amsterdam, 13 januari 2000, LJN-nummer AA5535
- Rechtbank Leeuwarden, 12 mei 2000, LJN-nummer AA571
- Rechtbank Haarlem, 3 oktober 2000, LJN-nummer AA7513
- Rechtbank Breda, 5 oktober 2001, *JB* 2001/307
- Rechtbank Almelo, 9 november 2001, *JB* 2001/330
- Rechtbank Breda, 4 januari 2002, LJN-nummer AE9154
- Rechtbank Middelburg, 4 februari 2003, LJN-nummer AF6307
- Rechtbank Assen, 3 april 2003, LJN-nummer AF7010

- Pres. Rb. Utrecht, 19 december 1997, *KG* 1998/86
- Pres. Rb. Rotterdam, 17 november 2000, LJN-nummer AB0181

Wob en artikel 8:29 Awb

- ABRvS, 31 juli 2002, *JB* 2002/274

Bijlage II: Schema betreffende de status van de beleids- en regelgevingsinitiatieven

Initiatief	Karakter	Inhoud	Status
Richtlijn inzake hergebruik	Verplichting tot implementatie op grond van Europese Unie Verdrag	Regeling ziet op gebruik, waaronder: hergebruik, verbod op exclusieve overeenkomsten, eerlijke handel, tarieven en beantwoordingstermijnen	Implementatie moet plaatsvinden voor mei 2005
Verdrag van Aarhus	Verplichting tot ratificatie	Regeling ziet op alle aspecten van toegang tot milieu-informatie, waaronder: actieve en passieve verstrekking, de verplichting burgers te betrekken bij besluitvorming en rechtsmiddelen	Ratificatie zal spoedig plaatsvinden en er ligt een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer
Eurowob	Rechtstreeks van toepassing, doch gericht op Europese instellingen	Regeling ziet op toegang en toegankelijkheid van bij Europese instellingen berustende documenten	Sinds juni 2001 van kracht
Aanbeveling Raad van Europa over toegang tot overheidsdocumenten.	Geen juridische – wel (wellicht) een politieke – verplichting tot naleving	Regeling voorziet in algemene beginselen rond toegang van documenten bij overheidsorganen	In februari 2002 gedaan
Voorstel tot wijziging Grondwet Commissie Franken	Geen verplichting	Regeling voorziet in een grondwettelijk recht op toegang tot en toegankelijkheid van bij de overheid berustende informatie. De (Wob) moet omgevormd moeten worden tot de 'Wet op de overheidsinformatie'.	Na advies van de Raad van State is besloten het voorstel niet in de Tweede Kamer in te dienen
Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie'.	Geen juridische verplichtingen; wel politieke keuzes gemaakt	De nota is gericht op het scheppen van een kader voor het gebruik van overheidsinformatie. op verzoek zo ruim mogelijk non-discriminatoir beschikbaar zijn voor extern gebruik (tegen uniforme voorwaarden en tegen maximaal de verstrekkingkosten)	Nota is gepubliceerd in april 2002

Studie gebruiksrechten overheidsinformatie	Geen juridisch verplichtingen	De studie kijkt naar toegang, toegankelijkheid en gebruik en onderzoekt de contouren van een eventuele 'Wet gebruiksrechten overheidsinformatie' (Wgo) en beveelt aan dit in een verruimde Wob te laten landen	Studie is gepubliceerd in december 2002
Incorporatie van de Wob in de Awb	Geen juridische verplichtingen	De incorporatie beoogt geen beleidsinhoudelijke wijzigingen aan te brengen. Wel worden enige bepalingen van de Wob aan de systematiek en het begrippenapparaat van de Awb aangepast	Het wetsvoorstel wordt niet ingediend in de Tweede Kamer
Wetsvoorstel Markt en Overheid	Geen juridische verplichtingen	Het wetsvoorstel beoogt gelijke concurrentieverhoudingen tussen overheidsorganisaties en ondernemingen tot stand te brengen. Het voorziet in een bestuursrechtelijk kader voor het gebruik van overheidsinformatie	EZ is doende een 'nieuw' kabinetsstandpunt te formuleren
Studie Wob & ICT	Geen juridische verplichtingen	Het rapport ziet op toegang, toegankelijkheid en gebruik. Het rapport adviseert: afstand te doen van het documentbegrip, bestuursorganen te verplichten meer actief openbaar te maken en geregeld een Wob-verslag te maken	In december 2000 het rapport Wob & ICT aan de Tweede Kamer aangeboden
Advies Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Wallage)	Zie hieronder	Het advies richt zich op toegang en toegankelijkheid en stelt onder meer voor: de overheid te verplichten pro-actief informatie via het internet beschikbaar stellen, een activiteitenindex en informatieregister bij te houden en over te stappen op een documentenstelsel.	In augustus 2001 gepubliceerd
Commissie ICT en Overheid (Docters van Leeuwen)	De twee adviezen en het kabinetsstandpunt geven een indicatie over de op middellange termijn te varen koers	Het advies is gericht op het scheppen van de juiste omstandigheden voor het maximaal benutten van de voordelen van de netwerksamenleving en de noodzaak van institutionele innovatie.	Het Advies werd uitgebracht in september 2001

Bijlage III: Begeleidingscommissie, respondenten en deelnemers workshop

Leden begeleidingscommissie

- Dhr. P. van den Burgh, IPO
- Mr. Drs. J.S. Clarisse, ministerie van Algemene Zaken
- Mr. drs. R. Gainda, ministerie van Binnenlandse Zaken
- Mr. P.J. de Groot, ministerie van Justitie
- Mr. V.E.H. Moors, ministerie van Binnenlandse Zaken (secretaris)
- Mr. B. van Poelgeest, ministerie van Algemene Zaken
- Mr. Dr. J.A. van Schagen, ministerie van Binnenlandse Zaken
- Mr. P.J. Stolk, ministerie van Binnenlandse Zaken (voorzitter)
- Mr. Chr. de Vlieger, VNG
- Mr. M. van de Wetering, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Interviews onderdeel 2: beleids- en regelgevingsinitiatieven

- Prof. Dr. M.A.P. Bovens, Universiteit Utrecht
- Prof. Mr. H.R.B.M. Kummeling, Universiteit Utrecht
- Prof. Mr. J.J.C. Kabel, Universiteit van Amsterdam
- Mr. E.J. Daalder LL.M., Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn
- Mr. H. van de Sluijs, Zelfstandig adviseur
- Mr. A.A.L. Beers, Universiteit van Tilburg

Interviews onderdeel 3: uitvoeringspraktijk

- J. Oranje, NRC
- S. Eikelenboom, NOVA
- R. Vleugels, IVON
- Mr. G.P.I.M. Wuisman, Gemeente Rotterdam
- P. van Doorn, Gemeente Utrecht
- O. de Vries, Gemeente Barendrecht

Deelnemers workshop 'Waarheen met de Wob' d.d. 15 januari 2004

- Prof. Mr. Dr. I.T.M. Snellen,
- Prof. Dr. M.A.P. Bovens, Universiteit Utrecht
- Drs. P.M.H. Waters, Stichting ICTU
- Mr. G.P.I.M. Wuisman, Gemeente Rotterdam
- Mr. Dr. J.A. van Schagen, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Mr. P.J. Stolk, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Mr. H. Heida, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Mr. V.E.H. Moors, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Mr. Drs. R. Gainda, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties