

Vergaderjaar 2011–2012

33 328

Voorstel van wet van het lid Peters houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Nieuwe Wet openbaarheid van bestuur)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
I. ALGEMEEN DEEL	2
1. Inleiding	2
1.1 Aanleiding	2
1.2 Hoofdlijnen van wetsvoorstel	4
2. Huidige openbaarheidsregelingen	7
2.1 Voorgeschiedenis van de Wet openbaarheid van bestuur	7
2.2 Bijzondere openbaarmakingsregimes en andere regelingen	8
2.3 Europese en internationale verplichtingen en standaarden	9
2.4 Evaluaties en aanbevelingen	12
3. Het belang van openbaarheid van publieke informatie	14
3.1 Voor de democratische rechtsstaat	15
3.2 Voor het individu	16
3.3 Voor het bestuur	16
3.4 Voor economische, culturele en wetenschappelijke ontwikkeling	17
4. Belangrijkste keuzes van het voorstel	17
4.1 Overgenomen onderdelen uit de huidige Wob en het Voorontwerp	17
4.2 Openbaarheid als recht	19
4.3 Reikwijdte	20
4.3.1 Overheidsorganen, koepelorganisaties en andere publieke entiteiten	21
4.3.2 De semipublieke sector	24
4.4 Maatregelen ter versterking van de actieve openbaarheid	27
4.4.1 Register	29
4.4.2 Verplichte openbaarmaking van bepaalde soorten informatie	31

4.4.3	Stimulering en naleving van de actieve openbaarmakingsplicht	31
4.5	Passieve openbaarheid	32
4.5.1	Termijnen en derdebelanghebbenden	32
4.5.2	Wijze van indiening van verzoek en verstrekking	34
4.5.3	Antimisbruik	34
4.6	Uitzonderingsgronden	35
4.6.1	De toepassing van uitzonderingsgronden	36
4.6.2	De uitzonderingsgronden	38
4.7	Hergebruik	47
4.7.1	Algemene context	49
4.7.2	Rechtenbenadering	50
4.7.3	Bereik	50
4.7.4	Derdenbescherming	52
4.7.5	Toezicht	53
4.8	De Informatiecommissaris	53
4.8.1	Advisering en monitoring	54
4.8.2	Administratief beroep en andere bestuursrechtelijke aspecten	55
4.8.3	Benoeming, ontslag en bezoldiging	56
4.9	Bijzondere openbaarmakingsregelingen en andere wetten	56
5.	Financiële aspecten van het voorstel	57
5.1	Kostenbepalingen	57
5.2	Financiële gevolgen voor burgers en organen	58
6.	Verantwoording	59
II.	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	61

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

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

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

blijken weinig stimulerend voor een actief open data beleid. Het is dan ook niet verrassend dat de huidige openbaarheidspraktijk niet meer aansluit bij de verwachtingen van de hedendaagse informatie-samenleving en onvoldoende gebruik maakt van de mogelijkheden van de digitale wereld. Daarmee wordt ook economische ontwikkeling in de weg gestaan.

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

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

De emancipatie van de burger jegens de overheid en de opkomst van de informatie-samenleving brengen met zich mee dat burgers en ondernemers snel en gemakkelijk toegang willen tot allerlei soorten overheidsinformatie. Dit stelt hoge technologische eisen aan de ict-capaciteit van de publieke sector. Ook de juridische infrastructuur vergt investeringen om ervoor te zorgen dat de bescherming die het recht biedt in een informatie-samenleving een adequaat niveau heeft voor burgers en bedrijven. Net zo goed is vereist dat een omslag in de Nederlandse bestuurscultuur wordt bewerkstelligd. Zolang het informatiemonopolie van de overheid niet doorbroken wordt en een mentaliteit dat de overheid haar informatie ten dienste van het publieke domein bezit, zal de burgerparticipatie in de politiek en in beleid een moeilijk punt blijven.

Tegelijkertijd is een grotere vraag ontstaan naar verantwoording van overheidsbestuur en anderen die een publieke taak uitoefenen of publieke middelen besteden.¹ De klassieke visie op de democratische rechtsstaat waarbij de burger afhankelijk is van de volksvertegenwoordiger voor controle op het bestuur en van de rechter voor zijn rechtsbescherming, voldoet daarbij niet meer. De burger wil – en heeft recht op – directe participatie in en controle op zijn overheid. Bescherming komt alleen in laatste instantie van de rechter. Openbaarheid van bestuur is dan het voertuig waarmee de burger een actief onderdeel kan worden van de moderne democratische rechtsstaat.

Transparantie en openbaarheid moeten zich dan ook niet beperken tot overheidsvoorlichting omtrent beleid, maar eveneens inzicht geven hoe beleid tot stand is gekomen en welke keuzes gemaakt zijn bij de uitvoering. De visie van Bismarck, volgens welke de burger niet moet

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

willen zien hoe worsten en wetten gemaakt worden, is onverenigbaar met de moderne democratische rechtsstaat.

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

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

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

Dit voorstel slaat acht op deze ontwikkelingen en bouwt voort op verschillende onderdelen uit de Wob, het Voorontwerp, het Verdrag van Aarhus, het Verdrag van Tromsø, Europese ontwikkelingen, internationale modelwetgeving en buitenlandse *Freedom of Information acts*. Nederland moet daarmee ten minste gaan voldoen aan de normen uit het Verdrag van Tromsø, en zoveel mogelijk is getracht de normen die gelden voor milieu-informatie voor alle soorten informatie te laten gelden.

1.2 Hoofdpijnen van wetsvoorstel

Het doel van deze wet is om overheden en semi-overheden transparanter te maken, om zo het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en economische ontwikkeling beter te dienen. In de eerste plaats worden daarvoor middels dit voorstel de toegang tot publieke informatie en het hergebruik van die informatie als rechten van burgers verankerd, wat een noodzake-

lijke stap is in de erkenning van het belang van transparantie en openbaarheid. Aan deze rechten wordt invulling gegeven door een versterking van de actieve openbaarheid, dus het toegankelijk maken van informatie nog voordat daar om verzocht is. Dit voorstel verplicht dat bepaalde categorieën informatie in ieder geval uit eigen beweging worden geopenbaard en dat overheden een register bijhouden van (een deel) van de documenten en datasets waarover zij beschikken. Ook moet de informatie elektronisch en machineleesbaar en daarmee geschikt voor hergebruik toegankelijk worden gemaakt. Daarnaast wordt de reikwijdte flink verbreed ten opzichte van de huidige Wob. Alle overheidsorganen, dus ook de Staten-Generaal en de Raad van State, gaan onder deze wet vallen, evenals semipublieke instellingen. Alleen de rechterlijke macht, alsmede de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, blijven uitgezonderd. De uitzonderingsgronden om informatie geheim te houden worden aangescherpt. Er blijft daarbij wel een zekere mate van zogenaamde bestuursintimiteit overeind, maar in de totstandkoming van beleid moet wel meer informatie geopenbaard worden over de overwogen alternatieven en de risico's.

Om de uitvoering van de wet te bevorderen en te monitoren en om een brug te slaan tussen verzoeker en overheid wordt de positie van de Informatiecommissaris ingesteld die beslist in administratief beroep en gevraagd en ongevraagd advies kan geven. Organen moeten bovendien binnen twee weken een verzoek om informatie afhandelen, met de mogelijkheid om voor moeilijke verzoeken die termijn met twee weken te verlengen.

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

Het wetsvoorstel geeft invulling aan de opdracht in artikel 110 van de Grondwet aan de overheid om transparantie en openbaarheid te betrachten. Verschillende onderzoekers hebben ervoor gepleit om in de grondrechten-catalogus van de Grondwet een recht op openbaarheid van bestuur op te nemen. Dit voorstel kiest er echter voor eerst dat recht in wetgeving te verankeren.

Het wetsvoorstel voldoet daarbij aan de eisen van het Verdrag van Aarhus en maakt waar mogelijk diens normen toepasselijk op alle soorten publieke informatie. Ook aan de eisen van het Verdrag van Tromsø wordt met dit voorstel voldaan. Tevens is het voorstel in lijn met de ontwikkelingen omtrent artikel 10 EVRM. In paragraaf 4 van deze toelichting wordt nader ingegaan op de eisen vanuit de internationale rechtsorde voor dit voorstel.

Een noodzakelijke stap in de verbetering van de informatievoorziening door de overheid is de digitalisering van publieke informatie. Dit voorstel dwingt overheden om een via internet te bereiken register bij te houden van ingaande, uitgaande en vastgestelde documenten en maakt het verzoekers makkelijker om elektronisch verzoeken in te dienen. Dit maakt de indiening en afhandeling van verzoeken makkelijker. Het risico op overmatige juridisering van de nieuwe Wob neemt daarmee af. Een ander risico moet echter wel vermeden worden, namelijk dat verplichtingen die eerst bedoeld waren om ontwikkelingen te stimuleren,

later in de weg staan aan vernieuwing. Juist wanneer het gaat om vernieuwing op het gebied van informatisering en communicatietechnologie, ligt dit gevaar op de loer. De taak van de wetgever is dan om niet in de weg te staan aan ontwikkeling. De bepalingen in dit voorstel daaromtrent laten dan ook ruimte voor nadere invulling bij algemene maatregel van bestuur.

Het wetsvoorstel bestaat uit 10 hoofdstukken en is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 1 is het recht op toegang tot publieke informatie en het recht op hergebruik van openbare informatie die berust bij een overheidsorgaan vastgelegd. Publieke informatie is informatie die berust bij een orgaan, zoals gedefinieerd in artikel 2.1 en 2.2.

Hoofdstuk 2 bevat algemene bepalingen en definitiebepalingen, over onder meer de reikwijdte, de zorgplicht van organen en het belang van openbaarheid bij de toepassing van deze wet. Onder de reikwijdte van deze wet vallen overheidsorganen, organen van rechtspersonen of instellingen die genoemd staan in bijlage 1 of die deels eigendom zijn van de overheid, of die als publieke entiteit zijn aangemerkt in de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten. De Staten-Generaal, de Raad van State en de semipublieke sector komen dus (deels) onder de werking van deze wet te vallen. Rechtsprekende organen zijn uitgesloten van de werking van delen van deze wet. Alle organen en instellingen die onder deze wet gaan vallen worden hierna aangeduid als «orgaan».

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

Hoofdstuk 4 regelt de openbaarmaking van informatie na een verzoek, oftewel passieve openbaarheid. Verzoekers hoeven geen belang te stellen bij hun verzoek en dienen door organen op gelijke wijze behandeld te worden. De termijn voor het nemen van een besluit op een verzoek wordt twee weken, met de mogelijkheid tot verlenging met twee weken indien sprake is van een omvangrijk of gecompliceerd verzoek. De Wet dwangsom is niet van toepassing. Bij overtreding van de termijn kan de verzoeker in administratief beroep bij de Informatiecommissaris. Organen kunnen de informatiecommissaris toestemming vragen een verzoek buiten behandeling te laten, indien sprake is van kennelijk misbruik.

De uitzonderingsgronden voor openbaarheid worden limitatief opgesomd in hoofdstuk 5. In tegenstelling tot de huidige Wob zijn alle uitzonderingsgronden relatief. Bij toepassing van een uitzonderingsgrond moet gemotiveerd worden aangegeven of het te beschermen belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Speciaal gewicht wordt toegekend aan het belang van openbaarmaking wanneer dit noodzakelijk is voor de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu. Toepassing van een uitzonderingsgrond vervalt vijf jaar na het ontstaan van het te beschermen belang, tenzij een orgaan besluit dat toepassing in stand blijft.

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

De positie van de Informatiecommissaris komt in hoofdstuk 7 aan bod. De functie van de onafhankelijke Informatiecommissaris wordt ingesteld om burgers en organen te helpen bij de toepassing van deze wet en om de naleving van de wet te bevorderen. De informatiecommissaris kan adviseren in individuele gevallen en algemene richtsnoeren per sector opstellen. De adviestaak wordt aangevuld met de bevoegdheid om te besluiten in administratief beroep, ingesteld tegen een besluit van een orgaan. De Tweede Kamer benoemt de Informatiecommissaris, gelijk aan de procedure voor de benoeming van de Nationale Ombudsman.

Hoofdstuk 8 bevat overige bepalingen over de toepassing van de wet. Afwijking van regels uit deze wet mag alleen bij wet en alleen als die wet in bijlage 2 is opgenomen. Openbaarmaking is kosteloos en alleen de kosten voor gemaakte kopieën mogen in rekening gebracht worden. Bijlage 1, betreffende de semipublieke sector waarop deze wet van toepassing is, kan bij algemene maatregel van bestuur worden aangevuld.

Hoofdstuk 9 bevat wijzigingen in andere wetten. De Wet rechtspositie Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale Ombudsman omvat ook de Informatiecommissaris.

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

In hoofdstuk 10 zijn slotbepalingen betreffende de citeertitel, de inwerkingtreding en intrekking van deze nieuwe Wob neergelegd. Artikel 3.2 betreffende het register treedt 5 jaar na de inwerkingtreding van deze wet in werking.

2. Huidige openbaarheidsregelingen

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

2.1 Voorgeschiedenis van de Wet openbaarheid van bestuur

Een belangrijke aanjager in de strijd om te komen tot een wet op de openbaarheid van bestuur was het in 1970 aangenomen rapport *Openbaarheid openheid* van de Commissie Heroriëntatie Overheidsvoelichting, dat onder leiding stond van mr. B.W. Biesheuvel. Het rapport, dat ook een voorontwerp voor een wet openbaarheid bestuur bevatte, stelde dat de burger het recht zou moeten krijgen op informatie over het gevoerde en het te voeren bestuur. Het rapport werd kritisch ontvangen

door de regering en de Raad van State. Openbaarheid was volgens hen geen doel op zich, maar een middel om te komen tot een betere communicatie tussen overheid en burger.¹

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

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

In 1983 werd de wet geëvalueerd door de Evaluatiecommissie wet Openbaarheid, wederom onder leiding van oud-minister-president B.W. Biesheuvel. Het rapport *Openbaarheid tussen gunst en recht* kwam met 39 aanbevelingen om de actieve openbaarheid te versterken, de termijn om informatie te verstrekken te beperken tot 5 werkdagen, overheden te verplichten in hun begroting aandacht te besteden aan openbaarheid, en een studie te verrichten naar een Wob-databank. Voorts richtte de Evaluatiecommissie de aandacht op het mogelijk verbreden van de reikwijdte van de wet, op onder andere alle (zelfstandige) bestuursorganen, de nutsbedrijven en gesubsidieerde instellingen. In het wetsvoorstel ter vervanging van de wet uit 1978 werd een deel van de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie overgenomen, maar al met al bracht het voorstel nauwelijks een verbetering met zich mee voor de openbaarheid. De uitzonderingsgrond om informatie te weigeren vanwege persoonlijke beleidsopvattingen in documenten bestemd voor intern beraad werd uitgebreid. De wet trad op 1 mei 1992 in werking.²

De wet is sindsdien onder andere aangepast om de toepassing te vergroten tot alle bestuursorganen, tenzij bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd. Voorts is de wet in 2004 gewijzigd ter implementatie van het Verdrag van Aarhus, dat Nederland op 29 maart 2004 heeft geratificeerd. Hierdoor zijn voor milieu-informatie nu op onderdelen andere regels van toepassing zijn. In 2006 is hoofdstuk V-A aan de wet toegevoegd ter implementatie van richtlijn nr. 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PbEG L345/90).³ In 2009 is de wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen in werking getreden, waarmee de termijnoverschrijdingen bij onder andere verzoeken op basis van de wet openbaarheid bestuur zouden worden teruggedrongen.⁴ Tegelijkertijd is de termijn om te beslissen op een verzoek verruimd tot 4 weken, met de mogelijkheid om de beslissing met nog eens 4 weken te verdagen.

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

2.2 Bijzondere openbaarmakingsregimes en andere regelingen

De huidige Wob bevat een algemeen regime ter bevordering van de openbaarheid. Bij wet kan van dit regime worden afgeweken en dat is verscheidene gevallen ook gebeurd. Alleen als het openbaarheidsregime in de bijzondere wet als uitputtend kan worden aangemerkt, worden de regels van de Wob buiten toepassing gelaten en het is uiteindelijk aan de

¹ Zie voor de voorgeschiedenis van de Wob ook E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid bestuur*, 2011.

² Stb. 1991, 703.

³ Stb. 2006, 25.

⁴ Stb. 2009, 384.

rechter om te beoordelen of hiervan sprake is. Alleen in een enkel geval strekt dit voorstel tot wijziging van andere regelingen dan het algemene regime en het is derhalve onnodig om alle bijzondere openbaarmakingsregimes hier aan bod te laten komen. Wel probeert dit voorstel de verhouding tussen de algemene en de bijzondere regelingen te verhelderen. Zie daarvoor paragraaf 4.9 van deze toelichting.

Niet als bijzondere wetten zijn aangemerkt de regelingen op grond waarvan een individu recht op inzage heeft op documenten die betrekking hebben op zijn of haar dossier bij een orgaan. Dergelijke regelingen, zoals de Wet politiegegevens, staan los van deze wet omdat ze er niet toe leiden dat informatie voor eenieder openbaar en toegankelijk wordt. Dat een individu bijvoorbeeld zijn medische dossier wil inzien, moet er niet toe leiden dat die informatie voor eenieder openbaar wordt. Daarom hebben zulke regelingen geen relatie met deze wet op de openbaarheid van informatie en worden ze ook niet aangemerkt als bijzonder openbaarmakingsregime.

2.3 Europese en internationale verplichtingen en standaarden

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

Verdrag van Aarhus

Het verdrag van Aarhus is in 1998 tot stand gekomen in het kader van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties en voorziet in een regeling inzake toegang tot milieu-informatie.¹ Nederland heeft Verdrag in 2004 zonder voorbehoud geratificeerd.² Milieu-informatie is in het Verdrag ruim gedefinieerd en omvat onder andere informatie, in welke vorm dan ook vastgelegd, over de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht, water, bodem, biologische diversiteit en factoren zoals stoffen, energie, straling en geluid die het milieu kunnen aantasten.

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

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

¹ Trb. 2001, 73.

² Stb. 2004, 518.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in 2009 geoordeeld dat, op grond van artikel 10 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens dat de vrijheid van meningsuiting vastlegt, in bepaalde gevallen de overheid de toegang tot overheidsdocumenten niet mag weigeren.¹ Het EHRM had al eerder geoordeeld dat in individuele gevallen de overheid gehouden kon worden informatie te verstrekken, maar dat was dan steeds op grond van een ander recht, zoals het recht op een eerlijk proces. Door te oordelen dat toegang tot informatie die berust bij overheidsorganen nu ook noodzakelijk kan zijn voor de vrijheid van meningsuiting heeft het EHRM het belang van toegang tot overheidsinformatie erkend en een belangrijke stap gezet in het door heel Europa garanderen van dit recht. In 2010 heeft voor het eerst een Nederlandse rechter artikel 10 EVRM gebruikt bij de toepassing van de huidige Wob.² Volgens prof. A.W. Hins heeft de genoemde uitspraak van het EHRM verschillende gevolgen voor het Nederlandse openbaarheidsregime.³ Zo dient bijvoorbeeld bij de toepassing van de uitzonderingsgronden altijd het belang van openbaarheid te worden meegewogen en kunnen ook anderen dan bestuursorganen gehouden worden toegang te geven tot publieke informatie.

Het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) erkent net als het EVRM het recht op de vrijheid van meningsuiting en stelt daarnaast vast dat dit recht ook omvat het ontvangen en doorgeven van informatie. De *Human Rights Committee* van de Verenigde Naties stelde in 2011 bij de uitleg van het IVBPR dat «*Article 19, paragraph 2 embraces a right of access to information held by public bodies*».⁴ Daarnaast moet nog worden opgemerkt dat in 1946 bij de eerste vergadering van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties resolutie 59(1) werd aangenomen dat stelde dat «*Freedom of information is a fundamental human right and is the touchstone of all the freedoms to which the UN is consecrated*».

Europese Unie

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

Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PbEG L 145/43), ook wel de EuroWob genoemd, regelt de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. De Verordening is een uitwerking van artikel 15 VWEU, dat iedere EU-burger recht geeft op toegang tot documenten van instellingen, organen of instanties van de Unie. De Verordening hanteert een documentenstelsel in die zin dat zij recht geeft op toegang tot documenten. De uitzonderingsgronden zijn vergelijkbaar met die in de huidige Wob, behalve dat er geen algemene restcategorie is. Een aantal uitzonderingsgronden kan

¹ EHRM, 14 april 2009, *Társaság a Szabadságjogokért v. Hongarije*.

² ABRvS, 19 januari 2011, LJN: BP1315.

³ A.W. Hins, «Openbaarheid van documenten als Grondrecht» in: J.H. Reestman en C. Zoethout, *Rechterlijk activisme: opstellen aangeboden aan prof.mr. J.A. Peters*, 2011, p. 109.

⁴ Human Rights Committee, 102^e sessie, General Comment No. 34.

bovendien niet worden toegepast indien een hoger belang openbaarmaking gebiedt. De uitzonderingen zijn uitdrukkelijk in de tijd gelimiteerd. De beslistermijn bedraagt zowel in eerste aanleg als in heroverweging vijftien werkdagen na registratie. In uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld wanneer het verzoek een zeer groot aantal documenten betreft, kan de termijn met vijftien dagen worden verlengd. De instellingen moeten een voor het publiek toegankelijk documentenregister hebben. Zij moeten voorlichting geven over de rechten inzake toegang en burgers behulpzaam zijn. Zij moeten faciliterende administratieve praktijken ontwikkelen en in een jaarlijks verslag melding maken van de afwijzingen van verzoeken. Inzage ter plekke, kopieën van minder dan twintig pagina's A4-formaat en elektronische toegang zijn kosteloos.

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

Verdrag van Tromsø

In 2009 is het Verdrag van de Raad van Europa over toegang tot officiële documenten (Verdrag van Tromsø) tot stand gekomen in Tromsø, Noorwegen.¹ Nederland heeft het Verdrag nog niet ondertekend, hoewel het zeer nauw betrokken was bij de totstandkoming.²

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

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

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

Digitale Agenda en het Open Government Partnership

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

¹ Raad van Europa, CETS Verdrag nr. 205.

² Aangangsel der Handelingen II, 2009–2010, nr. 1305.

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

2.4 Evaluaties en aanbevelingen

In verschillende rapportages, evaluaties en adviezen is de huidige praktijk van openbaarheid van bestuur aan de orde gekomen.¹ Opvallend daarbij is dat deze praktijk steeds kritischer beoordeeld wordt en dat veel voorstellen tot doel hebben meer transparantie te bewerkstelligen.

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

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

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

Bij brief van 10 mei 2004 heeft de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties het rapport *Over Wetten en praktische bezwaren. Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur*, aan de Tweede Kamer aangeboden.²

Het rapport doet verslag van een door de Universiteit van Tilburg uitgevoerd onderzoek naar de werking van de Wob. In deze evaluatie is ingegaan op een aantal knelpunten bij de uitvoering van de Wob. De onderzoekers hebben tevens een aantal voorstellen gedaan voor verbetering van de uitvoering. Zo stellen zij voor om het informatiemanagement bij de overheid te versterken, meer nadruk te leggen op actieve openbaarheid en om te investeren in publieke dienstverlening en

¹ Voor de uiteenzetting van deze evaluaties en onderzoeken is een deel van de toelichting bij het Voorontwerp Algemene Wet Overheidsinformatie hier overgenomen.

² Bijlage bij document bzk0400352.

transparantie van (besluitvormings)processen. Daarbij zou gebruik moeten worden gemaakt van de meest moderne beschikbare middelen. De onderzoekers sluiten aan bij conclusies uit eerdere onderzoeken en adviezen. Zij stellen voor de middellange termijn voor om «volgens de gedachte van een algemene wet op toegang, toegankelijkheid en gebruik van overheidsinformatie (...) transparantie en openheid conform de huidige tijdseisen» vorm te geven. Tevens verwachten zij dat veel problemen bij de uitvoering van de Wob tot het verleden gaan behoren, als minder vaak een beroep op die wet hoeft te worden gedaan, omdat de overheid vaker uit eigen beweging informatie openbaar maakt.

Bij brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 31 augustus 2005 heeft het lid Duyvendak onder de titel «*Open de oester*» een «*Nota over openbaar bestuur*» ingediend.¹ De nota bevat vijf voorstellen om het bestuursproces open te breken: 1) er moeten meer verzoeken om openbaarheid worden gehonoreerd, 2) de werkingssfeer van de Wob moet worden uitgebreid tot alle zelfstandige bestuursorganen, publiek-private-samenwerkingen, marktautoriteiten en overlegorganen van overheden, 3) de overheid moet sneller reageren op vragen om informatie, 4) de Wob moet weer een lekenwet worden, en 5) de overheid moet veel meer documenten uit eigen beweging openbaar maken. Een medeauteur van *Open de Oester*, R. Vleugels, heeft in 2010 ook nog een *Zwartboek Wob* gepubliceerd met een aanzienlijke lijst van klachten uit de openbaarheidspraktijk.

In opdracht van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties is in 2007 door A.M. Klingenberg en L.J.A. Damen (Rijksuniversiteit Groningen) rechtsvergelijkend onderzoek gedaan naar de figuur van de informatiecommissaris. In het rapport «*De Informatiecommissaris*» geven de onderzoekers blijk van de mening dat burgers in Nederland zich onvoldoende bewust zijn van hun recht op overheidsinformatie en onvoldoende kennis hebben van de wijze waarop zij dat recht kunnen uitoefenen.² De onderzoekers waren daarom voorstanders van de invoering van een informatiecommissaris die tot taak heeft een klimaat van openbaarheid te bevorderen, voor te lichten en geschillen te beslechten.

Medio december 2005 heeft de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan B.M.J. van der Meulen een onderzoeksopdracht verleend om te komen tot een voorontwerp van een algemene wet overheidsinformatie (hierna: Voorontwerp). Het Voorontwerp, gepresenteerd in 2006, kent een breder doel dan de huidige Wob en regelt ook gegevensuitwisseling tussen overheidsorganen. Tijdens een symposium ter consultatie van het concept-Voorontwerp is deze brede doelstelling wel bekritiseerd omdat dit zou afleiden van het belang van openbaarheid. Een aantal andere ideeën en voorstellen uit het Voorontwerp zijn in dit voorstel wel in enige vorm overgenomen, zoals de plicht van overheidsorganen om een register van documenten bij te houden en om bepaalde categorieën informatie in ieder geval te openbaren. Een belangrijk uitgangspunt in het Voorontwerp, dat ook in dit voorstel expliciet terugkomt, is dat openbaarheid van bestuur een recht van de burger is. Waar relevant zijn onderdelen uit de toelichting bij het Voorontwerp hier overgenomen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2008 aangegeven te weinig aanknopingspunten te zien om het Voorontwerp in een wetsvoorstel op te nemen.³

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn in 2010 twee onderzoeken verricht in het kader van misbruik van de huidige Wob door oneigenlijke verzoeken. Allereerst verscheen het

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

² Rijksuniversiteit Groningen, Groningen, 2007.

³ Handelingen II, 2008–2009, 30-2561.

rapport *Vexatious Requests: anti-misbruik regelingen van openbaarheids-wetgeving* over regelingen in het Verenigd Koninkrijk en andere landen om misbruik van openbaarheidswetsgeving tegen te gaan.¹ Onduidelijk is of misbruik door een bepaling in de Britse *Freedom of Information Act* is afgenomen.

Misbruik van de huidige Wob komt relatief weinig voor, zo blijkt uit het onderzoek *Omvangrijke en oneigenlijke verzoeken*.² Ook de minister van Binnenlandse Zaken concludeerde in 2011 op basis van dat onderzoek dat het thema van misbruik «leeft» bij bestuursorganen, maar dat in de praktijk oneigenlijk gebruik van de Wob meevalt.

Ook in onderzoeken en evaluaties die niet in opdracht van een ministerie zijn uitgevoerd, zijn zeer kritische geluiden te horen over de openbaarheidspraktijk. Zo was een belangrijke conclusie uit de persvrijheidsmonitor van 2010 dat procedures inzake de Wob voor journalisten vaak te lang duren, waardoor informatie haar waarde verliest.³

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

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

In de Rule of Law index van 2011⁴ staat Nederland op dit punt 19^e en in de meer uitgebreide ranglijst van de organisatie *Access Info* staat Nederland op plaats 49.⁵

3. Het belang van openbaarheid van publieke informatie

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

Dit wetsvoorstel gaat uit van het recht van individuen op openbaarheid van informatie, artikel 1.1 en het algemeen belang van informatie voor de democratische samenleving, artikel 2.5. Daarnaast biedt openbaarheid kansen voor het bestuur en schept het mogelijkheden voor economische ontwikkeling. Deze aspecten komen in dit hoofdstuk van de toelichting

¹ Bijlage bij Kamerstukken II, 31 751, nr. 9.

² Bijlage bij Kamerstukken II, 32 802, nr. 1.

³ Persvrijheidsmonitor 2010, AMA, 2011, Diemen. Te vinden op: www.nvj.nl.

⁴ World Justice Project, 2011.

⁵ Access Info, Right to Information Rating, 2011. Zie ook <http://www.access-info.org>.

aan bod. De belangen die zich tegen openbaarheid verzetten worden nader toegelicht in hoofdstuk 5.5.

3.1 Voor de democratische rechtsstaat

Democratie staat of valt bij de gratie van een goed geïnformeerd publiek. Alleen als burgers op de hoogte kunnen worden gesteld van alle successen en gebreken van politieke en bestuurlijke keuzes, kan een overwogen stem uitgebracht worden. Zoals rechter bij het Europese Hof van Justitie A.M. Donner in 1969 al opmerkte: «*Zal immers een vrije en gezonde meningsvorming mogelijk zijn, dan moet de burger kennis kunnen nemen van de elementen, de informaties, die daarvoor noodzakelijk zijn*».¹ Deze voorwaarde voor democratie beperkt zich niet tot de wetgevende en rechtsprekende machten. Democratische controle, en daarmee de democratie zelf, vereist een hoge mate van transparantie van alle overheden, semi-overheden en alle organen en instellingen die met publiek geld gefinancierd zijn.

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

De vraag rijst dan welke rol de informatieplicht van regering jegens parlement, vastgelegd in artikel 68 van de Grondwet, heeft ten opzichte van dit voorstel. Het parlement heeft immers op grond van die bepaling een sterkere positie om informatie boven tafel te krijgen dan een verzoeker op grond van dit voorstel.² Is vanuit democratisch oogpunt de informatieplicht uit artikel 68 afdoende?

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

Ook uit rechtsstatelijk oogpunt is openbaarheid een vereiste. Onze rechtsstaat berust op verschillende pijlers, waarvan het legaliteitsbeginsel wellicht de belangrijkste is. Het legaliteitsbeginsel houdt in dat de overheid slechts mag optreden en mag ingrijpen in de vrijheden van burgers op grond van een algemeen geformuleerde regel, die voor iedereen gelijk van toepassing is en die is gelegitimeerd door een volksvertegenwoordiging. Het beginsel dient een aantal doelen, waaronder het waarborgen van continuïteit, stabiliteit, rechtszekerheid en gelijkheid, het tegengaan van willekeur en het verzekeren van betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging bij het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften.³

De afgelopen decennia is het legaliteitsbeginsel onder druk komen te staan door toenemende delegatie van regelgevende bevoegdheden, het creëren van ruime bestuurlijke discretionaire bevoegdheden en daarbij behorende beleidsregels. Openbaarheid van bestuur is dan van groot

¹ A.M. Donner, *Dient uitoefening van de grondrechten, welke meningsvorming, meningsuiting en informatie betreffen, grondwettelijk nader te worden geregeld?*, Preadvies NJV, 1969.

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

³ L.J.A. Damen, «Draagt de Wet openbaarheid van bestuur bij aan de democratische rechtsstaat?», in: *Ars Aequi*, 2004, 7–8, p. 526–536.

belang omdat het de burger de mogelijkheid geeft meer inzicht te krijgen in de achtergrond van regelgeving en de toepassing ervan. Daarmee worden dan ook dezelfde doelen gediend als die met het legaliteitsbeginsel gediend zijn. Met gebrekkige openbaarheid en buitensporige geheimhouding zijn schendingen van de rechtsstatelijke beginselen moeilijker aan het licht te brengen.¹

3.2 Voor het individu

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

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

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

Ten tweede brengt het toenemende belang van informatie in het digitale tijdperk een herevaluatie met zich mee dat burgers extra mogelijkheden moeten hebben op controle op de overheid in al haar aspecten.² Steeds meer overheidsorganen en semi-publieke instellingen hebben beschikking tot grote hoeveelheden persoonlijke informatie over alle burgers. Dit biedt allerlei mogelijkheden voor versterking van het openbaar bestuur, maar draagt met zich ook de mogelijkheid tot misbruik. Openbaarheid en transparantie zijn dan extra waarborgen om te controleren dat overheden en semi-overheden geen misbruik maken van hun informatie-positie.

3.3 Voor het bestuur

Openbaarheid en transparantie zijn niet alleen nuttig en noodzakelijk voor burgers, maar bieden ook kansen voor overheden en semi-overheden. In eerdere stukken is dit wel bestempeld als «overheidshygiëne». Al voordat sprake was van enige vorm van openbaarheidswetgeving werd wel gesteld dat overheidshandelen voor het oog van het publiek moet plaatsvinden en dat we ons beter gedragen als we beter in de gaten worden gehouden.³ Ook het Verdrag van de Verenigde Naties tegen Corruptie erkent transparantie als een goed middel ter bestrijding van corruptie.

Maar ook op andere wijze kan openbaarheid van groot belang zijn voor overheden en semi-overheden. Als informatie over nieuw beleid vroegtijdig openbaar is, kunnen burgers, bedrijven, belangenorganisaties en andere maatschappelijke actoren feedback leveren, alternatieven aandragen en risico's voor het voetlicht brengen.⁴ Dat wet- en regelgeving verbeterd kan worden door maatschappelijke consultaties wordt al langer onderkend, maar ook in andere onderdelen van het overheidsbestuur is

¹ J.A. Peters, «Voorgenomen plannen met de Wob zijn een aantasting van de rechtsstaat», in: Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, 2012, nr. 2, over de plannen van de regering om de Wob te wijzigen.

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

³ H. Darbshire, *Proactive Transparency: The future of the Right to information?*, Wereldbank, 2010, p. 10.

⁴ Zie ook het rapport van de WRR over de relatie tussen burgers en de overheid en het belang van communicatie daarbij. WRR, «Vertrouwen in Burgers», 2012.

de *wisdom of the crowds* onmisbaar.¹ Zo schreef Sadofsky: «*The open exchange of ideas is believed by our society to be the best mechanism for the ultimate evolution of solutions.*»²

Het recht op toegang tot publieke informatie is slechts een eerste stap in de goede richting, maar wel een noodzakelijke.

3.4 Voor economische, culturele en wetenschappelijke ontwikkeling

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

De waarde van publieke informatie gaat verder dan alleen gebruik door overheden en semi-overheden. Door informatie via internet beschikbaar te stellen voor hergebruik, worden burgers en bedrijven in de gelegenheid gesteld toegevoegde waarde te creëren en informatie zodanig te bundelen en beschikbaar te stellen, dat derden daar weer gebruik van kunnen maken. De baten voor de Nederlandse samenleving van een sterke uitbreiding van de mogelijkheid voor hergebruik zijn geschat op 200 miljoen euro.³

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

4. Belangrijkste keuzes van het voorstel

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

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

4.1 Overgenomen onderdelen uit de huidige Wob en het Voorontwerp

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

¹ Zie bijvoorbeeld www.internetconsultatie.nl.

² D. Sadofsky, *Knowledge as power, Political and legal control of information*, 1990.

³ Kamerstukken II, 2011–2012, 22 112, nr. 1338, p. 8.

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

Onder de huidige Wob kan verzocht worden om informatie die is neergelegd in documenten, door mr. E.J. Daalder een tussenweg genoemd tussen het informatiestelsel en documentenstelsel.¹ Een verzoeker hoeft daarbij in zijn verzoek alleen de bestuurlijke aangelegenheid te noemen, waarna het bestuursorgaan verplicht is te onderzoeken of daarover informatie is neergelegd in documenten. Doordat onder document wordt verstaan elk materiaal dat gegevens bevat, krijgt verzoeker alle informatie over de bestuurlijke aangelegenheid, uitgezonderd de informatie in de hoofden van ambtenaren. Bestuursorganen zijn op basis van deze wet niet verplicht om documenten op te stellen. In de praktijk levert dit stelsel geen problemen op.² In dit voorstel wordt dit stelsel dan ook overgenomen.

Wel vervalt de voorwaarde dat informatie betrekking moet hebben op een bestuurlijke aangelegenheid. In de jurisprudentie is het begrip zodanig verbreed dat het geen filter meer oplevert voor de toegang tot informatie, zoals ook in de toelichting bij het Voorontwerp werd geconstateerd.³ Wel moet een verzoek betrekking hebben op een onderwerp, dat voldoende gespecificeerd moet zijn.

Bij de introductie van de vierde tranche van de Awb is wel geopperd om de regelingen uit de Wob te integreren in de Awb. Daartoe zijn tot op heden geen voorstellen voor gedaan en ook dit voorstel neemt dat idee niet over. De bepalingen in dit voorstel zijn van staatsrechtelijke aard en garanderen een belangrijk democratisch recht van de burger. Het zou misstaan om deze bepalingen op te nemen in de Awb. Bovendien heeft dit voorstel ook betrekking op andere organen en instellingen dan die vallen onder de Awb.

Een ander nadeel van de integratie van deze bepalingen in de Awb is dat daarmee de naamsbekendheid van de wet zal verdwijnen. «Wobben» is een ingeburgerde term en wordt zelfs internationaal veelvuldig gebruikt. Een dergelijk sterke term is een waardevol instrument voor het bevorderen van openbaarheid. Dit voorstel draagt dan ook de naam Nieuwe Wob. De term bestuur bestrijkt dan het hele publieke en semipublieke overheidsbestuur.

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

¹ E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, 2011, p. 132.

² *Over wetten en praktische bezwaren*, 2004, p. 23.

³ Toelichting bij het Voorontwerp, p. 111.

In de huidige Wob is bepaald dat een verzoek om informatie wordt ingewilligd tenzij sprake is van een uitzonderingsgrond of beperking. Dit geeft uiting aan het principe dat informatie openbaar is, tenzij een bepaald

belang zich daartegen verzet. Informatie kan vervolgens op verschillende manieren daadwerkelijk openbaar worden gemaakt. Dit «openbaar, tenzij»-principe heeft in het Voorontwerp een andere vorm gekregen, doordat openbaarheid wordt gedefinieerd als status van informatie of documenten. Dit heeft tot gevolg dat een grote hoeveelheid informatie en documenten waar nooit om verzocht wordt of die niet uit eigen beweging is verschaft, niet die status zal verkrijgen. Dit zou er toe kunnen leiden dat zij ten onrechte worden geacht niet openbaar te zijn. Een dergelijke opzet biedt dus geen verbetering ten opzichte van de huidige praktijk en is daarom niet in dit voorstel overgenomen.

4.2 Openbaarheid als recht

In de Wob-evaluatie uit 1983 merkte de evaluatiecommissie op dat in emancipatieprocessen vaak valt te zien dat wat eerst een gunst was, later een recht werd en ten slotte vanzelfsprekend. De commissie merkte op dat men zich begin jaren tachtig nog «in het stadium tussen gunst en recht» bevond, maar meende dat de Wob burgers de kans bood om de gunst «definitief tot een recht te maken», mits maar vaker verzoeken zouden worden ingediend en «enige strijd» zou worden geleverd.¹

Drie decennia later bevinden wij ons echter nog steeds in het stadium tussen gunst en recht. Het bestuur wekt nog geregeld de indruk dat men het inwilligen van verzoeken om informatie als «gunst» beschouwt. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft bijvoorbeeld aangegeven dat gemeenten niet langer op grond van de Wob als «onbetaalde loopjongen» willen fungeren en pleit ervoor dat verzoekers de arbeidskosten van Wob-ambtenaren voor hun rekening nemen.² Oud-Minister Donner bestempelde openbaarheid zelfs als «staatssteun voor de pers».

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

Dit voorstel verankert wel het recht op toegang tot publieke informatie en sluit daarbij aan bij het Verdrag van Tromsø en het Verdrag van Aarhus, bij de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, het Voorontwerp en een aantal leden van de Staatscommissie Grondwet.³ De Commissie Grondrechten in het Digitale tijdperk adviseerde daarbij met de grootst mogelijke meerderheid niet alleen om een recht op toegang tot informatie berustende bij de overheid, maar ook om een plicht op te nemen voor de overheid om te zorgen voor de toegankelijkheid.⁴ Ook dit voorstel gaat uit van de stelling dat de verwezenlijking van het recht op toegang tot publieke informatie alleen mogelijk is als informatie op goede wijze voor eenieder daadwerkelijk toegankelijk is.

Met het verzekeren van de toegang tot publieke informatie als recht, wordt bovendien aangesloten bij de internationale trend om de toegang

¹ Evaluatiecommissie wet Openbaarheid, *Tussen gunst en recht*, 1983, p. 34.

² VNG Magazine, 2007, nr. 17, p. 19. Te vinden op www.vngmagazine.nl.

³ Staatscommissie Grondwet, 2010, p. 90.

⁴ Commissie Grondrechten in het Digitale tijdperk, 2000, p. 89.

tot overheidsinformatie te zien als noodzakelijk onderdeel van de vrijheid van meningsuiting. Zoals genoemd is bijvoorbeeld in artikel 42 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie het recht op toegang tot documenten opgenomen.

Het verwezenlijken van het recht op toegang tot publieke informatie gebeurt door middel van verplichtingen van overheden en semioverheden die eventueel door de Informatiecommissaris en de rechter zijn af te dwingen. In procedureel opzicht wijkt dit nauwelijks af van de huidige Wob, maar de erkenning van dit recht heeft wel enkele materiële gevolgen, zoals voor de reikwijdte, de uitzonderingsgronden en de kosten die in rekening kunnen worden gebracht.

4.3 Reikwijdte

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

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

Een andere groep instellingen en organen die nu niet onder de reikwijdte valt, is de semipublieke sector. Het begrip bestuursorgaan omvat slechts organen van een rechtspersoon volgens publiekrecht ingesteld en andere personen en colleges, met enig openbaar gezag bekleed. Daarmee vallen organen van rechtspersonen met een wettelijke taak, met publiek geld gefinancierde instellingen en instellingen die anderszins een publiek belang dienen, niet als zodanig onder de reikwijdte van de huidige Wob. Door die beperkte reikwijdte wordt geen recht gedaan aan de in paragraaf 3 uiteengezette belangen van openbaarheid en transparantie en het recht op toegang tot publieke informatie. Daarom dienen alle overheidsorganen en ook de semipublieke sector onder hetzelfde openbaarheidsregime te vallen.

Het uitgangspunt is daarbij geweest dat openbaarheid en transparantie gewenst en noodzakelijk zijn bij de controle en publieke verantwoording van de besteding van publieke middelen, het uitvoeren van een wettelijke taak of het dienen van een publiek belang.

De reikwijdte wordt daarom uitgebreid in lijn met internationale ontwikkelingen. De meest opvallende daarvan is artikel 1 lid 2 van het Verdrag van Tromsø. Dat stelt dat onder het begrip *public authorities* vallen: *government and administration at national, regional and local level, legislative bodies and judicial authorities insofar as they perform administrative functions according to national law en natural or legal persons insofar as they exercise administrative authority*. Daarnaast biedt het Verdrag van Tromsø expliciet de ruimte om de reikwijdte uit te breiden tot «*natural or legal persons insofar as they perform public functions or operate with public funds, according to national law*».

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

4.3.1 Overheidsorganen, koepelorganisaties en andere publieke entiteiten

De eerste stap in de uitbreiding van de reikwijdte is het vervangen van het begrip bestuursorgaan door overheidsorgaan. De Awb sluit in artikel 1:1 een aantal organen uit van het begrip bestuursorgaan waarvan het wenselijk is dat deze onder hetzelfde openbaarmakingsregime vallen als bestuursorganen. Het begrip overheidsorgaan neemt de algemene definitie van bestuursorgaan over, behalve de uitzonderingen. Hiermee komen de volgende organen, personen en colleges onder de nieuwe Wob te vallen: de wetgevende macht; de kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal; de Raad voor de rechtspraak en het College van afgevaardigden; de Raad van State, waaronder de Afdeling advisering; de Algemene Rekenkamer; de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet Nationale ombudsman, en ombudsmannen en ombudscommissies als bedoeld in artikel 9:17, onderdeel b; de voorzitters, leden, griffiers en secretarissen van de in de onderdelen b tot en met f bedoelde organen, de procureur-generaal, de plaatsvervangend procureur-generaal en de advocaten-generaal bij de Hoge Raad, de besturen van de in onderdeel c bedoelde organen alsmede de voorzitters van die besturen, alsmede de commissies uit het midden van de in de onderdelen b tot en met f bedoelde organen; de commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, bedoeld in artikel 64 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Genoemde organen maken als zodanig geen deel uit van de uitvoerende macht en dat ze niet onder het merendeel van het bestuursrecht vallen ligt dan ook voor de hand. In die zin zijn zij terecht uitgezonderd van het begrip bestuursorgaan. Voor toepassing van de openbaarheidswetgeving is er echter geen principiële reden om ze uit te zonderen.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het huidige artikel 110 van de Grondwet heeft de regering zich ook op het standpunt gesteld dat tegenover het recht op informatie een plicht van de overheid staat, welke plicht zich niet beperkt tot de in de Wob aangewezen bestuursorganen, maar betrekking heeft op alle organen van de overheid. Alvorens een uitbreiding van de reikwijdte te entameren, wilde men echter eerst praktijkervaring met de Wob opdoen.¹

Ook de Commissie grondrechten in het digitale tijdperk is van mening dat het recht op toegang tot bij de overheid berustende informatie niet alleen betrekking zou moeten hebben op informatie die berust bij bestuursorganen, maar ook op informatie die berust bij de Staten-Generaal, de rechterlijke macht, de Raad van State, de Nationale ombudsman, de Algemene Rekenkamer of adviescolleges.¹ Vanwege hun speciale staatsrechtelijke positie worden hier nader toegelicht de gevolgen van uitbreiding voor de Staten-Generaal en de Raad van State.

Van de werkingssfeer van de huidige Wob zijn overigens bij algemene maatregel van bestuur een aantal bestuursorganen uitgesloten voor zover het belast met een aantal wettelijke taken.² Het gaat dan om de N.O.S., de Nederlandse Bank en de AFM.

Deze uitzondering op de reikwijdte komt te vervallen. In de eerste plaats staat het Verdrag van Tromsø een dergelijke beperking van de reikwijdte niet toe en ook verder is een uitzonderingspositie voor deze organen niet te rechtvaardigen. Daarnaast zullen de uitzonderingsgronden op de openbaarheid van informatie voldoende bescherming bieden aan de belangen die eerst werden beschermd door de informatie categorisch buiten de Wob te plaatsen.

¹ Toelichting bij het Voorontwerp, p. 48.

² Besluit bestuursorganen WNo en Wob.

De Staten-Generaal

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

Dat de algemene openbaarheidswetgeving op de Staten-Generaal van toepassing wordt, zal derhalve geen grote gevolgen met zich mee brengen voor het wetgevingsproces en het besluitvormingsproces in de Kamers. Net zoals voor andere organen, zullen echter ook de ondersteunende diensten van de Staten-Generaal onder de reikwijdte van de wet vallen. De vraag naar de openbaarheid van bijvoorbeeld een advies van de griffie van de Tweede Kamer aan individuele Kamerleden, het verslag van een vergadering van het Presidium of de afhandeling van aan de Tweede Kamer gerichte verzoekschriften is vergelijkbaar met de vraag naar de openbaarheid van informatie die berust bij de verschillende ministeries. Mitsdien kan aan de hand van één toetsingskader worden beslist over de openbaarheid van informatie die berust bij al deze organen. Zo zijn op de ambtelijke adviezen die worden opgesteld ter ondersteuning van de leden van de Staten-Generaal de regels van toepassing die gelden voor de openbaarheid van persoonlijke opvattingen.¹

De reikwijdte strekt niet zo ver dat ook informatie die berust bij Kamerleden of verbanden van Kamerleden eronder valt. De positie van een Kamerlid ten opzichte van de Kamer waar hij deel van uit maakt, verschilt immers sterk van de positie van een ambtenaar in een ministerie. Zo is de onafhankelijke positie van Kamerleden gegarandeerd door de Grondwet (artikel 67 lid 3). De positie van een gemeenteraadslid onder de huidige Wob valt hiermee te vergelijken. Gemeenteraadsliden vallen immers ook niet onder de huidige Wob, terwijl de gemeenteraad dat wel doet.

Raad van State

Met de uitbreiding van de reikwijdte komt ook de Raad van State onder de nieuwe Wob te vallen. De Afdeling bestuursrechtspraak is vanwege zijn rechtsprekende functie uitgezonderd van de toepassing van hoofdstuk 3, 4 en 5 van de wet en valt daarom niet onder de actieve en passieve openbaarmakingsplicht. Het hoofdstuk betreffende hergebruik is wel van toepassing op de Afdeling bestuursrechtspraak.

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

De Raad van State kent een formidabele geschiedenis in ons staatsbestel. Hij vervult een belangrijke, adviserende rol in de totstandkoming van

¹ Toelichting bij het Voorontwerp, p. 49.

wetten en algemene maatregelen van bestuur en is de hoogste rechter in bepaalde delen van het bestuursrecht.

De discussie over de openbaarheid van (de adviezen van) de Raad van State speelt daarbij al geruime tijd.¹ Lange tijd zijn adviezen aan de openbaarheid onttrokken, maar artikel 80 van de Grondwet bepaalt sinds 1980 dat adviezen openbaar zijn. Daarbij is wel opgemerkt dat de waardering van de adviezen van de Raad sindsdien is toegenomen. De vraag die resteert, is op welk tijdstip adviezen en de daarop betrekking hebbende regelingen openbaar worden. Artikel 26 Raad van State bepaalt dat deze pas openbaar worden bij indiening in de Tweede Kamer of bij bekendmaking. Het argument dat openbaarmaking zo lang achterwege blijft, is daarbij geweest dat advisering in alle rust en kalmte moet plaatsvinden.

Dit argument heeft over tijd haar kracht verloren. Steeds meer wordt erkend dat het proces van wetgeving bestaat uit voortdurend maatschappelijk debat, waarbij allerlei maatschappelijke actoren in elk stadium advies uit kunnen brengen. Steeds vaker worden ook voorstellen ter consultatie op het internet gezet, voordat het voorstel naar de Raad van State wordt gestuurd. Dit initiatiefwetsvoorstel is daar een goed voorbeeld van. Nooit is gebleken dat de stappen om eerder tot publicatie over te gaan, hebben geleid tot problemen in de advisering. Zo concludeerde de Raad van State in ieder geval in 1983 dat de gevreesde effecten van politisering zich na de grondwetswijziging niet hadden voorgedaan.² Recentelijk is de Raad er ook toe overgegaan om op zijn website te publiceren welke voorstellen hij ter advisering onder zich heeft en waarover de advisering is afgerond. Ook dit heeft het wetgevingsproces of de kwaliteit van de advisering geenszins negatief beïnvloed.

Nu de tijdelijke geheimhouding van de adviezen en de stukken waarop de adviezen betrekking hebben een negatieve invloed hebben op de maatschappelijke debatten over nut, noodzaak en kwaliteit van wetgeving en er geen gegronde argumenten zijn om deze geheimhouding in stand te houden, wordt de openbaarmaking vervoegd.³ Volgens artikel 3.3 worden voorstellen van wet drie dagen nadat zij zijn vastgesteld actief openbaar gemaakt, evenals de vastgestelde adviezen.

De uitbreiding van de reikwijdte brengt ook met zich mee dat andere informatie die bij de Raad berust openbaar kan worden. Voor zover deze informatie het functioneren van de Koningin als voorzitter van de Raad betreft of wanneer de Raad conform artikel 38 Grondwet in het koninklijk gezag voorziet, ligt evenwel een beroep op de uitzonderingsgrond van de eenheid van de Kroon voor de hand, conform artikel 5.1.

Koepelorganisaties

Onder de reikwijdte gaan ook vallen de koepelorganisaties van openbare lichamen, zoals de VNG, IPO en de Unie van Waterschappen (artikel 2.2, eerste lid, onder d). Door de rechter is uitgemaakt dat VNG geen bestuursorgaan is en derhalve niet onder de huidige Wob valt.⁴ Het is verwonderlijk dat organen van openbare lichamen wel, maar de koepelorganisaties niet onder de algemene openbaarheidswetgeving vallen. De koepelorganisaties vervullen een belangrijke publieke taak doordat zij het openbaar bestuur ondersteunen en adviseren. Daardoor hebben ze bovendien grote invloed op het regionale bestuur en beleid. Dat ze onder de nieuwe Wob komen te vallen, ligt daarom voor de hand. Daarbij zij nog opgemerkt dat de contributie die de verenigingen van hun leden ontvangen, publiek middelen zijn.

¹ T.C. Borman, *De wetgevingsadvisering door de Raad van State in Nederland*, preadvies voor de Vereniging voor de rechtsvergelijkende studie van het recht in België en Nederland, Deventer, 2000, pp. 86–99

² Zie T.C. Borman, 2000, p. 86

³ H.U. Jessurun d'Oliveira, «Publiceer de adviezen van de Raad van State, en wel meteen!», in: *NJB* 2006, nr. 38, p. 1673.

⁴ Rechtbank Arnhem, 26 augustus 2010, LJN: BN5180.

In verschillende Europese richtlijnen, waaronder de aanbestedingsrichtlijn en de nutsrichtlijn, wordt de Europese definitie van publieke entiteit gebruikt om te voorkomen dat lidstaten door nationale regelgeving de werking van Europees recht kunnen ontduiken. De definitie van publieke entiteit is derhalve breder dan die van het begrip bestuursorgaan. Nu het uitgangspunt van deze wet is dat de gehele publieke en semipublieke sector onder de reikwijdte te vallen, moet ook de brede definitie van de publieke entiteit hier gevolgd worden. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.2.

4.3.2 De semipublieke sector

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

In het algemeen komen de volgende semipublieke sectoren onder de reikwijdte van de wet te vallen: onderwijs, gesubsidieerde culturele instellingen, publieke omroepen, drinkwaterbedrijven, woningcorporaties, zorg- en welzijn, energie-netbeheerders, gesubsidieerde hulporganisaties en goede doelen. Voor de beoordeling welke instellingen en organen semipubliek zijn, is aangesloten bij het wetsvoorstel normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector.¹ Daarmee past dit voorstel in de trend dat de semipublieke sector al steeds meer genormeerd wordt. Bijlage 1 komt overeen met de bijlagen uit dat wetsvoorstel en bevat alle semipublieke instellingen en rechtspersonen waarop deze wet van toepassing is. Sommige instellingen worden bij naam genoemd, voor sommige wordt verwezen naar opsommingen en definities in andere wetten. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat niet alle informatie die bij deze organen berust onder de reikwijdte van de wet valt. Alleen voor zover informatie betrekking heeft op een taak die een orgaan uitvoert kan worden aangemerkt als semipubliek, valt deze informatie onder deze wet.

Voordat nader ingegaan wordt op de totstandkoming van de bijlage en de toepassing van deze wet op de in de bijlage genoemde instellingen, wordt eerst het belang van de uitbreiding behandeld.

¹ Kamerstukken, 32 600.

Noodzakelijkheid en wenselijkheid van uitbreiding van de reikwijdte

Net als bij overheidsorganen geldt voor de semipublieke sector dat de burger een groot belang heeft bij openbaarheid en transparantie. In de eerste plaats zijn burgers voor bepaalde voorzieningen afhankelijk van de semipublieke sector, zoals bij de waterleidingbedrijven. Die afhankelijkheid brengt echter wel met zich mee dat de burger inzicht moet hebben in het functioneren van die instellingen en instanties. Alleen dan kan ook sprake zijn van democratische controle en verantwoording. Alleen als de semipublieke sector transparant en openbaar wordt, op hetzelfde niveau als overheidsorganen, kan deze sector afdoende gecontroleerd en gereguleerd worden door toezichthouders, de wetgever, de lokale regelgever, het overige bestuur en de burger.

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

In de derde plaats zijn veel onderdelen van de semipublieke sector voor hun financiering geheel of ten dele afhankelijk van de overheid. Op verschillende manieren komt publiek geld terecht in de semipublieke sector. Zo kan gedacht worden aan de grote uitgaven aan de gezondheidszorg, de financiering van (bijzondere) scholen en een breed scala aan subsidies. Zo ontvangen hulporganisaties op grond van de Kadernet subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken meerjaarlijks enkele miljoenen euro's, wordt een groot deel van de culturele sector aanzienlijk ondersteund met publiek geld en verstrekt bijvoorbeeld het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ook veel subsidie. Een deel van de organen die op deze wijze geld ontvangt van de overheid valt al onder het begrip bestuursorgaan, zoals openbare scholen. Maar het beginsel dat wat met publiek geld wordt gefinancierd openbaar en transparant moet zijn, vereist dat ook alle andere organen onder de reikwijdte vallen.¹

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

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

¹ Kamerstukken II, 31 288, nr. 154, motie van de leden Van Dijk en Jadnajansing.

verwonderlijk dat voor de semipublieke sector een grote behoefte bestaat aan een verhoogde mate van transparantie.

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

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

Ook het Voorontwerp zette de eerste stappen voor de uitbreiding van de reikwijdte naar de semipublieke sector. Bij algemene maatregel van bestuur zou de wet van toepassing kunnen worden verklaard op personen, rechtspersonen of instellingen voor zover: deze personen, rechtspersonen of instellingen een wettelijke taak uitoefenen; deze personen, rechtspersonen of instellingen in overwegende mate uit publieke, collectieve of communautaire middelen worden gefinancierd; of een of meer overheidsorganen overwegende zeggenschap over deze personen, rechtspersonen of instellingen uitoefenen.

De toepassing van deze wet op de semipublieke sector

De uitbreiding van de reikwijdte tot de semipublieke sector vindt plaats door aan te sluiten bij de criteria die de Commissie Dijkstal heeft geformuleerd over welke sectoren hiertoe behoren.¹ Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector is aan de hand van deze criteria een bijlage opgesteld waarbij per ministerie is aangegeven welke rechtspersonen en instellingen worden geacht tot de semipublieke sector te behoren.² Deze bijlage is hier overgenomen en kan bij algemene maatregel worden aangevuld, in overeenstemming met de door de Commissie Dijkstal ontwikkelde indicatoren.

De indicatoren op basis waarvan in het wetsvoorstel normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector de bijlage tot stand is gekomen zijn: de status van «rechtspersoon met een wettelijke taak» (RWT); de mate waarin de organisatie inkomsten uit publieke middelen ontvangt; het publieke belang dat een organisatie behartigt.

Over het begrip «rechtspersonen met een wettelijke taak» zegt de Commissie Dijkstal dat dit instellingen zijn «van wie de taken of een deel daarvan bij wet zijn geregeld en die uit een heffing worden gefinancierd (zie artikel 91, eerste lid, onderdeel d, van de Comptabiliteitswet 2001)».³ Voorbeelden hiervan zijn de particuliere jeugdinstellingen en de Vereniging Slachtofferhulp Nederland. Het criterium van financiering uit

¹ Kamerstukken II, 28 479, nr. 32, Adviescommissie rechtspositie Politieke Ambtsdragers, *Normeren en waarderen*.

² Kamerstukken II, 32 600, nr. 3.

³ *Normeren en Waarderen*, p. 12.

publieke middelen is redelijk eenduidig. De Commissie Dijkstal meende dat hier sprake van was bij instellingen «die voor ten minste 33% worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen (belastingen) dan wel voor ten minste 50% van hun inkomsten (in de vorm van subsidie, lening of garantie) afhankelijk zijn van publiek-rechtelijke rechtspersonen». De toelichting bij het wetsvoorstel normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector gaat niet meer uit van bepaalde percentages. Hieruit volgt de conclusie dat aan dit criterium voldaan wordt indien een instelling voor een aanzienlijk deel van haar financiering afhankelijk is van de overheid.

Voor de indicator dat een instelling of rechtspersoon het publiek belang bestaat geen eenduidige definitie. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft hierover gezegd: «Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt».¹

De indicatoren zijn dus op twee onderdelen in de wet van belang: bij de vraag of bijlage 1 bij algemene maatregel van bestuur mag worden uitgebreid (artikel 8.7) en bij de vraag in hoeverre de al op bijlage 1 genoemde instellingen onder de reikwijdte van de wet vallen (artikel 2.2, eerste lid, onder b). De in bijlage 1 genoemde instellingen vallen slechts onder de wet, voor zover sprake is van één van de drie indicatoren. Informatie die geen betrekking heeft op de door de semipublieke organen uitgevoerde taken of activiteiten die zijn aan te merken als wettelijke taak, publiek gefinancierd of in het publieke belang, valt dus niet onder deze wet. Informatie die bijvoorbeeld betrekking heeft op de commerciële, marktgerichte activiteiten van de instellingen valt daarmee buiten de reikwijdte.

Bij de beoordeling of bepaalde informatie die bij deze semipublieke organen berust, onder de reikwijdte valt, moet aan de hand van onder andere de totstandkomingsgeschiedenis van de bijlage worden gezien of de informatie in verband staat met een bepaalde taak van een orgaan die aanleiding is geweest het orgaan op de bijlage te plaatsen. Deze constructie is vergelijkbaar met het begrip b-bestuursorgaan. Dit zijn privaatrechtelijke rechtspersonen met enig openbaar gezag bekleed. Ook hier geldt dat deze instellingen slechts aangemerkt kunnen worden als b-bestuursorgaan voor zover een persoon of college openbaar gezag uitoefent. Een bekend voorbeeld hiervan is de garagehouder, die slechts bestuursorgaan is voor zover hij APK-keuringen uitvoert.

Artikel 3.2 over het register en hoofdstuk 6 over hergebruik zijn alleen van toepassing op overheidsorganen en derhalve niet op de semipublieke sector. De registerplicht zou vooralsnog te grote administratieve lasten met zich mee brengen voor de semipublieke sector, die nog geen verdere ervaring heeft opgedaan met de Wob.

4.4 Maatregelen ter versterking van de actieve openbaarheid

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

¹ WRR, 2000, *Het borgen van publiek belang*. Zie ook *Normeren en Waarden*, p. 12.

openbaarheid onder andere door overheidsorganen te verplichten bij te houden welke documenten zij onder zich houden en bepaalde soorten informatie in ieder geval uit eigen beweging openbaar te maken.

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

In de eerste plaats is actieve openbaarheid de beste manier om burgers de mogelijkheid te geven te participeren in de politiek en meer betrokken laten zijn bij bestuur.¹ Een constante en betrouwbare stroom van informatie over de activiteiten en resultaten van organen wekt vertrouwen bij burgers en verbetert de interactie tussen organen en burgers. Uit het WRR-rapport «*Vertrouwen in burgers*» blijkt dat van groot belang is dat organen ook informatie openbaren en goed toegankelijk maken die geen grote nieuws waarde heeft, maar wel direct relevant is voor burgers en bedrijven. De reacties die dit oplevert zijn vaak zeer nuttig voor het maken van nieuw beleid en nieuwe keuzes door het organen. Burgers en bedrijven hebben andere kennis en vaardigheden dan overheden en semi-overheden, maar om hier nuttig gebruik van te kunnen maken, moet eerst voor alle betrokkenen duidelijk zijn waar organen mee bezig zijn en tegen welke problemen zij aanlopen.

Actieve openbaarheid heeft hier als voordeel dat met grote snelheid een grote groep belangstellenden bereikt kan worden. Door informatie uit eigen beweging te openbaren worden bovendien ook mensen bereikt die moeilijker de weg weten te vinden naar overheden en semi-overheden.² Ook kan vroegtijdige openbaarmaking vragen of onduidelijkheden voorkomen. Als informatie alleen op verzoek verstrekt zou worden, zou een groot deel van de positieve effecten van openbaarmaking wegvallen. Een goed voorbeeld van de positieve effecten van actieve openbaarmaking, is de verstrekking van informatie over de certificering van flitsapparatuur bij verkeersboetes en de flitsfoto's. Door deze informatie beschikbaar te maken, blijven vele klachtprocedures uit. Steeds meer korpsen zijn daarom overgegaan op actieve verstrekking van deze informatie bij verkeersboetes.

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

Een ander voordeel van actieve openbaarheid is de mogelijkheid voor organen om uitgebreid verantwoording af te leggen over het door hen gevoerde beleid. Of het nu gaat om het besteden van publieke gelden, het uitoefenen van publiek gezag of het vervullen van een publieke taak, verantwoording achteraf is geboden. Onvoldoende is dan om te verwijzen naar behaalde resultaten of uitgevoerde werkzaamheden. Goede, democratische bestuursvoering vereist ook dat inzicht wordt gegeven in de gemaakte belangenafwegingen, de risico's en de overwogen alternatieven. Zo concludeerde de Algemene Rekenkamer in haar rapport «*De staat van de Rijksverantwoording*» dat departementen over veel meer informatie beschikken dan ze momenteel benutten om verantwoording af te leggen.³ In hetzelfde rapport geeft de Algemene Rekenkamer ook

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in Burgers*, 2012, p. 90.

² H. Darbshire, *Proactive transparency*, 2010, p. 12.

³ Algemene Rekenkamer, *De staat van de rijksverantwoording*, 2012, p. 39

voorbeelden van particuliere initiatieven om de grote hoeveelheden geopenbaarde data zodanig te bewerken en te presenteren dat een groot publiek gemakkelijk van de informatie gebruik kan maken. Daarbij komt dat in een cultuur van uitgebreide actieve openbaarheid, het moeilijker wordt voor organen, bestuurders en ambtenaren om onwelgevallige informatie achter de hand te houden.

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

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

Uit de genoemde evaluaties en rapporten blijkt dat de huidige actieve openbaarmakingsregeling aanvulling behoeft. Ook de evaluatie uit 2004 benadrukt dat de huidige Wob wel voldoende ruimte biedt voor verbetering, maar geen concrete normen.¹ De bepalingen geven geen aanwijzingen welke soorten informatie met name belangrijk zijn om actief te openbaren en zijn te vrijblijvend. Daardoor is actieve openbaarheid teveel afhankelijk gebleven van de goede wil van bestuurders en ambtenaren, terwijl ook juist de informatie die men niet naar buiten wil hebben, van groot belang kan zijn voor burgers en de samenleving. Het huidige principe van de Wob: «openbaar, tenzij», verdient derhalve aanvulling: «actief openbaar, tenzij». Naast de materiële bepalingen omtrent het actief openbaar maken van informatie zal ook de Informatiecommissaris een belangrijke rol gaan spelen in het bewust maken van organen van de nut, noodzaak en de verplichtingen rondom actieve openbaarheid.

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

4.4.1 Register

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

Het doel van het register is tweeledig. Enerzijds wordt het voor verzoekers makkelijker om te specificeren tot welke documenten zij toegang willen. Door een verbeterd inzicht in welke documenten berusten bij een overheidsorgaan kunnen verzoekers meer gerichte verzoeken indienen, die bovendien makkelijker zijn af te handelen door het overheidsorgaan. Anderzijds zal het register overheidsorganen stimuleren om meer informatie uit eigen beweging te openbaren; de drempel om zulks te doen wordt immers verlaagd. Als online toch al dient te worden aangegeven of een document openbaar is en op welke wijze om toegang kan worden

¹ Over wetten en praktische bezwaren, 2004, p. vii.

verzocht, is het nog maar een kleine stap om daadwerkelijk tot openbaarmaking over te gaan. Het register stimuleert dat bij de productie van informatie steeds wordt overwogen om tot openbaarmaking over te gaan. De bepaling over het register is geplaatst in het hoofdstuk 3 van het voorstel, betreffende de actieve openbaarmaking. In feite biedt het register informatie over bij overheidsorganen berustende documenten en kan daarom gesproken worden van actieve openbaarmaking.¹ Artikel 9 van het Verdrag van Tromsø verplicht de verdragsluitende partijen onder andere om de benodigde stappen te nemen om het publiek te informeren over hun rechten en om documenten zodanig te beheren dat deze gemakkelijk toegankelijk zijn. Artikel 5, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus verplicht partijen om te waarborgen dat milieu-informatie op doeltreffende wijze toegankelijk is, onder meer door het treffen van praktische voorzieningen als voor het publiek toegankelijke lijsten, registers of bestanden. Het register is een invulling van deze verplichtingen.

Overigens is het idee van een register voor overheidsdocumenten niet nieuw. Al in 1983 werd door de Evaluatiecommissie wet Openbaarheid voorgesteld te komen met een (papieren) WOB-database.² Ook het Voorontwerp uit 2006 bevatte een verplichting tot het bijhouden van een register. Een groot aantal bestuursorganen werkt bovendien al met via internet toegankelijke registers. Bovendien kan ook het uitstekend doorzoekbare register van de Eerste Kamer hier worden genoemd. Gegeven de huidige stand van de techniek en de beschikbare software wordt het bovendien steeds makkelijker en goedkoper om een dergelijk register te maken en bij te houden.

Dit voorstel geeft net als de huidige Wob een brede definitie van het begrip document. Dit heeft tot doel dat alle informatie die op enigerlei wijze is vastgelegd en berust bij een orgaan onder dit voorstel valt. Voor overheidsorganen zou het echter een te grote inspanning vergen om alle documenten in het register op te nemen. De registerplicht is derhalve in eerste instantie beperkt tot een bepaalde groep documenten. In het register worden alle ter behandeling ontvangen documenten opgenomen. Met het woord «ter behandeling» wordt aangegeven dat reclame of andere post die niet behandeld hoeft te worden, niet in het register hoeft te worden opgenomen. Tevens worden in het register opgenomen alle verzonden of anderszins vastgestelde documenten. Uit de vaststelling blijkt dat een document niet langer in de conceptfase verkeert. Als een document is verzonden, mag worden aangenomen dat vaststelling heeft plaatsgevonden. Bij verzending wordt niet alleen gedacht aan verzending buiten het overheidsorgaan, maar ook aan verzending binnen het overheidsorgaan. Het criterium is dat als intern de ontvangst of verzending van een document wordt vastgelegd, het document tevens in het register moet worden opgenomen.³

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

Ook kunnen regels worden vastgesteld over de vorm en toegankelijkheid van het register.

Deze verplichting treedt in werking vijf jaar na publicatie van onderhavig voorstel van wet in het Staatsblad. Deze termijn geeft voldoende gelegenheid om de met het register samenhangende investeringen in de

¹ H. Darbshire, *Proactive transparency*, 2010, p. 22.

² Aanbeveling nr. 21.

³ Toelichting bij het Voorontwerp, p. 140.

pas te laten lopen met de investeringscyclus van het individuele overheidsorgaan, zodat desinvesteringen worden vermeden.

4.4.2 Verplichte openbaarmaking van bepaalde soorten informatie

Bepaalde categorieën van informatie zijn van dusdanig belang voor individuen en voor de samenleving als geheel dat openbaarmaking niet achterwege kan blijven. In de eerste plaats vallen daaronder alle regels die burgers kunnen binden. Maar ook andere informatie kan van groot belang zijn, zoals informatie over het functioneren van de belangrijke organen van de staat, over het tot stand komen en uitvoeren van beleid en de besteding van publiek geld. Om informatie die op deze onderwerpen betrekking heeft in ieder geval openbaar te laten worden, zijn categorieën van informatie opgenomen die door organen verplicht openbaar moeten worden gemaakt.¹ Bij deze soorten informatie moet niet worden afgewacht tot een verzoek wordt ingediend.

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

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

Bij sommige soorten informatie is toepassing van de uitzonderingen uit hoofdstuk 5 uitgesloten, bij andere soorten kan openbaarmaking wel gedeeltelijk achterwege blijven indien sprake is van een uitzonderingsgrond. Voor sommige soorten informatie, zoals over de bereikbaarheid van organen, is immers ondenkbaar dat sprake zou zijn van een uitzonderingsgrond. De verplichte openbaarmaking moet elektronisch geschieden en binnen drie dagen nadat de informatie tot stand is gekomen.

4.4.3 Stimulering en naleving van de actieve openbaarmakingsplicht

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

¹ H. Darbshire, *Proactive transparency*, 2010, p. 21.

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

4.5 Passieve openbaarheid

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

Een grote verbetering in de huidige openbaarheidspraktijk valt derhalve hier ook niet te halen door aanscherping van procedurele regels, maar door een verbeterde voorlichting van het publiek en organen en monitoring van de uitvoering door de Informatiecommissaris. Deze komt aan bod in hoofdstuk 7 van het voorstel en paragraaf 4.7 van deze toelichting.

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

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

4.5.1 Termijnen en derdebelanghebbenden

Een veelvoorkomend probleem is dat verzoeken om informatie niet binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld. Zelfs nadat in 2009 de termijn was verlengd naar 4 weken, met de mogelijkheid om nog 4 weken te verdagen, wordt de termijn om een beslissing te nemen, regelmatig overschreden.¹ Voor journalisten kan dit problematisch zijn omdat het voor hen niet altijd mogelijk is langere tijd bezig te zijn met hetzelfde onderwerp of omdat de nieuwswaarde van bepaalde informatie snel verminderd, bijvoorbeeld nadat de politieke besluitvorming over een bepaald onderwerp is afgerond. Voor burgers is het nadelig voor hun vertrouwen in de overheid als ze een flink aantal weken moeten wachten op de toezending van een aantal documenten.

¹ R. Vleugels, Zwartboek Wob, 2010.

Ook de Raad van State had kritiek op de verlenging van de termijn en vroeg zich af waar de noodzaak tot verlenging vandaan kwam.¹ Daarbij verwees de Raad van State naar het rapport *Beslistermijnen: waar blijft de tijd?* van de Algemene Rekenkamer uit 2004 dat oordeelde dat de beslistermijn van 2 weken, met de mogelijkheid om 2 weken te verdagen «passend en realistisch» was.

Zeker als de informatiehuishouding van organen over de jaren heen verbetert, wordt het steeds makkelijker voor organen om de termijn van 2 weken te halen. Er hoeft dan immers minder tijd te worden besteed aan het opzoeken van documenten en informatie.

De termijn om te beslissen op een verzoek wordt voor de meeste gevallen derhalve weer teruggebracht tot 2 weken. Organen blijven daarbij de mogelijkheid houden om de termijn met 2 weken te verdagen, indien dat noodzakelijk is vanwege de omvang van het verzoek of de complexiteit van de informatie. De verdaging moet schriftelijk en gemotiveerd worden medegedeeld aan de verzoeker en de Informatiecommissaris. Doel van deze laatste mededeling is dat de Informatiecommissaris kan bijhouden hoe vaak organen de beslistermijn verdagen.

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

Om dergelijke problemen te voorkomen is de Algemene wet bestuursrecht op dit punt niet langer van toepassing en kan de verzoeker bij overschrijding van de termijn administratief beroep instellen bij de Informatiecommissaris. Daarmee blijft de snelle afhandeling van verzoeken gegarandeerd en krijgt de verzoeker snel duidelijkheid, terwijl organen niet meer worden geconfronteerd met de kosten van een dwangsom als onverhoopt de beslissing niet op tijd kan worden genomen.

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

Organen mogen de termijn om te komen tot een beslissing ten hoogste twee weken verdagen om een belanghebbende in staat te stellen een zienswijze naar voren te brengen overeenkomstig artikel 4:8 Awb. Als het orgaan besluit informatie openbaar te maken en verwacht dat een derde daartegen bezwaar heeft, wordt de informatie verstrekt na 2 weken. De belanghebbende kan dan tegen de beslissing administratief beroep instellen. Voor deze keuzes ligt de overweging ten grondslag dat het wenselijk is dat derdebelanghebbers zowel voordat een beslissing wordt genomen, als daarna hun belangen kunnen verdedigen, maar dat

¹ Kamerstukken II, 2008/09, 31 751, nr. 4, p. 4.

dit niet ten koste mag gaan van de snelle afhandeling van een verzoek tot informatie.

De maximale termijn om te beslissen op een verzoek is terug gebracht tot 6 weken, teneinde de termijn van artikel 4, zevende lid, van het Verdrag van Aarhus niet te overschrijden.

Tegen besluiten van organen op grond van deze wet staat administratief beroep open bij de Informatiecommissaris. Zie daarvoor artikel 8.2 en paragraaf 4.8.2 van deze toelichting.

4.5.2 Wijze van indiening van verzoek en verstrekking

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

Berichten kunnen nu al elektronisch naar bestuursorganen worden verzonden op grond van artikel 2:15 Awb, voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg open staat. Daaraan kan het bestuursorgaan nadere eisen stellen. Nu worden alle organen verplicht aan te geven op welke wijze zij te bereiken zijn voor elektronische ingediende verzoeken. Daarmee heeft de verzoeker altijd de mogelijkheid om zijn verzoek via internet in te dienen, maar behouden organen de mogelijkheid om zelf aan te geven hoe dat dient te gebeuren. Het zou de afhandeling van verzoeken ernstig bemoeilijken indien bijvoorbeeld een verzoek naar elk email-adres van een orgaan zou kunnen worden verstuurd.

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

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

4.5.3 Antimisbruik

Zoals al in paragraaf 2.2 is aangegeven, zijn recentelijk twee onderzoeken uitgevoerd naar het voorkomen of tegengaan van oneigenlijke verzoeken of *vexatious requests*. Achtergrond hiervan is onder andere de beleving bij bestuursorganen dat verzoeken nogal eens een ander doel dienen dan waarvoor de Wob bedoeld is. Ook in de Tweede Kamer is dat eerder opgemerkt.¹ Een groot nadeel van deze oneigenlijke verzoeken is dat ze ambtelijke capaciteit opeisen zonder dat daar maatschappelijk nut tegenover staat. Ook beïnvloeden dergelijke verzoeken de algemene houding van ambtenaren, politici en bestuurders tegenover openbaarheid op negatieve wijze, waardoor zij waarschijnlijk minder geneigd zijn openbaarheid als gemeenschappelijk nut en individueel recht te beschouwen.

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

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 751, nr. 8, motie van het lid Teeven. Handelingen II 2008/09, nr. 82, blz. 6426–6437.

Uit dezelfde brief blijkt dat het lastig is om te bepalen of sprake is van misbruik. Verzoekers hoeven immers geen belang te stellen bij hun verzoek. Alleen op grond van (het oogmerk van) het verzoek kan blijken of een ander doel gediend wordt dan de waarvoor deze wet bedoeld is. De minister onderscheidde drie categorieën: verzoeken gericht op het innen van de dwangsom bij niet tijdig beslissen, verzoeken gericht op het frustreren van de werkzaamheden van organen en verzoeken die voortkomen uit een obsessief streven naar openbaarheid. De eerste categorie zal bij deze wet niet langer van belang zijn, nu de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen niet langer van toepassing is. Of sprake is van de tweede of derde categorie, moet met de nodige terughoudendheid worden vastgesteld, met inachtneming van het feit dat toegang tot publieke informatie een recht is.

Van oneigenlijke verzoeken moet goed worden onderscheiden omvangrijke verzoeken. Dat een verzoek betrekking heeft op een grote hoeveelheid informatie is op zichzelf geen aanwijzing dat sprake is van een oneigenlijk verzoek. Bovendien moet een orgaan de verzoeker in de gelegenheid stellen om het onderwerp van het verzoek nader te preciseren, overeenkomstig artikel 4.1. Overleg tussen het orgaan en de verzoeker hieromtrent kan in veel gevallen wenselijk zijn. Voorkomen moet worden dat de antimisbruikbepaling in de praktijk tot een verkapte uitzonderingsgrond verwordt. Daarom moet een orgaan, voordat zij een verzoek afwijst op grond dat sprake is van misbruik, hiertoe eerst toestemming vragen aan de Informatiecommissaris. Slechts indien zowel het orgaan als de Informatiecommissaris van oordeel zijn dat kennelijk sprake is van misbruik, mag een verzoek op die grond worden afgewezen.

In het Verenigd Koninkrijk heeft de *Information Commissioner* richtlijnen opgesteld aan de hand waarvan het begrip *vexatious request* nader invulling heeft gekregen.¹ Daarbij wordt de nadruk gelegd op de context van een verzoek, zoals de relatie met eerdere verzoeken.

4.6 Uitzonderingsgronden

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

Het probleem van de huidige Wob is dat voor de toepassing van een aantal uitzonderingsgronden geen weging hoeft plaats te vinden ten opzichte van het belang van openbaarheid, dat een aantal uitzonderingsgronden voor andere gevallen gebruikt worden dan waarvoor ze bedoeld waren en dat de uitzonderingsgrond van de onevenredige benadeling in de praktijk een restgrond is geworden, waardoor geen sprake meer is van een limitatieve lijst van uitzonderingsgronden.

De belangrijkste veranderingen ten opzichte van de huidige Wob zijn dan ook dat alle uitzonderingsgronden relatief worden, dat informatie alleen aan openbaarmaking onttrokken mag worden als sprake is van ernstig nadeel aan en genoemd belang, dat de beperking van openbaarheid van persoonlijke beleidsopvattingen in documenten bedoeld voor intern

¹ Vexatious Requests: anti-misbruik regelingen van openbaarheidswetgeving, p. 28.

beraad is vervangen door een uitzonderingsgrond ter bescherming van persoonlijke opvattingen en dat de uitzonderingsgrond van onevenredige benadeling vervalt.

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

4.6.1 De toepassing van uitzonderingsgronden

Bij de toepassing van een uitzonderingsgrond zal telkens de afweging moeten worden gemaakt tussen het belang dat door de uitzonderingsgrond beschermd wordt en het algemeen belang van openbaarmaking van informatie. Uit de aanhef van artikel 5.1 blijkt dat alleen wanneer ernstig nadeel wordt toegebracht aan de daarna te noemen belangen en dat het algemeen belang van openbaarheid, zoals neergelegd in artikel 2.5, overstijgt, openbaarmaking achterwege blijft. Gevolg hiervan is dat zelfs wanneer de formulering van de uitzonderingsgrond gelijk is aan de huidige Wob toch een andere toetsing dient plaats te vinden.

Hiermee houdt ook artikel 5.1, tweede lid, verband, dat bepaalt dat informatie toch openbaar wordt gemaakt als sprake is van een uitzonderlijk algemeen belang bij openbaarmaking van informatie. Bij de totstandkoming van de huidige Wob werd deze uitzondering op de uitzonderingsgronden niet nodig geacht omdat in bijzondere situaties bijvoorbeeld de grondwettelijke plicht ter bescherming van de volksgezondheid zwaarder zou wegen dan de wettelijke uitzonderingsgronden. Omdat het wenselijk is ook zoveel mogelijk voor deze situaties aan te geven wanneer het belang van openbaarheid de andere belangen overstijgt, is in dit voorstel wel aangegeven welke andere zwaarwegende algemene belangen tot het buiten toepassing laten van de uitzonderingsgronden kan leiden.

De absolute uitzonderingsgronden, waarbij informatie geweigerd kon worden zodra het te beschermen belang in het geding was, worden dus relatief. Dat heeft niet direct gevolgen voor de mate waarin deze uitzonderingsgronden gebruikt kunnen worden. Het hangt immers mede af van de aard van het te beschermen belang wanneer sprake is van ernstig nadeel. Het Verdrag van Tromsø laat geen ruimte voor absolute uitzonderingsgronden. Bovendien heeft prof. J.M. de Meij al eerder opgemerkt dat de absolute uitzonderingsgronden thans relatieve elementen bevatten.¹ Dat alle uitzonderingsgronden relatief worden ligt dus voor de hand en is wenselijk.

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

¹ J.M. de Meij, «De grens tussen openbaarheid en geheimhouding», NTB 1993, p. 270.

Een individueel belang bij openbaarheid speelt geen rol in de afweging die aan openbaarmaking vooraf gaat. Dit houdt mede verband met artikel

4.1, derde lid, dat bepaalt dat verzoekers geen belang hoeven te stellen bij hun verzoek. In de afweging draait het dus alleen om het algemeen belang van openbaarheid. Een inbreuk op dit systeem is de individuele, vertrouwelijke verstrekking van informatie wanneer klemmende redenen een dergelijke verstrekking rechtvaardigen, zoals bepaald in artikel 5.1, vierde lid. Deze situatie doet zich voor wanneer blijkt dat het achterwege blijven van openbaarmaking van informatie voor een bepaald individu onevenredig nadelig blijkt te zijn.¹ Dat sprake is van een dergelijke situatie mag niet snel worden aangenomen nu dit in de praktijk zou kunnen leiden tot een uitholling van het systeem van de uitzonderingsgronden. Aangezien de informatie die op deze grond verstrekt kan worden (deels) niet openbaar vanwege de toepassing van een uitzonderingsgrond, kan het orgaan aan de verstrekking voorwaarden verbinden. Daarbij kan zeker gedacht worden aan de voorwaarde dat de verzoeker de verstrekte informatie niet of slechts beperkt verder mag verspreiden.

In de afweging tussen de betrokken belangen treedt na verloop van tijd een verschuiving op ten faveure van het belang van openbaarheid en transparantie. Dit wordt tot uitdrukking gebracht door het bepaalde in artikel 5.1, derde lid. Organen kunnen desalniettemin besluiten om na vijf jaar de toepassing van de uitzonderingsgrond in stand te laten. Afhankelijk van de uitzonderingsgrond kunnen hiervoor goede redenen aanwezig zijn. Bij informatie die aanvankelijk niet werd geopenbaard om ernstige economische schade te voorkomen, zal al snel de afweging omslaan doordat de (economische) relevantie en daarmee de potentiële schade van deze informatie afneemt. Wanneer informatie niet wordt geopenbaard ter bescherming van persoonlijke opvattingen zal slechts in een enkel geval na vijf jaar niet kunnen worden overgaan tot openbaarmaking. Het beschermen van de privacy en bijzondere persoonsgegevens daarentegen zou ook na vijf jaar goede redenen kunnen geven om openbaarmaking achterwege te laten. De bepaling dat na vijf jaar de toepassing van uitzonderingsgronden komt te vervallen, tenzij een orgaan daaromtrent een ander besluit neemt, betekent geenszins dat niet eerder het belang om informatie niet te openbaren kan komen te vervallen. Wanneer bij een verzoek om informatie een uitzonderingsgrond wordt toegepast die naar verwachting al na korte tijd niet meer van toepassing zal zijn, ligt het in de lijn der verwachting van goed bestuur dat organen de verzoeker hiervan op de hoogte houden.

Bij het opstellen van de limitatieve lijst van uitzonderingsgronden is gepoogd zoveel mogelijk aan te sluiten bij de huidige Wob en het Verdrag van Tromsø. Dit heeft er onder andere toe geleid dat een veelgebruikte uitzonderingsgrond in de huidige openbaarheidspraktijk, namelijk het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling, hier niet is opgenomen. In de praktijk wordt deze uitzonderingsgrond vaak gebruikt of misbruikt als restgrond. Veel beroepsprocedures richten zich in ieder geval tot de toepassing van deze grond.² Ook uit een onderzoek onder zoeksjournalisten bleek veel onvrede over het ruimschotige gebruik van deze grond.³ Het wegvallen van deze uitzonderingsgrond moet er echter niet toe leiden dat een aantal legitieme belangen die middels die grond beschermd werden, onverkort hun bescherming verliezen. Een aantal uitzonderingsgronden is daarom uitgebreid ten opzichte van de huidige Wob, om deze belangen toch te beschermen, zoals de openbare veiligheid en economische belangen.

¹ Over wetten en praktische bezwaren, 2004, p. 20.

² Over wetten en praktische bezwaren, 2004, pp. 12 en 14.

³ M. Smit (red.), *Muur van Rubber*, 2009, pp. 7 en 46.

4.6.2 De uitzonderingsgronden

a. De veiligheid van de Staat

Onder de huidige Wob blijft het verstrekken van informatie achterwege voor zover dit «de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden» (artikel 10, eerste lid). De veiligheid van de staat is daarmee een van de vier absolute uitzonderingsgronden van de huidige Wob. De wetsgeschiedenis zwijgt over wat onder veiligheid van de staat verstaan dient te worden. Duidelijk is dat het hierbij in ieder geval gaat om de bescherming van de democratische rechtsorde, zowel voor wat betreft de instituties als de daarbij betrokken personen, gebouwen en goederen.¹ Bij informatie die de veiligheid van de staat zou kunnen schaden gaat het dan voornamelijk om informatie waarvan de geheimhouding van vitaal belang is voor de instandhouding en het ononderbroken functioneren van onderdelen van de democratische rechtsorde die essentieel zijn voor het maatschappelijk leven. Hieronder vallen bijvoorbeeld de instanties die verantwoordelijk zijn voor de bescherming van de staat, zoals de krijgsmacht, maar essentiële onderdelen van de infrastructuur.

Een groot deel van de informatie die onder deze uitzonderingsgrond valt, zal bij organen berusten die vallen onder de Wet inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002, die een eigen openbaarmakingsregeling bevat en als bijzonder voorraansregime is opgenomen in bijlage 2 van dit voorstel. Desalniettemin handhaaft dit voorstel de veiligheid van de staat als uitzonderingsgrond, nu niet is uitgesloten dat ook openbaarmaking van informatie die niet onder het bijzondere regime valt ernstige schade kan toebrengen aan de veiligheid van de staat.

Verschil met de huidige Wob is dat deze uitzonderingsgrond niet langer een absolute maar een relatieve uitzonderingsgrond wordt, die kan worden ingeroepen als openbaarmaking leidt tot ernstige schade aan de veiligheid van de staat. De keuze hiervoor vloeit voort uit het Verdrag van Tromsø, dat met inbegrip van informatie die de staatsveiligheid betreft alleen relatieve uitzonderingsgronden hanteert, en is in overeenstemming met de *Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information*. Deze verklaring van een groep van experts in het internationale recht, nationale veiligheid en mensenrechten bevat een aantal uitgangspunten over de verhouding tussen openbaarheid van informatie en nationale veiligheid. Voor zover hier van belang stelt deze verklaring dat een beperking van het recht op vrijheid van informatie «*must have the genuine purpose and demonstrable effect of protecting a legitimate national security interest*».

Dat de uitzonderingsgrond relatief wordt, betekent niet per se dat veel meer informatie betreffende de veiligheid van de staat openbaar moet worden gemaakt. Het betekent wel dat deze informatie niet automatisch buiten de openbaarheid valt, en dat voor een succesvol beroep op deze uitzonderingsgrond zorgvuldig gemotiveerd moet worden dat de openbaarmaking tot een ernstig nadeel voor de veiligheid van de staat leidt dat zwaarder weegt dan het in artikel 2.5 geformuleerde algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving.

Het komt veelvuldig voor dat informatie betreffende de veiligheid van de staat door overheidsdiensten als staatsgeheim of anderszins bijzonder wordt gerubriceerd, omdat kennisneming ervan door niet-gerechtigden schade kan toebrengen aan de veiligheid van de staat of zijn bondgenoten. «De enkele rubricering van informatie als «bijzonder» betekent evenwel niet dat als dergelijke informatie op grond van de Wob wordt opgevraagd, dit verzoek zonder meer kan worden geweigerd. In dat geval

¹ E.J. Daalder, Handboek openbaarheid van bestuur, 2011, p. 292.

wordt gezien of tot openbaarmaking kan worden overgegaan. Van openbaarmaking kan slechts worden afgeweken indien daarvoor een grond aanwezig is als bedoeld in de Wob.»¹ Hoewel dit sinds jaar en dag de regel is – een regel die dit wetsvoorstel nadrukkelijk bestendigt –, stellen beoordelaars van verzoeken om toegang tot gerubriceerde informatie zich nogal eens terughoudend op. Tegelijkertijd worden de interne overheidsvoorschriften voor indicatie van verval van de rubricering of voor periodieke derubricering in de praktijk zelden toegepast², terwijl tussen overheidsdiensten ook verschillen bestaan in de appreciatie of informatie gerubriceerd moet worden en zo ja, in welke gradatie.³ Met name operationele informatie wordt nogal eens te hoog gerubriceerd, alsook informatie die voor een overheidsdienst tot ongunstige berichten of hinderlijke vragen kunnen leiden. Het onderzoeksrapport van de Commissie Davids naar de Nederlandse steun aan de oorlog in Irak geeft daarvan enkele pijnlijke voorbeelden. Een actieve opstelling bij de beoordeling van verzoeken om toegang tot gerubriceerde informatie en zorgvuldige motivering is daarom des te meer wenselijk. Voor de belangstellende burger is de Wob (of de Wiv) immers het enige middel om toegang tot gerubriceerde informatie te krijgen.

b. De eenheid van de Kroon

In de huidige staatsrechtelijke verhoudingen zijn de ministers verantwoordelijk voor de Koning. De grondwettelijk neergelegde koninklijke onschendbaarheid en ministeriële verantwoordelijkheid brengen met zich mee dat correspondentie tussen de Koning en de ministers niet openbaar dient te worden. Waar zij onderling de ruimte moeten krijgen om van mening te kunnen verschillen, moet naar buiten toe de minister de volle verantwoordelijkheid dragen voor de Koning. Ook voor informatie van de Raad van State, waar de Koningin voorzitter van is, is in sommige gevallen een beroep op deze uitzonderingsgrond mogelijk.

Naar aanleiding van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak waarin deze uitzonderingsgrond werd toegepast op correspondentie tussen een lid van het Koninklijk Huis en de minister-president is in de wetenschappelijke literatuur onenigheid ontstaan over de vraag of de uitzonderingsgrond zich moet uitstrekken tot correspondentie tussen de vermoedelijk troonopvolger en één of meer ministers dan wel staatssecretarissen.

Doordat de uitzonderingsgrond nu niet langer absoluut is en bij de toepassing ervan moet worden meegewogen het belang van openbaarheid van informatie, bestaat bij de door de Afdeling gegeven interpretatie niet langer het gevaar dat teveel informatie buiten de openbaarheid blijft. Er is dan ook geen reden om van de gegeven interpretatie af te wijken.

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

De huidige Wob bepaalt in artikel 10, tweede lid, onder a, dat het verstrekken van informatie achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties. Dit voorstel handhaaft deze relatieve uitzonderingsgrond in zoverre, dat de verstrekking van informatie achterwege blijft voor zover aan het belang van de betrekkingen met andere landen en staten en met internationale organisaties «ernstig nadeel» wordt toegebracht (artikel 5.1, eerste lid, sub c). De toepassing van deze weigergrond vereist daarmee een zwaardere motivering. Aan de formulering van de huidige Wob zijn voorts

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

² Conclusie nr. 49 van het rapport van de Commissie van onderzoek besluitvorming Irak, 12 januari 2010.

³ Mr. W.J.M. Davids, Ketelaraarlesing 2010, «Gerubriceerd staatsgeheim: ZEER GEHEIM, GEHEIM, CONFIDENTIEEL, VERTROUWELIJK».

toegevoegd de betrekkingen met «landen» omdat ook informatie betreffende de betrekkingen met bijvoorbeeld landen binnen het Koninkrijk, die geen staten zijn, onder de werking van deze uitzonderingsgrond kan vallen.

Blijkens de memorie van toelichting bij de huidige Wob is bij deze uitzonderingsgrond bijvoorbeeld gedacht aan verslagen van buitenlandse ambassades en consulaten, omdat die veel commentaar op buitenlandse functionarissen of het beleid van landen en internationale organisaties bevatten.¹ Daarnaast zal het in de regel gaan om stukken die via het diplomatieke verkeer worden gewisseld, interne stukken van internationale organisaties en voorbereidende stukken voor verdragen en andere internationale afspraken.² De weigeringsgrond beoogt te voorkomen dat de wettelijke plicht tot het verstrekken van informatie tot gevolg zou hebben dat de Nederlandse internationale betrekkingen ernstig nadeel zouden lijden. Dat is bijvoorbeeld het geval als men, als gevolg van het verschaffen van informatie ingevolge de wet, voorziet dat het internationale contact op bepaalde punten stroever zal gaan lopen, met als gevolg bijvoorbeeld dat het onderhouden van diplomatieke betrekkingen, of het voeren van bilateraal overleg met landen of internationale organisaties moeilijker zou gaan dan voorheen wordt, of dat men in die landen of internationale organisaties minder geneigd zou zijn tot samenwerking dan voorheen.³

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

Voor toegang tot documenten met een door eigen overheidsdiensten aangebrachte rubricering geldt onverkort, zoals eveneens is opgemerkt bij de toelichting op de veiligheid van de staat, dat deze alleen geweigerd kan worden met een beroep op de Wob. In het geval van gerubriceerde informatie van internationale herkomst wordt toegang niet verstrekt zonder voorafgaande toestemming van het land of de internationale organisatie die de informatie heeft verstrekt⁴. Dit is het zogenoemde «derde-landen principe», die een essentiële voorwaarde vormt bij internationale samenwerking.

Ook in andere gevallen zal de meest zorgvuldige manier om aan te tonen dat in redelijkheid mag worden aangenomen dat openbaarmaking tot een verslechtering van de betrekkingen zal leiden, zijn om de betreffende staten of organisaties daarover te consulteren. Dat kan sterke aanwijzingen opleveren dat de betrekkingen zullen verslechteren. Dat een andere staat of internationale organisatie geen probleem heeft met openbaarmaking zou natuurlijke een sterke indicator zijn om informatie wel te

¹ Memorie van Toelichting Wob, Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3. p. 34.

² E.J. Daalder, Handboek openbaarheid van bestuur, 2011, p. 321.

³ Memorie van Toelichting Wob, p. 34.

⁴ Artikel 3 lid 3 Besluit voorschift informatiebeveiliging rijksdienst – bijzondere informatie, Stsct. 2004, 47 (Virbi).

openbaren. De ervaring leert dat met name Europese instellingen snel reageren op een consultatieverzoek. Toch is geen algemene verplichting opgenomen om hierover bij internationale organisaties of andere staten te informeren voordat een beroep kan worden gedaan op deze uitzonderingsgrond.¹ Van sommige informatie zal ook zonder dat contact daarover is geweest duidelijk zijn of de informatie kan worden vrijgegeven of niet en in zulke gevallen zou een consultatieplicht zou neerkomen op een buitensporige en tijdrovende inspanning. Het is derhalve aan het orgaan zelf om te besluiten om het betreffende land of de internationale organisatie te consulteren, bij de beoordeling en motivering of de gevraagde informatie mag worden geweigerd.

d. De openbare veiligheid en de lopende opsporing en vervolging van strafbare feiten

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

De uitzonderingsgrond is ten opzichte van de huidige Wob aangepast en omvat nu ook het belang van de openbare veiligheid. Dit is gebeurd in lijn met ontwikkelingen in de jurisprudentie en omdat het schrappen van de uitzonderingsgrond van de onevenredige benadeling ertoe dwingt op andere wijze dit belang te beschermen. De term «openbare veiligheid» moet daarbij wel geïnterpreteerd worden in het licht van de rest van de uitzonderingsgrond en ook hier dient te worden benadrukt dat voor de toepassing van een uitzonderingsgrond sprake moet zijn van een ernstig nadeel voor het genoemde belang.

Daarbij moet dan als uitgangspunt worden genomen dat het voorkomen, opsporen of vervolgen van een individueel strafbaar feit voorop staat. Naar mate de informatie minder direct betrekking heeft op een concreet feit en meer gericht is op algemene preventie of het voorkomen van gevaar voor de openbare veiligheid zal deze uitzonderingsgrond minder snel van toepassing zijn. Daarbij dient natuurlijk wel de zwaarte van de dreiging voor de openbare veiligheid in aanmerking te worden genomen. Derhalve wordt ook niet gebruikt de term «openbare orde», dat een bredere definitie heeft.

Voor de vergelijking met de huidige Wob is ook nog relevant dat het huidige artikel 10, zevende lid, onder b, het voorkomen van sabotage en de beveiliging van bedrijven, onder deze uitzonderingsgrond valt.

Het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten neemt ten opzichte van het belang van openbaarheid van informatie af zodra een strafrechtelijk onderzoek is afgesloten en vervolgens is besloten niet tot vervolging over te gaan. Dit komt tot uiting door de toevoeging dat de uitzonderingsgrond ziet op lopende opsporing en vervolging.

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

¹ Zoals dat in de EuroWob wel gebeurt.
Verordening 1049/2001 artikel 4 lid 4.

e. De lopende inspectie, controle en toezicht door overheidsorganen, in het bijzonder de daartoe gebruikte methoden en technieken

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

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

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

Eenzelfde redenering gaat op voor het argument dat openbaarmaking van informatie in de toekomst ertoe zal leiden dat minder medewerking zal worden verleend aan de activiteiten van het overheidsorgaan. Geheimhouding van de identiteit van klokkenluiders valt onder het belang van de bescherming van persoonlijke levenssfeer.

Een andere beperking van de uitzonderingsgrond is dat alleen het belang van lopende inspectie, controle en toezicht wordt beschermd. Zodra deze activiteiten zijn afgerond of een bepaalde methode of techniek niet meer wordt gebruikt en niet meer zal worden gebruikt, is er immers geen reden meer om niet tot openbaarmaking over te gaan.

f. De bescherming van bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens en andere aspecten van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon instemt met openbaarmaking

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

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

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

Voor Nederland is de belangrijkste regelgeving ter bescherming van persoonsgegevens de Wet bescherming persoonsgegevens. Doch voor de openbaarmaking van informatie, welke ook persoonsgegevens bevat, bevat de Wob een uitputtende regeling.¹

In tegenstelling tot de huidige Wob is er één uitzonderingsgrond voor bijzondere persoonsgegevens en voor andere informatie die betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer. In de huidige Wob is de bescherming van bijzondere persoonsgegevens een absolute uitzonderingsgrond en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een relatieve uitzonderingsgrond.

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

In een aantal gevallen wijkt de bescherming van de bijzondere persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer voor het belang van openbaarheid. In de eerste plaats is dat, zoals ook in de rechtspraak naar voren is gekomen, in het geval dat informatie op grond van een andere wettelijke bepaling openbaar is. Als de persoon op wie de informatie betrekking heeft, instemt met openbaarmaking, is er vanzelfsprekend geen belemmering om die informatie te openbaren. Niet in alle gevallen zal het voor organen mogelijk zijn om die toestemming te vragen, bijvoorbeeld als het gaat om een grote groep personen, maar met name wanneer informatie geacht kan worden van groot belang te zijn vanuit democratische en rechtsstatelijk oogpunt mag van een orgaan worden verwacht dat zij contact opneemt met de betrokken persoon of personen.

In de huidige Wob is voor de uitzonderingsgrond over de bijzondere persoonsgegevens opgenomen dat deze niet van toepassing is wanneer openbaarmaking kennelijk geen inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer. Onder de nieuwe Wob moet er in een dergelijk geval vanuit worden gegaan dat derhalve geen sprake is van een ernstig nadeel.

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

g. De bescherming van persoonlijke opvattingen, opgenomen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen of tussen organen, niet zijnde feiten, beleidsalternatieven of de voor- en nadelen van een bepaald beleidsalternatief, tenzij die in een niet tot de persoon herleidbare vorm kunnen worden verstrekt of de betrokken persoon instemt met openbaarmaking

Het beschermen van persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren vormt een belangrijke uitzonderingsgrond in de huidige Wet openbaarheid van bestuur. Artikel 11, eerste lid, van de huidige Wob bepaalt dat in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie verstrekt wordt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Artikel 1 van de

¹ E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, 2011, p. 320.

huidige Wob definieert een persoonlijke beleidsopvatting als een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten. Uitgangspunt van de huidige Wob is daarmee dat documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad openbaar zijn, met uitzondering van daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder documenten, opgesteld voor intern beraad, is volgens de memorie van toelichting van 1987 onder meer te verstaan: nota's van ambtenaren aan hun politieke en ambtelijke chefs, correspondentie tussen onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies. Op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob zijn de persoonlijke beleidsopvattingen die in dergelijke documenten zijn opgenomen niet openbaar. Dat betekent dat andere onderdelen van deze documenten, zoals besluitenlijsten en actiepunten, niet onder de werking van artikel 11, eerste lid, van de Wob vallen. In het tweede lid van art. 11 wordt de uitzondering gerelativeerd: «Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt».

Achtergrond van deze bepaling is dat ambtenaren frank en vrij hun opvatting moeten kunnen geven over beleidskwesties en beleidskeuzes, ten behoeve van het intern beraad. Een zekere mate van beleidsintimiteit is noodzakelijk om te kunnen komen tot een effectieve besluitvorming. Ambtenaren opereren onder verantwoordelijkheid van hun politiek leidinggevende. Zij ondersteunen een minister of wethouder in de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. Hun persoonlijke beleidsopvattingen leveren inhoudelijke, procesmatige, organisatorische of politieke overwegingen die door een bewindspersoon al dan niet kunnen worden gehonoreerd in de politieke besluitvorming. In ons staatsrecht is het niet aan ambtenaren om zich te verdedigen ten aanzien van geproduceerde beleidsadviezen. Beleidsopvattingen van ambtenaren verdienen derhalve bescherming, voor zover zij tot personen herleidbaar zijn. Deze noties vormen in samenhang de ratio achter de huidige uitzonderingsgrond, waarbij persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren uitzonderd worden van het openbaarheidsregime.

Deze uitzonderingsgrond vormt ook in deze nieuwe Wob een belangrijke pijler. Ambtenaren en bestuurders moeten vrijelijk met elkaar van gedachten kunnen wisselen over een dossier, beleidsproces, ambtelijk advies of wetsontwerp. Zij moeten hun persoonlijke beleidsopvattingen kunnen articuleren, zonder dat een dergelijk advies de volgende dag in de krant staat, of onderwerp vormt van parlementair debat. Persoonlijke opvattingen over een ambtelijk dossier of een politieke beleidskeuze kunnen slechts geuit worden indien er sprake is van vertrouwelijkheid en beleidsintimiteit tussen ambtenaren onderling en tussen ambtenaren en hun bewindspersoon. De bescherming van deze persoonlijke opvattingen is een belangrijke voorwaarde voor een adequate besluitvorming en past in het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid, zoals dat zich in de Nederlandse parlementaire democratie ontwikkeld heeft. Deze uitzondering op de algemeen geldende regel van openbaarheid, wordt ook in de nieuwe Wob expliciet vastgelegd en gewaarborgd.

Het bestaande regime aangaande deze uitzonderingsgrond wordt daarmee ten principale en op hoofdlijnen gecontinueerd. Op enkele onderdelen wordt met voorliggend ontwerp echter ook een wijziging ten opzichte van de bestaande praktijk beoogd. De uitvoeringspraktijk zoals

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

In hoeverre organen zich beroepen op deze uitzonderingsgrond hangt ook af van de cultuur van het departement of gemeente, de persoon van de behandelend ambtenaar, of de actuele politieke opportuniteit. Cruciale informatie in het politieke besluitvormingsproces, over bijvoorbeeld alternatieven en risico's, wordt daardoor soms wel, en soms niet geopenbaard.

Om aan deze onduidelijkheid een eind te maken wordt in voorliggend voorstel bepaald dat relevante feiten, overwogen voordelen en nadelen, kansen en risico's, alsmede de alternatieve beleidsopties op verzoek openbaar gemaakt dienen te worden. De gekozen formulering in artikel 5.1, eerste lid, onder g, bepaalt dat openbaarmaking achterwege blijft indien daarmee ernstig nadeel zou worden toegebracht aan de bescherming van persoonlijke opvattingen, opgenomen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen of tussen bestuursorganen, niet zijnde feiten, beleidsalternatieven of de voor- en nadelen daarvan, tenzij die in een niet tot de persoon herleidbare vorm kunnen worden verstrekt of de betrokken persoon instemt met openbaarmaking. Voor een transparante en effectieve besluitvorming is het van belang dat de verschillende relevante feiten, cijfers, data en metadata beschikbaar worden gesteld. Het is tevens van belang dat burgers en organisaties desgewenst zicht krijgen op de kansen en risico's van een bepaalde beleidsaangelegenheid.

In de nieuwe Wob wordt voorts bepaald dat beleidsalternatieven niet vallen onder de uitzonderingsgrond van art 5.1, eerste lid, onder g. Dit is in lijn met de aanbevelingen uit het proefschrift van Daalder waarin wordt gepleit voor het vergroten van de openbaarheid van persoonlijke beleidsopvattingen die bestaan uit prognoses en beleidsalternatieven.¹ Hij baseert zijn pleidooi mede op de totstandkoming van artikel 11, eerste lid, waarin aanvankelijk de verstrekking van prognoses en beleidsalternatieven in niet tot personen herleidbare vorm werd voorgeschreven. Dit voorschrift is als gevolg van amendering onbedoeld weggefallen bij de totstandkoming van de Wob van 1991. Relevante feiten, overwogen risico's en contra-indicaties, ideeën, voorstellen en beleidsalternatieven maken daarmee geen deel uit van deze uitzonderingsgrond in de nieuwe Wob. Voor zover in stukken, nota's en plannen sprake is van een situatie waarin feiten, risico's, varianten en opvattingen met elkaar vervlochten zijn, is onder het nieuwe regime het bestuur gehouden een samenvatting

¹ E.J. Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie*, 2005, p. 172.

te geven van de relevante feiten, risico's en alternatieven, zonder dat de persoonlijke beleidsopvattingen, overwegingen en adviezen van ambtenaren openbaar gemaakt worden. De ambtelijk adviezen en opvattingen die worden gewisseld binnen het ambtelijk apparaat en tussen ambtenaar en minister blijven onder het nieuwe regime een uitzonderingsgrond.

h. De geheimhouding van concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens en andere economische belangen van derden

Voor het vaststellen van beleid en tijdens het uitvoeren en controleren van wet- en regelgeving verkrijgen overheden en semioverheden grote hoeveelheden informatie die bij openbaarmaking de economische belangen van bedrijven en personen onevenredig kunnen raken. Openbaarmaking dient achterwege te blijven voor zover ernstige schade wordt toegebracht aan die economische belangen. Dat strekt in de eerste plaats tot het beschermen van de gerechtvaardigde belangen van burgers en bedrijven. In de tweede plaats zal het voor organen een stuk lastiger zijn om dergelijke informatie te vergaren indien burgers en bedrijven niet op de vertrouwelijkheid daarvan kunnen vertrouwen.

Onder de huidige Wob vallen bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt onder een absolute uitzonderingsgrond en worden economische belangen voorts beschermd als openbaarmaking van informatie zou leiden tot onevenredige benadeling. Doordat de absolute uitzonderingsgronden relatief worden gemaakt en de restgrond verdwijnt, ligt het voor de hand om in één uitzonderingsgrond de te beschermen economische belangen van bedrijven en personen op te nemen.

Hierdoor hoeft niet meer te worden vastgesteld of informatie bedrijfs- en fabricagegegevens bevat, maar is van belang of openbaarmaking van de informatie ernstige economische schade zal opleveren. Zulks zal eerder het geval zijn bij informatie die betrekking heeft op het fabricageproces of de strategie van een onderneming. Informatie betreffende handelingen van ondernemingen die op externe gevolgen gericht zijn, zullen minder snel als concurrentiegevoelig kunnen worden aangemerkt. Of informatie vertrouwelijk is verstrekt aan het orgaan kan bij de afweging zeker een rol spelen. Ook als informatie is verstrekt aan organen in een situatie waarbij vertrouwelijkheid mocht worden aangenomen, dient dit te worden meegewogen. Desalniettemin kan de afspraak om informatie vertrouwelijk te verstrekken er niet toe leiden dat openbaarmaking altijd achterwege zou moeten blijven.

De uitzonderingsgrond strekt ertoe alle economische belangen te beschermen en strekt zich derhalve ook uit tot anderen dan ondernemingen en bedrijven. Ook individuen worden hierdoor in hun economische belangen beschermd.

i. Economische belangen van de staat, de andere publiekrechtelijke lichamen en organen

De financiële en economische belangen van de staat, andere publiekrechtelijke lichamen en organen kan in het geding komen door openbaarmaking van bepaalde informatie. In de eerste plaats kan het dan gaan om informatie die de privaatrechtelijke verhouding met een onderneming of burger negatief kan beïnvloeden, bijvoorbeeld bij aanbestedingen.¹ Organen kunnen daarnaast een beroep op deze uitzonderingsgrond doen in geval van publiekrechtelijke rechtsverhoudingen, bijvoorbeeld om een effectieve en efficiënte belastingheffing mogelijk te maken.

¹ E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, 2011, p. 328.

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

In het Verdrag van Tromsø is ook de volgende uitzonderingsgrond opgenomen: «the economic, monetary and exchange rate policies of the State». De belangen die hierdoor worden beschermd, zijn ook te beschouwen als economische belangen van danwel derden, danwel organen. Met name informatie die berust bij bestuursorganen die eerst bij algemene maatregel van bestuur waren uitgezonderd van de Wob, zoals DNB en de AFM, zal hierop betrekking hebben.

j. De gelijkheid van partijen in rechtszaken en de doelmatige rechtsbedeling

De openbaarmaking van informatie door organen mag er niet toe leiden dat zijzelf of anderen onevenredig benadeeld worden in gerechtelijke procedures waar zij op dat moment in betrokken zijn. Zo zou het onwenselijk zijn als bijvoorbeeld pleitnota's van organen vroegtijdig openbaar worden. Onder de huidige Wob zouden deze belangen beschermd worden door de uitzonderingsgrond van de onevenredige benadeling. Omdat deze vervalt, is het belang van de eerlijke rechtsgang en de doelmatige rechtsbedeling hier opgenomen.

Deze uitzonderingsgrond is niet bedoeld om informatie geheim te houden waaruit enige onrechtmatige daad zou kunnen blijken.

k. De bescherming van het milieu

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

4.7 Hergebruik

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

De term «hergebruik» is strikt genomen verwarrend, omdat de regels aangaande het hergebruik van overheidsinformatie eigenlijk het «gebruik» van die informatie dat burgers ervan maken betreffen, ongeacht of zij dat voor particuliere, commerciële of andere doeleinden doen. De term is

ingeburgerd geraakt met de invoering van richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (de richtlijn). Deze richtlijn geeft minimumvoorschriften over de wijze waarop hergebruik van overheidsdocumenten door lidstaten dient te worden geregeld. Met de inwerking-treding van de Wet implementatie richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie op 20 januari 2006 is de richtlijn geïmplementeerd door wijziging van de Wob. Als gevolg daarvan is in de Wob onder andere het hoofdstuk V-A toegevoegd, dat in de artikelen 11a tot en met 11i en artikel 16 regels stelt omtrent de reikwijdte van de hergebruikbepalingen, verzoeken om hergebruik en de voorwaarden en kosten die aan de toestemming tot hergebruik kunnen worden verbonden. Nederland heeft bij de implementatie geen additionele maatregelen genomen.¹

De Europese Commissie heeft op 12 oktober 2011 een voorstel² ingediend tot wijziging van de richtlijn (het Commissievoorstel). Het Commissievoorstel doorloopt thans het Europese wetgevingstraject via onder meer de raads werkgroepen. De regering heeft haar oordeel over het Commissievoorstel neergelegd in een fiche van de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen dat op 20 januari 2012 aan de Tweede Kamer is aangeboden.³ De regeringsreactie omarmt delen van het Commissievoorstel, maar staat anders dan dit wetsvoorstel afwijzend tegenover een aantal van de hoofdpunten ervan, te weten die betreffende de uitbreiding van de reikwijdte en het onafhankelijk toezicht.

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

Vanwege het economisch belang bij een verbeterde praktijk van openbaarmaking en hergebruik van open overheidsdata, naast het democratische belang bij een verbetering van de transparantie van de overheidssector, is het wenselijk dat Nederland actief en versneld een moderner hergebruikregime invoert. Ook andere lidstaten als Frankrijk, VK en Denemarken gaan reeds verder dan waartoe de huidige richtlijn minimaal verplicht.⁴ Bij de opstelling van dit wetsvoorstel is er daarbij voor gewaakt dat de enkele afwijkingen van het Commissievoorstel niet onder de minimumstandaarden daarvan vallen. De afwijkingen gaan op punten verder dan die standaarden, deels aansluitend bij de huidige Nederlandse praktijk of ambities van de regering als blijkt uit het fiche, danwel aansluitend bij de ambities van maatschappelijk middenveld of ondernemers op het gebied van hergebruik van open data in Nederland. Het Commissievoorstel betekent een grote stap vooruit voor het stimuleren van open data. Maar rekening houdend met de grote verschillen in overheidscultuur tussen lidstaten is het op onderdelen noodzakelijkerwijs voorzichtig met de overheidsbrede invoering van nieuwe open data verplichtingen. Het Commissievoorstel laat bijvoorbeeld meer dan met dit wetsvoorstel het geval is ruimte voor een bijzondere behandeling voor de publieke omroepen en culturele en wetenschappelijke instellingen. Het laat ook meer ruimte voor afwijking van het uitgangspunt dat aan de toestemming voor hergebruik zo min mogelijk kosten en voorwaarden dienen te worden verbonden.

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

² Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie, COM(2011) 877.

³ Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse zaken, fiche 7, Kamerstukken II 2011–2012, 22 112, nr. 1338.

⁴ Toelichting Europese Commissie, voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie, 2011/0430 (COD), 12 december 2011, p. 8.

Hierna worden de belangrijkste veranderingen ten opzichte van de huidige Wob met betrekking tot hergebruik toegelicht. Waar van toepassing is steeds aangegeven hoe deze verandering zich verhoudt tot het Commissievoorstel. De regering heeft op 2 juli 2012 eigen voorstellen voor wijziging van de huidige regels met betrekking tot hergebruik van openbare overheidsdata in consultatie aangeboden tot 1 oktober 2012.¹ Deze voorstellen verwerken de voornemens dienaangaande van de minister van Binnenlandse zaken als aangekondigd in diens beleidsbrieven «Hergebruik en Open Data: naar betere vindbaarheid en herbruikbaarheid van overheidsinformatie» van 30 mei 2011 en «Wet openbaarheid van bestuur» van 31 mei 2011.² Met deze jongste regeringsvoorstellen, vrijwel daags voor de afronding van dit wetsvoorstel verschenen, heeft de indiener vrijwel geen rekening kunnen houden. Duidelijk is wel, dat er verschillen zijn. De regeringsplannen laten de huidige Wob grotendeels intact met uitzondering van nieuwe regels voor onredelijke en omvangrijke verzoeken. Overeenkomsten zijn er qua voornemens om het hergebruik te versoepelen en kosten voor toegang tot informatie uniform te minimaliseren.

4.7.1 Algemene context

Overheidsorganen produceren, verzamelen en bewaren een rijkdom aan informatie, uiteenlopend van statistische, economische en milieugegevens tot gearhiveerd materiaal en boek- of kunstverzamelingen. De digitale revolutie heeft de waarde van deze bron voor innovatieve producten of diensten die deze gegevens als grondstof gebruiken, aanzienlijk verhoogd. Het grote potentieel van overheidsinformatie als grondstof is tot dusverre echter te weinig aangeboord. Verbeterde voorwaarden voor het gebruik van deze informatie kan economische groei stimuleren en een positieve uitwerking hebben op de doelmatigheid, transparantie en verantwoording van overheden. Voorbeelden van de voordelen die een verbeterde toegang en een vereenvoudiging van hergebruik kunnen opleveren zijn innovatie van producten die rechtstreeks op overheidsinformatie zijn gebaseerd en van aanvullende producten, verlaging van transactiekosten en efficiëntieverhoging in de overheidssector, en het combineren van diverse overheids- en particuliere informatie voor de vervaardiging van nieuwe producten.³ Vrijere toegankelijkheid en gebruikbaarheid van overheidsinformatie voedt niet alleen innovatie en creativiteit die de economische groei stimuleren, maar maakt de burgers ook mondiger doordat deelname aan de democratie wordt versterkt en een transparant, verantwoordelijk en doelmatiger overheidsoptreden wordt gestimuleerd. Uiteindelijk wordt daarmee beoogd een cultuurverandering in de publieke sector te faciliteren die past bij de gedigitaliseerde informatiesamenleving.

Het toestaan van hergebruik van documenten die in het bezit zijn van een overheidsorgaan biedt toegevoegde waarde aan de hergebruikers, de eindgebruikers, de maatschappij in het algemeen en in veel gevallen ook aan het overheidsorgaan zelf, doordat feedback wordt gegeven door hergebruikers en eindgebruikers op basis waarvan de bezitter de kwaliteit van de verzamelde informatie kan verbeteren.⁴ Volgens inschattingen voor de Nederlandse situatie zou een waarde van commercieel hergebruik van overheidsinformatie de Nederlandse economie 200 miljoen opleveren⁵, terwijl de totale directe en indirecte economische voordelen van toepassingen en gebruik van overheidsinformatie EU-breed ongeveer 140 miljard euro per jaar bedragen.⁶

¹ [www.internetconsultatie.nl/wetaanpassing Wob](http://www.internetconsultatie.nl/wetaanpassing/Wob).

² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kenmerk 2011-2000224638 en Kamerstukken II 2010–2011, 32 802, nr. 1.

³ Toelichting Europese Commissie, voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie, 2011/0430 (COD), 12 december 2011.

⁴ Commissievoorstel aanpassing hergebruikrichtlijn, overweging 2.

⁵ Kamerstukken II 2011–2012, 22 112, nr. 1338, p. 8.

⁶ Toelichting Commissievoorstel aanpassing hergebruikrichtlijn, p. 4.

4.7.2 Rechtenbenadering

Als verlengstuk van het recht van een ieder op toegang tot overheidsinformatie verankert dit wetsvoorstel het vrije gebruik dat iemand van die openbare informatie wil maken eveneens als een recht (artikel 1.2). Bij het verzoek om hergebruik behoeft de verzoeker geen belang te stellen en evenmin aan te geven waartoe hij de informatie wil gebruiken. In het verlengde daarvan ligt de verplichting voor overheidsorganen om openbare documenten die bij hen berusten ter beschikking te stellen voor ongeacht welk commercieel, niet-commercieel, wetenschappelijk, cultureel of ander gebruik dat de burger voor ogen kan hebben. In de huidige Wob is slechts nog sprake van een aanspraak op hergebruik, met een discretionaire vrijheid van een overheidsorgaan om een verzoek tot hergebruik te weigeren. Uitzonderingen op het recht op hergebruik zijn ingevolge dit wetsvoorstel voortaan slechts mogelijk voor zover de wet dat verplicht of toestaat. De voornaamste uitzonderingen vloeien voort uit de noodzakelijke bescherming van informatie waarop intellectuele eigendomsrechten van derden rusten en die van persoonsgegevens.

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

4.7.3 Bereik

Het toepassingsbereik van de verplichtingen omtrent hergebruik is in de eerste plaats beperkt tot overheidsorganen. Andere organen die wel binnen de algemene openbaarmakingsverplichtingen van deze wet worden gebracht vallen er overeenkomstig de richtlijn en het Commissievoorstel buiten (artikel 2.2, derde lid). Dit zijn de organen als genoemd in artikel 2.2, eerste lid, onder b, c en d, van dit wetsvoorstel, waaronder met name privaatrechtelijke rechtspersonen die wegens hun publieke bekostiging, wettelijke taak of het door hen behartigde publieke belang zijn opgenomen in bijlage 1 of vallen onder de Wet Naleving Europese

regelgeving publieke entiteiten. Anderzijds vallen rechtsprekende instanties conform de richtlijn weer wel onder het begrip overheidsorgaan en daarmee binnen het bereik van de hergebruik bepalingen.

In de tweede plaats gaat het alleen om informatie waarop geen intellectuele eigendomsrechten van derden rusten op grond van de Auteurswet, de Wet op de naburige rechten of de Databankenwet. Informatie waarvan de overheid de rechthebbende is of die zich reeds in het publieke domein bevindt, bijvoorbeeld omdat een rechthebbend overheidsorgaan de informatie al heeft geopenbaard of omdat intellectuele eigendomsrechten zijn verlopen, valt binnen het recht op hergebruik. In artikel 6.1, eerste lid, zijn ten opzichte van artikel 11a van de huidige Wob de onderdelen b, c en d niet overgenomen. Daarmee komen de uitzonderingen betreffende openbare omroepen, onderwijs- en onderzoeksinstellingen en culturele instellingen te vervallen. Bij de Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie waren alle door de richtlijn toegestane uitzonderingen opgenomen. De niet overgenomen uitzonderingen zijn minder gewenst, nu deze uitzonderingen toch een publiek karakter dragen vanwege hun publieke bekostiging, wettelijke taak of het door hen behartigde publieke belang. Bovendien bevindt zich bij deze instellingen bij uitstek informatie die de met verhoging van de toegankelijkheid en herbruikbaarheid van overheidsinformatie beoogde creativiteit, die de economische groei stimuleert, voedt. Dit voorstel streeft naar een optimalisatie van de voordelen van informatietechnologieën waarmee de vrije toegang tot en het hergebruik van wetenschappelijke artikelen en kennis kan worden vereenvoudigd. Datzelfde geldt voor het gedigitaliseerd cultureel materiaal dat voor iedereen eenvoudiger toegankelijk wordt gemaakt voor werk, nieuwe toepassingen, studie of vrije tijd. Bij culturele en publieke omroepinstellingen bevindt zich een schat aan cultureel erfgoed, zoals boeken, kaarten, audiomateriaal, films, manuscripten, museumstukken die in toegankelijke digitale vorm een duurzaam goed wordt gemaakt voor de digitale economie. Dit biedt veel kansen voor innovatie, hoewel de volledige benutting daarvan nog in de kinderschoenen staat.¹

Een veel gehoord en ook door de regering² gehanteerd bezwaar tegen uitbreiding naar erfgoedinstellingen is dat dit de bedrijfsvoering van die instellingen te zwaar zou belasten. Archieven, bibliotheken en musea bezitten grote verzamelingen werken uit het verleden. Een groot deel van deze collecties bevatten werken uit de 20^e eeuw, waarin auteursrechtelijke aanspraken op werken ontstonden zonder dat, zoals thans in gebruik raakt, met de mogelijkheden van digitaal hergebruik is rekening gehouden. Hergebruik van die werken is alleen mogelijk met toestemming van de achterliggende rechthebbenden. Het achterhalen van de auteursrechtelijke status, identificeren van rechthebbenden en het verkrijgen van hun toestemming vormt inderdaad een zware belasting. Dat veel werken uit die tijd verweesd zijn, doordat de rechthebbenden of hun erfgenamen niet meer te achterhalen zijn, komt daar nog bij. Dit wetsvoorstel komt hieraan tegemoet, door de omroep-, wetenschappelijke en culturele instellingen uit te zonderen van de algemene verplichting voor een overheidsorgaan om desgevraagd de identiteit van de rechthebbende mede te delen als het met een beroep op de intellectuele eigendomsrechten van derden de toestemming voor hergebruik weigert (artikel 6.1). Dit betekent dat deze instellingen alleen onder de hergebruikverplichtingen vallen als zij zelf rechthebbenden zijn of ervan overtuigd zijn dat er geen rechten van derden meer op rusten. Zijn zij die overtuiging niet toegedaan, dan kunnen zij zonder zware motiveringslast de toestemming voor hergebruik weigeren.

¹ Toelichting Commissievoorstel aanpassing hergebruikrichtlijn, p. 6.

² Kamerstukken II 2011–2012, 22 112, nr. 1338, p. 12.

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

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

Artikel 11a, eerste lid, onder e, van de huidige Wob verklaart hergebruik ook niet van toepassing op informatie die tussen overheidsorganen uitsluitend met het oog op de vervulling van hun openbare taken wordt uitgewisseld. Volgens de memorie van toelichting vloeit deze bepaling voort uit artikel 2, vierde lid, van de Hergebruikrichtlijn.¹ De bepaling wordt weggelaten omdat het genoemde artikel van de richtlijn slechts bepaalt dat de uitwisseling van documenten tussen openbare lichamen uitsluitend met het oog op de vervulling van hun openbare taken geen hergebruik is («*does not constitute re-use*»). Naar de mening van de indiener betreft het hier slechts een definitiekwestie en niet een beperking van het bereik van de hergebruikbepalingen.

4.7.4 Derdenbescherming

Dit wetsvoorstel beoogt op geen wijze afbreuk aan de wettelijke bescherming van de persoonsgegevens van derden. Datzelfde geldt voor de bescherming van persoonsgegevens van derden bij het verwerken van die gegevens in welke vorm van hergebruik dan ook.² Artikel 6.3 bepaalt dan ook dat het hergebruik van openbare informatie betreffende derden is niet toegestaan, voor zover het persoonsgegevens betreft waarvan het

¹ Memorie van toelichting bij de Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie, Kamerstukken II 2004–2005, 30 188, nr. 3, p. 13.

² Dit vloeit ook rechtstreeks voort uit de Hergebruikrichtlijn, artikel 1, lid 4.

hergebruik onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor het overheidsorgaan de gegevens heeft verkregen of voor zover het overheidsorgaan bij het verstrekken van de informatie heeft aangegeven dat deze derden kenbaar hebben gemaakt dat zij geen prijs stellen op bepaalde vormen van hergebruik.

Zo kan een bij de Kamer van Koophandel geregistreerd persoon of bedrijf aangeven dat hij geen direct mail wil ontvangen. Indien de gegevens van de Kamer van Koophandel vervolgens voor hergebruik ter beschikking worden gesteld, dient daarbij tevens de uitzondering voor direct mail te worden gevoegd, zodat de hergebruiker, als hij de gegevens van de Kamer van Koophandel wil hergebruiken ten behoeve van direct mail, degenen die daarvoor niet in aanmerking willen komen van de mail kan uitzonderen. Indien een hergebruiker de gegevens doorgeeft aan een ander, dient hij eveneens die voorkeur van de derden aan de nieuwe hergebruiker mee te geven (artikel 6.3, tweede lid).

4.7.5 Toezicht

De Informatiecommissaris bevordert de naleving van de hergebruikbepalingen net zo goed als de overige bepalingen van dit wetsvoorstel (hoofdstuk 7). Hij kan adviseren over de soorten data die overheden eigener beweging voor hergebruik beschikbaar kunnen stellen. Daarmee kan hij een belangrijke rol spelen bij het aanjagen van de dynamiek die binnen de overheid op gang is gekomen om op zoek te gaan naar datasets die voor hergebruik geschikt zijn en om deze vervolgens ook ter beschikking te stellen. Belangrijke taak van de Informatiecommissaris in deze is zijn jaarlijkse verslag aan de beide Kamers der Staten-Generaal, waarin hij onder meer de naleving door overheidsorganen monitort van hun in de in artikel 3.4 van dit wetsvoorstel bedoelde openbaarheidsparagraaf neergelegde beleidsvoornemens op het gebied van actieve openbaarmaking en hergebruik.

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

4.8 De Informatiecommissaris

Het doel van de cultuuromslag van bestuurlijke geslotenheid naar openheid kan niet worden bereikt enkel door de materiële en formele verplichtingen aan organen. Na de implementatie van de bepalingen omtrent actieve en passieve openbaarheid zal het recht op toegang tot publiek in de praktijk invulling moeten krijgen. Belangrijk is daarbij dat gekeken wordt naar een zinvolle invulling van de verplichtingen omtrent openbaarheid. Ook de Nationale Ombudsman heeft eerder benadrukt dat het bij het contact tussen burger en overheid niet zozeer om een juridische strijd moet gaan, als wel om het zich coöperatief opstellen van het orgaan.¹ Om deze normalisering in de verhouding tussen burger en overheid te bewerkstelligen en de implementatie van deze wet te bevorderen, wordt de functie van Informatiecommissaris gecreëerd. Diens taak is om organen en burgers te ondersteunen en om conflicten op te lossen door belangen bij elkaar te brengen, niet slechts door de juridische geschillen te beslissen.

¹ *Visie van de Nationale Ombudsman op een open overheid.* Te vinden op: www.nationaleombudsman-nieuws.nl/openbaarheid.

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

In haar onderzoek naar de mogelijke instelling van een informatiecommissaris komt dr. mr. A.M. Klingenberg tot de conclusie dat een dergelijke positie een toegevoegde waarde heeft voor de huidige Nederlandse openbaarheidspraktijk, waarbij naleving nu slechts via de rechter kan worden afgedwongen.¹ Daarbij wijst zij op de concrete voordelen die een Informatiecommissaris kan brengen, zoals een verhoogd kennisniveau bij burgers betreffende openbaarheidswetgeving en het waarborgen van een laagdrempelige doch effectieve beroepsinstantie. Maar ook meer in het algemeen moet het nut informatiecommissaris gezien worden, namelijk in het bieden van een tegenwicht voor de neiging van overheden en semioverheden om de stroom van informatie naar het publiek te beheersen en te beperken. Door een voortdurende campagne voor transparantie en openbaarheid, het delen van *best practices* en het politiek op de kaart zetten van problemen uit de praktijk, wordt het voor organen gemakkelijker om te komen tot de nodige hervorming van de bestuurscultuur.

In verscheidene landen om ons heen hebben *Information Commissioners* een belangrijke rol gehad in het tot stand brengen van een hervorming van de openbaarheidspraktijk. In Engeland werd de positie gecreëerd door de *Freedom of Information Act* uit 2000 en sinds de inwerkingtreding in 2005 heeft de Information Commissioner een belangrijke rol gespeeld in het stimuleren van actieve openbaarmaking en het verhogen van de bekendheid bij publiek en organen van de mogelijkheden en de verplichtingen uit de Britse Foia.²

4.8.1 Advisering en monitoring

De functie van Informatiecommissaris valt uiteen in twee categorieën taken, adviseren en besluiten. De adviestaak wordt omschreven in artikel 7.2 en omvat onder andere voorlichting aan diverse groepen gebruikers van de wet. Zo dient de Informatiecommissaris te zorgen voor de opleiding van personen werkzaam bij organen belast met de uitvoering van de wet³, het onder de aandacht brengen van de mogelijkheden van de wet bij burgers en journalisten en het publiceren van richtsnoeren ter bevordering van de actieve openbaarmaking. Dat laatste met name ter verduidelijking van de verplichting die in artikel 3.4 is opgenomen voor organen om in hun begroting en verantwoording op te nemen welke inspanningen worden of zijn genomen ter uitvoering van de wet.

Volgens Klingenberg heeft het 25-jarig bestaan van de Wob in Nederland niet geleid tot een grote mate van bekendheid van openbaarheidswetgeving. Een enquête van de Vereniging Van Onderzoeksjournalisten bevestigde dat ook onder haar leden, waarvan toch mag worden aangenomen dat zij beter op de hoogte is dan gemiddeld, kennis over openbaarheidswetgeving gering is.⁴ Een onderzoek voor de Persvrijheidsmonitor 2010 bevestigde dit nog eens. Van de geënquêteerden journalisten in dat onderzoek gaf 27 procent aan niet, of helemaal niet, op de hoogte te zijn van de Wob.⁵ Dat kennis over openbaarheidswetgeving niet wijdverspreid is, lijkt ook terug te komen in de cijfers over het aantal ingediende verzoeken om informatie. Hoewel hierover weinig gegevens worden bijgehouden, lijkt uit toch de conclusie te kunnen worden getrokken dat Nederlanders over het algemeen slecht op de hoogte zijn van de (mogelijkheden van) de huidige Wob. Een belangrijke taak van de Informatiecommissaris zal zijn de wet te promoten en de gebruikers ervan

¹ A.M. Klingenberg, *De Informatiecommissaris*, 2007.

² Report on the Findings of the Information Commissioner's Office Annual Track 2010.

³ Over wetten en praktische bezwaren, 2004, p. 17.

⁴ M. Smit (red.), *Muur van rubber*, 2009, p. 13.

⁵ Persvrijheidsmonitor 2011, p. 136.

te adviseren. Met name voor organen die nu niet onder de Wob vallen, zal dit belangrijk zijn.

Dat een informatiecommissaris behulpzaam kan zijn in het vergroten van het bewustzijn van de mogelijkheden tot het doen van een verzoek om informatie blijkt uit het succes van de Britse *Information Commissioner* op dit gebied. Al vlak na de inwerkingtreding van de wet en de oprichting van de functie was sprake van een flinke toename van de openbaarheid.¹ Ook recente cijfers laten zien dat relatief veel burgers en organen op de hoogte zijn van de rechten en verplichtingen onder die wet.

De adviserende rol van de informatiecommissaris heeft uitdrukkelijk een breder doel dan alleen het voorlichten van de burgers en het stimuleren van organen om de wet naar behoren toe te passen. Uit artikel 7.2 volgt dat de Informatiecommissaris ook een bredere taak heeft in het monitoren van de openbaarheidspraktijk, waarover hij op grond van artikel 7.6 ook verslag doet aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

4.8.2 Administratief beroep en andere bestuursrechtelijke aspecten

Tegen besluiten van organen op basis van deze wet staat rechtsbescherming open. Het kan dan gaan om de verzoeker wiens verzoek geheel of ten dele is afgewezen, of een derdebelanghebbende die juist van mening is dat informatie vanwege de bescherming van zijn belangen niet geopenbaard moet worden. Op andere plekken in de toelichting is ingegaan op de afweging van de belangen die gemaakt moet worden voordat informatie geopenbaard wordt. Hier wordt nader ingegaan op de bestuursprocesrechtelijke aspecten van openbaarheid.

Een belangrijke bestuursrechtelijke bepaling is artikel 2.3, eerste lid, dat bepaalt dat organen die geen bestuursorgaan zijn, voor de toepassing van deze wet wel als zodanig worden aangemerkt. Voor het afhandelen van verzoeken en het actief openbaar maken van informatie gelden daarmee voor alle organen ook verplichtingen uit de Awb die hiermee verband houden, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en de bestuursprocesrechtelijke bepalingen.

Wanneer een orgaan een verzoek om informatie geheel of gedeeltelijk afwijst of simpelweg niet besluit, kan de verzoeker daartegen administratief beroep instellen bij de Informatiecommissaris. Ook derdebelanghebbenden die bezwaar hebben tegen een besluit hebben deze mogelijkheid. Het administratief beroep vervangt daarmee de huidige bezwaarprocedure. Tegen de beslissing in administratief beroep van de Informatiecommissaris kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank door de verzoeker, het orgaan en andere belanghebbenden.

Om twee redenen wordt de bezwaarfase hier vervangen door administratief beroep.

In de eerste plaats werkt de bezwaarfase vertragend en biedt de combinatie van bezwaar en beroep bij de bestuursrechter (bestuurs)organen teveel mogelijkheden om met weinig inspanning openbaarmaking lang uit te stellen. Het kan nu gemakkelijk een jaar duren voordat de bestuursrechter een oordeel velt over de weigering informatie te verstrekken. Het doel van administratief beroep is dan ook om de beslissing over openbaarmaking sneller te laten nemen door een ander orgaan, waar politiek-ambtelijke overwegingen om openbaarmaking te frustreren geen rol spelen. Dit betekent geenszins dat organen tekort worden gedaan in hun rechtsbescherming. Ook voor hen is er de mogelijkheid om in beroep te gaan bij de rechtbank tegen een besluit van de Informatiecommissaris. In de tweede plaats biedt de Informatiecommissaris een laagdrempelige mogelijkheid voor verzoekers om een specialistisch oordeel te laten vellen

¹ A.M. Klingenberg, *De Informatiecommissaris*, 2007, p. 21.

over hun verzoek.¹ Waar de bestuursrechter de nodige terughoudendheid dient te betrachten in het beoordelen van de beslissing van organen, dient de Informatiecommissaris juist het samenspel van belangen geheel opnieuw te wegen. Ook omdat de Informatiecommissaris vanuit zijn adviserende taak zal beschikken over de noodzakelijke kennis en expertise omtrent openbaarheid, is het gewenst dat hij een besluit niet marginaal toetst. Dat de bestuursrechter vervolgens de beslissing van de Informatiecommissaris wel marginaal toetst, sluit hier goed op aan.

4.8.3 Benoeming, ontslag en bezoldiging

Het takenpakket van de Informatiecommissaris en de daarbij behorende bevoegdheden vereisen dat de onafhankelijkheid van de positie en de functionaris gegarandeerd zijn. De politieke en ambtelijke druk die soms op overheden of andere organen rust om bepaalde informatie niet openbaar te maken, mag voor de Informatiecommissaris geen rol spelen in zijn functioneren en beslissingen, maar evenzogoed moet hij onafhankelijk functioneren van burgers, bedrijven en andere verzoekers en gebruikers. Daarom is de onafhankelijkheid van de Informatiecommissaris gegarandeerd in artikel 7.1 en wordt voor de benoemingsprocedure, de bezoldiging en de mogelijkheden voor ontslag aangesloten bij de bepalingen zoals die gelden voor de Nationale ombudsman.

De Informatiecommissaris wordt voor een periode van 6 jaar benoemd door de Tweede Kamer, na aanbeveling van de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad der Nederlanden en de president van de Algemene Rekenkamer.

4.9 Bijzondere openbaarmakingsregelingen en andere wetten

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

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

Deze situatie is onwenselijk omdat voor alle gevallen de keuze of wordt afgeweken van de algemene openbaarheidsregeling door de wetgever gemaakt zou moeten worden en omdat voor verzoekers en organen altijd duidelijk moet zijn welke regeling geldt voor bepaalde informatie. Daarom wordt in artikel 1.1 gesteld dat het recht op toegang tot publieke informatie alleen bij of krachtens deze beperkt kan worden. Zulke beperkingen vloeien ook voort uit artikel 8.8, dat aangeeft dat alleen middels de in bijlage 2 opgenomen regelingen en bepalingen kan worden afgeweken van deze wet. Daarmee blijft de mogelijkheid behouden om van de

¹ A.M. Klingenberg, *De Informatiecommissaris*, 2007, p. 22.

algemene regels af te wijken, maar daarvoor dient de wetgever dan wel expliciet een keuze te maken.

Ook E.J. Daalder kwam in zijn proefschrift over de Wob met de aanbeveling om meer duidelijkheid te scheppen in de verhouding tussen de (nieuwe) Wob en bijzondere openbaarmakingsregelingen.¹

Voor gebruikers van de wet zal bijlage 2 veel duidelijkheid scheppen. De bijlage bevat alle regelingen die nu in de jurisprudentie zijn aangemerkt als een bijzondere openbaarmakingsregeling met een uitputtend karakter, neergelegd in een wet formele zin, met uitzondering van artikel 26 Wet op de Raad van State. Die komt te vervallen. Als nieuwe wetgeving van deze wet wil afwijken, zal daarvoor bijlage 2 gewijzigd moeten worden.

Twee in het oog springende regelingen zijn niet in de bijlage opgenomen: de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en de auteurswet. Bij de totstandkoming van de de Wbp is gesteld dat de Wob een bijzondere regeling is van de Wbp en niet andersom. De nieuwe Wob is dan ook te beschouwen als een wettelijke verplichting in de zin van artikel 8 onderdeel c Wbp, dat regelt dat een wettelijke verplichting één van de situaties is waarin persoonsgegevens mogen worden verwerkt. Nu de Wbp geen *lex specialis* is van de Wob is hij niet opgenomen in bijlage 2. Voor de Auteurswet 1995 gaat een vergelijkbare redenering op. Artikel 1 van de Auteurswet staat wettelijke beperkingen van het auteursrecht toe. Daardoor kan ook op grond van de nieuwe Wob toegang worden verstrekt tot informatie die bij een orgaan berust maar waarvan dat orgaan niet het auteursrecht heeft.

5. Financiële aspecten van het voorstel

5.1 Kostenbepalingen

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

Onder de huidige Wob is het onduidelijk of andere bestuursorganen dan de centrale overheid, alle kosten in rekening mogen brengen voor het afhandelen van een verzoek om informatie. Voor de centrale overheid is bij algemene maatregel van bestuur bepaald dat alleen kopieerkosten in rekening kunnen worden gebracht, tot een bepaald bedrag per kopie.² Artikel 12 van de huidige Wob, waarop deze maatregel gebaseerd is, sluit toepassing van deze maatregel op andere bestuursorganen uit, waardoor op decentraal niveau eigen regels gesteld worden. Onduidelijk is echter of, waarvoor, en op welke grond, gemeenten leges mogen heffen betreffende de afhandelingen van een verzoek om informatie. De gerechtshoven in Den Haag en Den Bosch verschilden daarover van mening.³ In de brief van 31 mei 2011 merkte de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op dat in veel gevallen de administratieve lasten van het innen van de financiële vergoeding hoger zijn dan de vergoeding zelf. Artikel 7 van het Verdrag van Tromsø staat het vragen van een vergoeding toe voor het verstrekken van kopieën, maar stelt dat inzage altijd kosteloos moet zijn.

¹ E.J. Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie*, 2005, p. 148.

² Besluit tarieven openbaarheid van bestuur.

³ Gerechtshof 's-Gravenhage, 6 juli 2011, LJN: BR0373 en Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 16 December 2011, LJN: BU8432.

Naast deze bezwaren is het ook in beginsel onwenselijk is om de toegang tot informatie te beperken door het heffen van leges. Daarom wordt de mogelijkheid om kosten in rekening te brengen in artikel 8.5 voor alle organen beperkt tot de redelijke kosten die gemaakt worden bij het

vervaardigen van kopieën. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voor alle organen nadere regels gesteld worden met betrekking tot de redelijke vergoeding.

5.2 Financiële gevolgen voor burgers en organen

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

Hiermee hangen ook samen de grote voordelen die het verruimen van de mogelijkheden van hergebruik van overheidsinformatie zal opleveren. Bovendien zijn deze economische voordelen voor de burger en het bedrijfsleven wel bekend. Het Fiche bij het voorstel van de Commissie ter aanpassing van de hergebruik-richtlijn verwacht dat verbetering van de mogelijkheden van hergebruik de Nederlandse economie 200 miljoen op zal leveren. Zie ook paragraaf 4.6 van deze toelichting.

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

Aan de ene kant zullen de verplichtingen van de actieve openbaarheid leiden tot een verbeterde informatiehuishouding van organen, wat een verhoogde efficiëntie met zich mee zal brengen omdat ambtenaren zelf ook makkelijker informatie kunnen vinden en gebruiken. In een vroeg stadium van de productie van informatie zal nagedacht moeten worden over de rubricering en eventuele openbaarmaking van informatie. Ook zal de informatie-uitwisseling tussen overheden verbeteren. Aan de andere kant kunnen de verplichtingen voor met name de actieve openbaarmaking, zoals de registerplicht, wel tot extra kosten leiden. Nu veel organen al grote stappen zetten om hun ict-voorzieningen te verbeteren en de registerplicht pas vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet ingaat, is de verwachting dat de extra kosten hiervoor gering zullen zijn. In het Fiche over de plannen om de hergebruikrichtlijn aan te passen, merkte de regering op dat de benodigde investeringen in ict door organen vaak verband zullen houden met de verbetering van de informatiehuishouding van organen of de dienstverlening. De administratieve lasten zouden door aanpassing niet toenemen.¹

Naar verwachting zullen bovendien minder of evenveel verzoeken om informatie worden ingediend als de actieve openbaarmaking is uitgebreid. Verzoeken om informatie neergelegd in documenten die in het register zijn opgenomen, zijn bovendien sneller en makkelijker af te handelen, nu het orgaan geen tijd hoeft te steken in het opzoeken van documenten.

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

¹ Kamerstukken II, 22 112, nr. 1338, p. 8.

negatieve gevolgen voor gemeenten en provincies, is de verwachting dat geen negatieve financiële gevolgen voor hen zullen optreden. Daarbij zij ook nog opgemerkt dat de kosten voor de bezwaar-procedure bij deze organen komt te vervallen, nu deze wordt vervangen door administratief beroep bij de Informatiecommissaris, waarvoor zij de kosten niet dragen.

De begroting van (het bureau van) de Informatiecommissaris valt onder de begroting van de Hoge Colleges van Staat en Kabinetten en bedraagt naar schatting jaarlijks 10 miljoen euro. Deze schatting is gebaseerd op de huidige begroting van de Nationale Ombudsman van 15,7 miljoen euro en een vergelijking van de zwaarte van de takenpakketten.

Het maatschappelijk profijt van deze grondige herziening van het algemene openbaarheidsregime zal voor Nederland aanzienlijk zijn. Gesteld tegenover de benodigde investeringen in de informatiehuishouding, welke waarschijnlijk sowieso gedaan zullen worden, en de kosten voor de centrale overheid voor de Informatiecommissaris, overschaduwden de voordelen voor burgers en allerhande maatschappelijke actoren eventuele ongemakken voor organen.

6. Verantwoording

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

Publieke internetconsultatie

Dit wetsvoorstel is in conceptvorm van 4 tot en met 29 juni in publieke consultatie geweest via de website www.nieuweWob.nl. Via de website, e-mail en social media discussiefora op bijvoorbeeld LinkedIn is veel commentaar ontvangen. De reacties kwamen veelal van burgers die als verzoeker intensief gebruikmaken van de Wob, alsook van veelgebruikers aan overheidszijde, zoals de landelijke coördinator van grote en complexe Wob-verzoeken die bij de politie worden ingediend. Dit heeft in een aantal gevallen tot verbeteringen op de inhoud en redactie van de wettekst geleid of tot verhelderingen in de memorie van toelichting. Onderwerpen die met name aanleiding tot input gaven waren onder andere de termijnen voor de behandeling van verzoeken om informatie en beslissingen door de Informatiecommissaris in administratief beroep. Dit heeft bijgedragen aan de keuze van onderhavig wetsvoorstel voor verkorting van de standaard beslistermijn van de Informatiecommissaris naar de maximale termijn voor beslissingen door een bezwaarcommissie.

De verhouding van de Wob, die de algemene openbaarheid van informatie voor derden regelt, tot wetten die de bijzondere toegang tot informatie voor direct betrokkenen regelen, gaf aanleiding voor veel vragen. Te denken valt hierbij aan de verzoeken om inzage in de eigen politiedossiers via de Wet politiegegevens of de eigen medische dossiers via de Wet medische behandelgegevens. Hier is in de toelichting onder paragraaf 2.2 op ingegaan. Ook de regeling van de wijze waarop organen de informatie moeten verstrekken, de inrichting van de algemeen belangtoets van artikel 5.1, tweede lid, de bevoegdheden van de Informatiecommissaris en de afschaffing van de toepasselijkheid van de Wet dwangsom op beslissingen uit hoofde van de Wob gaven aanleiding voor

verschillende suggesties die aan de totstandkoming van onderhavige wettekst hebben bijgedragen.

Open rondetafelconsultaties

Voorafgaand aan de internetconsultatie zijn verschillende conceptversies van de wettekst in de periode maart–mei 2012 besproken in een serie van vier thematische open rondetafels met deskundigen uit de Wob-praktijk, advocatuur, academici, media en onderzoeksjournalistiek, gemeentelijk en provinciaal bestuur, de Nationale ombudsman, het Nationaal archief, het College bescherming persoonsgegevens, de Raad voor het openbaar bestuur, het bedrijfsleven, kunstenaars, ontwerpers, ondernemers en maatschappelijk middenveld actief op het gebied van open data, en anderen.

Internationale consultaties

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

Consultaties binnen de overheid

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

Bijzondere assistentie

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

Voorts is op verzoek van de indiener aan de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties onder verwijzing naar Aanwijzing voor regelgeving nr. 298 ambtelijke bijstand ontvangen van de wetgevingsjuristen van zijn departement. Mr. M. van der Sluis is voor de totstand-

brenging van het wetsvoorstel tijdelijk ingehuurd door de fractie van GroenLinks en heeft algeheel bijgedragen aan het schrijven. Mr. L. van der Laan heeft als student-stagiaire verkennend onderzoek verricht. Dr. G. van Enthoven van het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie heeft het consultatie- en onderzoeksproces begeleid en bijgedragen aan de keuzes bij de uitzonderingsgronden. Voor de vergoeding van de inhuur van deze laatste deskundigheid heeft indiener gebruik gemaakt van de Tijdelijke regeling extern onderzoek van de Tweede Kamer.¹

Considerans

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

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

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

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1.1 Recht op toegang

Onderhavig voorstel van wet stelt voorop dat toegang tot publieke informatie een recht is dat in beginsel aan een ieder in gelijke mate toekomt. Uitzonderingen en nuanceringen op dit uitgangspunt gelden slechts waar deze wet daarin voorziet.

Artikel 1.2 Recht op hergebruik

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

¹ Tijdelijke regeling extern onderzoek ten behoeve van initiatiefvoorstellen, Tweede Kamer 2010, Kamerstuk nr. 32 355.

artikel 1.2 is dit tot uitdrukking gebracht met de woorden «behoudens de in deze wet gestelde beperkingen».

Artikel 2.1 Begripsbepalingen

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

Het begrip «orgaan» wordt in dit voorstel van wet geïntroduceerd als aanduiding van alle instellingen waarop deze wet betrekking heeft en omvat zowel overheidsorganen als een orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon of instelling als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel b, c of d.

«Publieke informatie» is de aanduiding voor informatie die berust bij een overheidsorgaan of bij een orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon of instelling als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel b, c of d. Alle bij een overheidsorgaan berustende informatie is publieke informatie, tenzij het privaatrechtelijke rechtspersonen zijn die met openbaar gezag zijn bekleed. In die gevallen is de wet slechts van toepassing op de informatie die betrekking heeft op de uitoefening van dat publiek gezag. Dit volgt uit de toelichting bij artikel 1:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, waar voor «b-organen» wordt opgemerkt dat zij slechts bestuursorgaan zijn voor zover zij openbaar gezag uitoefenen. Voor de organen, bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel b, c of d, geldt eveneens dat slechts die informatie onder bereik van deze wet valt, die betrekking heeft op de reden waarom de wet op de betreffende rechtspersoon of instelling van toepassing is.

Het begrip «document» komt overeen met de begripsbepaling in de huidige Wob, met dien verstande dat de reikwijdte van de nieuwe wet heeft geleid tot een wijziging van «bestuursorgaan» in «orgaan» in de beschrijving.

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

Het begrip «hergebruik» komt overeen met de begripsbepaling in de huidige Wob.

Artikel 2.2 Reikwijdte

Het eerste lid van dit artikel legt de algemene reikwijdte vast van deze wet. Deze wet is ten eerste (onderdeel a) van toepassing op overheidsorganen. Dit is een verruiming ten opzichte van de Wob, die slechts op bestuursorganen van toepassing is.

Ten tweede is zij (onderdeel b) van toepassing op organen van andere rechtspersonen of instellingen, voor zover deze een wettelijke taak vervullen of anderszins een publiek belang dienen. De rechtspersonen of instelling die hieronder worden begrepen, zijn uitputtend opgesomd in bijlage 1 bij het wetsvoorstel. Deze bijlage is ontleend aan het wetsvoorstel normering topinkomens in de publieke en semipublieke sector aan de bijlagen bij het wetsvoorstel normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector.¹De bijlage kan op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij algemene maatregel van bestuur worden aangevuld. Ook kunnen

¹ Kamerstukken 32 600.

rechtspersonen of instellingen bij algemene maatregel van bestuur van worden verwijderd indien zij ophouden te bestaan of niet langer zijn belast met een wettelijke taak dan wel niet langer een publiek belang behartigen (zie artikel 8.6). Het wetsvoorstel is uit oogpunt van proportionaliteit slechts op deze organen van toepassing voor zover die betrekking heeft op de uitvoering van de wettelijke taak of de behartiging van het publieke belang.

Om kleine instellingen en rechtspersonen niet te belasten met de uitvoering van deze wet, zijn organen met jaarlijkse inkomsten van minder dan 100 000 euro uitgezonderd van de toepassing van deze wet.

In onderdeel c zijn organen opgenomen van privaatrechtelijke rechtspersonen die

1° die naar Nederlands recht geen bestuursorgaan zijn, maar door de Europese Unie worden beschouwd als publieke entiteit op grond van Dienstenrichtlijn of de Nutsrichtlijn, of

2° waarin een overheidsorgaan invloed heeft in het beleid (door oprichting, als aandeelhouder, door benoeming of anders).

Voor de organen onder 1° geldt net als bij de organen op de bijlage bij onderdeel b, dat de openbaarheidsverplichting slechts geldt met betrekking tot de toepasselijkheid van de Aanbestedingsrichtlijn (richtlijn nr. 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PbEG 2004, L 134) of de Nutsrichtlijn (richtlijn nr. 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (PbEG 2004, L 134)).

In onderdeel 1° wordt verwezen naar het begrip «publieke entiteit» in de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Wet NERpe), thans aanhangig bij de Eerste Kamer.¹ In die wet wordt voor het begrip «publieke entiteit» aangesloten bij het brede begrip overheidsorgaan dat in het gemeenschapsrecht wordt gehanteerd om te voorkomen dat lidstaten zich verschuilen achter privaatrechtelijke constructies om de verplichting tot naleving van Europese regels te ontlopen. Dit brede begrip hanteerde de Gemeenschap voor het eerst in secundair gemeenschapsrecht, de Europese aanbestedingsrichtlijnen (de Aanbestedingsrichtlijn en de Nutsrichtlijn.) Sindsdien wordt dit ruime overheidsbegrip ook in andere richtlijnen en in verordeningen gehanteerd. Onder dit ruime overheidsbegrip vallen onder andere ministeries, rijksdiensten, provincies, gemeenten, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen en publiekrechtelijke instellingen, zoals bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen (zbo's), publiekrechtelijke bedrijfsorganen (pbo's) en privaatrechtelijk vormgegeven organisaties die voorzien in behoeften van algemeen belang en waarin sprake is van een overwegende overheidsinvloed. In artikel 1, onderdeel c, van de Wet NERpe is, gelet op het doel van die wet, echter wel bepaald dat die wet niet van toepassing is op de staat of de ministers. Die beperking is evenwel voor de verwijzing in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel c, onder 1°, van dit wetsvoorstel zonder gevolgen, omdat de verwijzing slechts geldt voor organen van privaatrechtelijke rechtspersonen of instellingen. Wat die privaatrechtelijke rechtspersonen en instellingen betreft, is onderdeel c, onder 1°, gelet op de overlap met de kenmerken van die rechtspersonen en instelling in bijlage 1 van de wet (onderdeel b van het eerste lid) en onderdeel 2° van onderdeel c, een soort restcategorie. Bepaalde criteria die volgens de aanbestedingsrichtlijn gelden voor publiekrechtelijke instellingen, lijken op de criteria die worden genoemd in onderdeel b en onderdeel 2° van onderdeel c°. Volgens de aanbestedingsrichtlijnen zijn publiekrechtelijke instellingen namelijk instellingen:

– die rechtspersoonlijkheid bezitten, en

¹ Kamerstukken II, 32 157.

- die zijn opgericht met het speciale doel tegemoet te komen aan behoeften van algemeen belang die geen industrieel of commercieel karakter dragen, en
- die voor meer dan 50% door een aanbestedende dienst worden gefinancierd, of
- waarvan het beheer is onderworpen aan toezicht door een aanbestedende dienst, of
- waarvan de bestuursorganen (directie, raad van bestuur, raad van toezicht) voor meer dan de helft worden benoemd door een andere aanbestedende dienst.

Deze restcategorie is van belang voor privaatrechtelijke rechtspersonen en instellingen die niet op grond van de andere onderdelen al onder de nieuwe wet vallen; te denken valt daarbij aan de regionale ontwikkelingsmaatschappijen, PostNL en de trein- en stadsvervoerders.

In onderdeel d wordt in algemene zin gesproken over organen van koepelorganisaties van openbare lichamen. Op dit moment zijn dat de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen.

Het wetsvoorstel heeft inhoudelijk betrekking op twee onderwerpen, enerzijds de openbaarmaking van publieke informatie (de hoofdstukken 3, 4 en 5 van het wetsvoorstel) en anderzijds op het hergebruik van openbare informatie (hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel). De mate waarin de diverse organen onder de reikwijdte van de wet vallen is voor deze twee onderwerpen verschillend. De hoofdstukken 3, 4 en 5 over de openbaarmaking van publieke informatie zijn van toepassing op alle organen, behalve op onafhankelijke, bij de wet ingestelde organen die met rechtspraak zijn belast en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie het algemeen deel van deze memorie voor een nadere toelichting op die uitzondering). Deze hoofdstukken zijn dus wel van toepassing op de Raad voor de rechtspraak en het College van afgevaardigden, bedoeld in artikel 90 van de Wet op de rechterlijke organisatie. Hoofdstuk 6 over hergebruik is, net als in de huidige Wob, alleen van toepassing op overheidsorganen (en dus ook op bij de wet ingestelde organen die met rechtspraak zijn belast en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State), en derhalve niet op de overige rechtspersonen en instellingen als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, c en d.

Door deze uitzonderingen op de algemene reikwijdte van het voorstel van wet te regelen in het tweede en derde lid, wordt mede bereikt dat de overige hoofdstukken van de wet, zoals hoofdstuk 7 over de informatiecommissaris, op alle organen van toepassing zijn. De toepasselijkheid van die hoofdstukken is dan, zo volgt uit de systematiek, beperkt tot de mate waarin een bepaald orgaan al dan niet onder de reikwijdte van ofwel de hoofdstukken 3, 4 en 5 valt of onder die van hoofdstuk 6.

Artikel 2.3 Nadere bepalingen over de reikwijdte

In dit artikel is in het eerste lid bepaald dat een orgaan als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, dat geen bestuursorgaan is op grond van de Algemene wet bestuursrecht, voor de toepassing van deze wet als bestuursorgaan wordt aangemerkt. Dat betekent dat het bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van deze wet de bepalingen van de Awb die gelden voor bestuursorganen in acht moet nemen en dat de in de Awb opgenomen bepalingen met betrekking tot bestuursorganen ook op hem van toepassing zijn. Uit het eerste lid volgt bijvoorbeeld dat een besluit van een orgaan dat geen bestuursorgaan is, een besluit in de zin van de Awb is (waardoor bijvoorbeeld de eisen die de Awb stelt aan de voorbereiding van besluiten en over rechtsbescherming van toepassing

zijn) en dat een belanghebbende bij een besluit van een orgaan dat geen bestuursorgaan is een belanghebbende is in de zin van de Awb. Voor het hergebruik komt deze bepaling in plaats van artikel 11i van de Wob.

Het tweede lid en derde lid regelen dat de minister van Algemene Zaken respectievelijk het presidium belast is met de behandeling van verzoeken betreffende documenten die berusten bij het Kabinet van de Koning respectievelijk de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het «Kabinet van de Koning» is de aanduiding die voor het «Kabinet der Koningin» wordt gebruikt in het Besluit bepalingen Kabinet van de Koning van 18 december 2003 (Stb. 2004, 8).

Artikel 2.4 Zorgplicht

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

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

Het tweede lid komt overeen met artikel 2, tweede lid, van de Wob, dat aan de Wob is toegevoegd met de implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus. De betrouwbaarheid van de overheid als zodanig is in het geding bij de betrouwbaarheid van de informatie die zij verstrekt. Deze bepaling legt vast dat er in dit verband een zorgplicht op de organen rust. Zoals reeds in de toelichting bij artikel 2, tweede lid, van de Wob is aangegeven, brengt deze bepaling geen bewerkingsplicht voor het orgaan met zich. Betrouwbaarheid betekent niet dat het orgaan moet instaan voor de juistheid en volledigheid van verstrekte informatie, maar wel dat het naar beste weten handelt en dat wanneer het weet heeft van mogelijke tekorten in juistheid of volledigheid, het daarvan ook melding maakt. Daartoe strekt het nieuwe vierde lid, waarvoor in de Wob geen equivalent bestond. Wanneer een orgaan willens en wetens minder betrouwbare informatie naar buiten brengt als ware deze betrouwbaar, dan dreigen transparantie en voorlichting trekken van propaganda aan te nemen die niet passen in de democratische rechtsstaat.

Het derde lid schrijft voor dat elektronische verstrekking geschiedt op een algemeen toegankelijke wijze. Dat wil ten eerste zeggen dat de verstrekking voor zover mogelijk elektronisch geschiedt en zodanig dat de informatie machineleesbaar is en geschikt voor hergebruik. Elektronisch verstrekken is verstrekking waarbij gebruik wordt gemaakt van software die algemeen gebruikelijk is en zo mogelijk gratis beschikbaar is, of die door verschillende besturingsystemen kan worden gelezen. Ten tweede moet verstrekt worden in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze dat de belanghebbende en belangstellende burger zoveel mogelijk wordt bereikt. Dat komt overeen met wat ook wordt bepaald in artikel 8, tweede lid, van de Wob, ten aanzien van informatieverstrekking uit eigen beweging. Het laatste zinsdeel van dat artikellid van de Wob, namelijk dat informatie wordt verschaft op zodanige tijdstippen, dat belanghebbenden en belangstellende burgers hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen, keert op deze plek en in die vorm niet terug.

Artikel 2.5 betreft alle vormen van informatieverstrekking, of het nu uit eigen beweging is of op verzoek. Voor beide vormen wordt elders in het wetsvoorstel bepaald wat de termijn is waarbinnen de informatie openbaar gemaakt of verstrekt moet worden.

Een belangrijk verschil tussen dit artikel en de daarmee vergelijkbare bepalingen in de Wob is dat de verplichtingen uit dit artikel zich niet enkel richten tot overheidsorganen, maar tot alle organen als bedoeld in artikel 2.2.

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

Artikel 2.5 Belang openbaarheid

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

Artikel 3.1 Actieve openbaarmakingsplicht

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

Artikel 3.2 Register

Artikel 3.2 roept voor overheidsorganen de plicht in het leven om in elektronische vorm een register openbaar te maken, waarin een ieder kan opzoeken over welke documenten het overheidsorgaan beschikt. Voor de organen van artikel 2, onderdelen b, c en d, is artikel 3.2 niet van toepassing. Op grond van artikel 2.2, tweede lid, geldt artikel 3.2 evenmin voor de organen met rechtspraak belast en de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State.

Zo mogelijk worden de documenten waarnaar het register verwijst via het register oproepbaar (door middel van een hyperlink). Voor zover een document niet in digitale/elektronische vorm beschikbaar kunnen worden gesteld, wordt in het register aangegeven op welke wijze dan van de documenten kennis kan worden genomen.

Dit voorschrift impliceert dat websites van overheidsorganen op een systematische wijze worden ontsloten en niet uitsluitend door middel van een zoekmachine.

Bij de wijze waarop documenten in het register worden opgenomen dient rekening te worden gehouden met de uitzonderingsgronden van artikel 5.1. Als ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de afzender een deel van een bepaalde brief niet openbaar is, kan dat meebrengen dat uit het register niet mag blijken wie van die brief de afzender is. Evenzo kan het belang van opsporing of toezicht meebrengen dat uit het register niet blijkt dat een bedrijf of persoon onderwerp is van onderzoek.

Artikel 3.3 Actieve openbaarmaking van categorieën informatie

Op grond van artikel 3.3 zal een orgaan bepaalde informatie altijd uit eigen beweging openbaar moeten maken. Dat wil zeggen dat het besluit om die informatie openbaar te maken achterwege kan blijven. Organen

zijn verplicht om deze informatie elektronisch ter beschikking te stellen (zie artikel 3.3, eerste lid). Op grond van het tweede lid kan het orgaan in sommige gevallen een deel van de informatie niet openbaar maken, indien zulks op grond van één in artikel 5.1 genoemde uitzonderingsgrond noodzakelijk is. In het onderstaande wordt hierop nader ingegaan.

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

Algemeen verbindende voorschriften zijn de belangrijkste categorie documenten in het eerste lid waarvan in het voorgestelde artikel 3.3 wordt bepaald dat zij uit eigen beweging openbaar moeten worden gemaakt. Dat spreekt voor zich als men bedenkt dat de inwerkingtreding afhankelijk is van de bekendmaking ervan. Ook vanuit het perspectief van de burger is openbaarheid van algemeen verbindende voorschriften een absoluut vereiste. Een bekend adagium wil dat de burger wordt geacht de wet te kennen. De openbaarmaking van wetten en een groot deel van de andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking, is grotendeels al geregeld in de Wet elektronische bekendmakingen. Voor zover openbaarmaking niet reeds op grond daarvan geschiedt, verplicht artikel 3.3 dus tot openbaarmaking daarvan. Openbaarmaking van ontwerpen van wetten en andere algemeen verbindende voorschriften waarover extern advies is gevraagd is nieuw; om die reden wordt ook parallel voorgesteld om artikel 26 van de Wet op de Raad van State te schrappen (zie de toelichting bij artikel 9.3). Overige besluiten van algemene strekking moeten worden bekendgemaakt overeenkomstig artikel 3:42 van de Awb door publicatie in een van overheidswege uitgegeven blad, een dagblad of een huis-aan-huisblad. Zij zijn dus naar hun aard openbaar. Ook voor deze besluiten geldt dat de inwerkingtreding afhankelijk is van de bekendmaking ervan. Ook voor deze besluiten is de kenbaarheid een absoluut vereiste.

In een democratische samenleving spreekt openbaarheid van vergaderstukken van vertegenwoordigende organen van zelf. De gedrukte vergaderstukken en de handelingen van de Tweede en Eerste Kamer zijn openbaar en inmiddels via www.overheid.nl elektronisch toegankelijk. Ook vergaderstukken en verslagen van provinciale staten en gemeenteraad zijn in beginsel openbaar. De artikelen 25 van de Provinciewet en 25 van de Gemeentewet kennen echter een regeling voor het opleggen van een geheimhoudingsplicht. Op grond van de artikelen 23, vijfde lid, van de Provinciewet en 23, vijfde lid, van de Gemeentewet is de informatie waarop de geheimhoudingsplicht betrekking heeft niet openbaar. Deze artikelen gelden ten opzichte van de Wob als een uitputtende regeling, zodat de Wob op stukken die onder de geheimhoudingsplicht vallen, niet van toepassing is. In onderhavig voorstel van wet wordt dit systeem niet doorbroken. Uit artikel 8.5 van het wetsvoorstel volgt dat de niet-openbare stukken en verslagen van provinciale staten en gemeenteraad eveneens zijn uitgezonderd.

De openbaarheid van emissiegegevens vloeit voort uit het Verdrag van Aarhus en is thans (voor zover het gegevens betreft die berusten bij de overheid) opgenomen in artikel 10, achtste lid, van de Wob. In dat artikel is de openbaarheid van emissiegegevens geformuleerd als uitzondering op de uitzonderingsbepalingen van artikel 10, tweede lid, van de Wob, waarbij de redactie van artikel 10, achtste lid, de praktijk weinig steun

biedt bij de te nemen beslissing. Uit oogpunt van duidelijkheid en uitvoerbaarheid wordt voorgesteld te bepalen dat emissiegegevens van rechtswege openbaar zijn.

Het vierde lid bepaalt dat, anders dan de plicht uit artikel 2.5 om informatie voor zover mogelijk elektronisch te verstrekken en zodanig dat de informatie machineleesbaar is en geschikt voor hergebruik, openbaarmaking uit eigen beweging *altijd* op die manier moet worden gedaan.

Uit het vijfde lid volgt dat openbaarmaking geschiedt binnen drie werkdagen na vaststelling of ontvangst van de informatie, of zoveel korter als nodig is opdat de belanghebbende en belangstellende burger zijn inzichten tijdig ter kennis van het orgaan kan brengen.

Artikel 3.4 Openbaarheidsparagraaf

Zie paragraaf 4.4.3 van de toelichting.

Artikel 4.1 Verzoek

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

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

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

Het eerste deel van het vierde lid is bijna identiek aan de Wob, en wel artikel 3, tweede lid. Verschil is dat niet langer over een *bestuurlijke* aangelegenheid wordt gesproken, omdat enerzijds deze voorwaarde in de oude Wob geen beperking meer is (alles is bestuurlijk) en anderzijds bij de semipublieke organen juist een te grote beperking zijn. Nieuw is hier dat de verzoeker gebruik kan maken, maar niet hoeft, van een elektronisch aanvraagformulier dat in het register verbonden moet zijn met de daarin opgenomen documenten. Door een bij een bepaald document behorend aanvraagformulier «aan te vinken» geeft de verzoeker automatisch de bestuurlijke aangelegenheid aan waarop zijn verzoek betrekking heeft.

Het vijfde en zesde lid zijn inhoudelijk identiek aan artikel 3, vierde en vijfde lid, van de Wob.

Het zevende lid heeft tot doel eventuele derden in de gelegenheid te stellen hun mening kenbaar te maken over een verzoek dat op hen betrekking heeft of op informatie die door de derden is verstrekt. Indien een orgaan overweegt informatie te verstrekken, waarvan het vermoedt dat een derde daartegen bedenken kan hebben, past het orgaan artikel 4:8 van de Algemeen wet bestuursrecht toe.

Artikel 4.2 Doorverwijzing

Deze bepaling is identiek aan artikel 4 van de Wob, zij het dat in de tekst beter tot uitdrukking wordt gebracht dat een verzoek ook gedeeltelijk kan worden doorgezonden.

Artikel 4.3 Beslissing

Het eerste en tweede lid van deze bepaling zijn identiek aan artikel 5, eerste en tweede lid, van de Wob. Het derde lid wijkt af van het derde lid van artikel 5 van de Wob. Hiermee wordt de derde, bedoeld in artikel 4.1, zevende lid, in de gelegenheid gesteld rechtsmiddelen aan te wenden, indien hij het met de verstrekking niet eens is. Indien het orgaan weet dat die bedenkingen bestaan, wordt de informatie pas twee weken na de bekendmaking van het besluit verstrekt, zodat de derde de gelegenheid heeft bij de rechtbank tegen de verstrekking een voorlopige voorziening te vragen.

Artikel 4.4 Termijn

In het eerste lid is de beslistermijn ten opzichte van de beslistermijn in de Wob met twee weken verkort tot twee weken. Voor de bevoegdheid tot verdaging in het tweede lid geldt hetzelfde. In het derde lid is de mogelijkheid tot opschorting, anders dan in de Wob, gemaximeerd en wel tot ten hoogste twee weken. Als gevolg van deze verkortingen is de maximale termijn waarbinnen informatie moet worden verstrekt (de termijnen van het eerste, tweede, derde en vijfde lid bij elkaar opgeteld) acht weken. Nu acht weken de maximale termijn is waarbinnen milieu-informatie moet worden verstrekt op grond van het Verdrag van Aarhus, zijn de uitzonderingen voor milieu-informatie uit het zesde lid van artikel 6 van de Wob niet meer nodig.

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

Artikel 4.5 Verstrekking

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

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

Artikel 4.6 Antimisbruikbepaling

Verzoekers om informatie krijgen door dit voorstel het recht op toegang tot informatie en bij hun verzoek hoeven zij geen belang te stellen. Dit kan aanleiding geven tot misbruik van het recht op toegang, bijvoorbeeld wanneer een burger een conflict heeft met een orgaan en vervolgens een grote hoeveelheid verzoeken, gericht op het verstoren van het functioneren van het orgaan. In zulke gevallen, wanneer uit het verzoek blijkt dat kennelijk sprake is van misbruik, kan het orgaan de Informatiecommissaris gemotiveerd toestemming vragen het verzoek op die grond af te wijzen.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

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

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

Artikel 6.1 Reikwijdte

Zie paragraaf 4.7 van de algemene toelichting bij hergebruik.

Artikel 6.2 Verzoek

Ingevolge artikel 6.2 verstrekt een overheidsorgaan de informatie waarom voor hergebruik is verzocht overeenkomstig de algemene verstrekkingbepalingen uit hoofdstuk 4 (artikel 4.5). Dat wil zeggen dat de informatie in beginsel wordt verstrekt in elektronische vorm en op voor hergebruik geschikte wijze, dus machineleesbaar en met zoveel als mogelijk de bijbehorende metadata die interoperabiliteit mogelijk maken. Een bij het overheidsorgaan reeds aanwezige vorm volstaat. Er is geen plicht voor het overheidsorgaan om de informatie te upgraden voor eventueel hergebruik.¹ Dat is een marktactiviteit die aan de markt moet worden overgelaten. Onder omstandigheden kan een dergelijke bewerking zelfs in strijd zijn met de artikelen 25i, eerste lid, en 25k van de Mededingingswet, zoals die komen te luiden met de inwerkingtreding van de Wet van 24 maart 2011 tot wijziging van de Mededingingswet ter invoering van regels inzake ondernemingen die deel uitmaken van een publiekrechtelijk rechtspersoon of die hiermee verbonden zijn.² Zie verder paragraaf 4.7 van de algemene toelichting bij hergebruik.

Artikel 6.3 Derden

Zie paragraaf 4.7.4 van het algemene deel van de toelichting.

¹ Conform artikel 5, eerste lid, Commissie-voorstel.

² Aanpassing Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid, Stb. 2011, 162.

Artikel 6.4 Geen verplichte voortzetting

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

Artikel 6.5 Voorwaarden

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

Artikel 6.6 Exclusief recht

Artikel 6.6 komt overeen met artikel 11g van de huidige Wob en staat de verlening van een exclusief recht tot hergebruik niet toe, tenzij dat noodzakelijk is voor het verlenen van een dienst van algemeen belang. Met de Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie was tevens een nieuw artikel 16 aan de huidige Wob toegevoegd, waarin is bepaald dat «exclusieve contracten tot hergebruik, die voor inwerkingtreding van deze wet zijn verleend» niet worden verlengd en als ze een langere doorlooptijd hebben dan tot en met 31 december 2008, deze contracten per die datum van rechtswege vervallen. Met de woorden «inwerkingtreding van deze wet» is bedoeld de inwerkingtreding van de Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie op 20 januari 2006, maar door opname van deze bepaling in artikel 16 van de huidige Wob kunnen deze woorden naar de letter alleen maar betrekking hebben op de inwerkingtreding van de Wob op 1 mei 1992. In artikel 6.7 van onderhavig voorstel van wet is in verband hiermee in de oorspronkelijke tekst van artikel 16 van de Wob de datum 20 januari 2006 opgenomen.

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

Artikel 7.1 Algemeen

Dit artikel regelt in het eerste lid de instelling van de Informatiecommissaris. Omdat de Informatiecommissaris toezicht houdt op de wijze waarop de overheid de bepalingen over openbaarheid van overheidsinformatie uitvoert, dient de Informatiecommissaris zo veel mogelijk los van de overheid te staan. Daarom wordt de Informatiecommissaris aangemerkt als hoog college van staat, benoemd door de het hoogste overheidsorgaan dat er is. In het tweede lid wordt de noodzakelijke onafhankelijkheid benadrukt.

Voor de uniformiteit is zoveel mogelijk aangesloten bij de overige hoge colleges van staat. Voor de bezoldiging is aangesloten bij de Wet rechtspositie Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale

ombudsman. Voor de noodzakelijke aanvullingen op die wet zie artikel 9.1 van onderhavig voorstel van wet.

In het derde lid is bepaald dat de Informatiecommissaris evenals de Nationale ombudsman door de Tweede Kamer wordt benoemd. Voorts wordt een aantal bepalingen uit de Wet Nationale ombudsman van overeenkomstige toepassing verklaard. Het betreft de wijze van benoeming en ontslag uit de artikelen 2, 3 en 4 van die wet, de onverenigbaarheid met andere functies van artikel 5, het wachtgeld en pensioen van artikel 6 en het afleggen van de eed in handen van de Voorzitter van de Tweede Kamer van artikel 8 van de Wet Nationale ombudsman.

In het vierde lid wordt, overeenkomstig artikel 11 van de Wet Nationale ombudsman, aan de Informatiecommissaris een bureau met medewerkers ter beschikking gesteld.

Geen regels over bekostiging zijn opgenomen, aangezien de jaarlijkse begroting van de Informatiecommissaris onderdeel uit zal maken van Hoofdstuk IIB van de Rijksbegroting, betreffende de overige hoge colleges van staat. De Informatiecommissaris is, anders dan de overige hoge colleges van staat, niet opgenomen in de uitzonderingen van artikel 1:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, zodat de Informatiecommissaris een bestuursorgaan is in de zin van die wet. Hiervoor is gekozen, omdat de Informatiecommissaris wordt belast met het administratief beroep tegen besluiten op grond van de Wet op de informatievrijheid en de regeling van het administratief beroep onderdeel uitmaakt van de Algemene wet bestuursrecht. Ook overigens bestaat voor een dergelijke uitzondering geen aanleiding. Daarmee is de Informatiecommissaris een bestuursorgaan van de centrale overheid en zou de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing zijn op de Informatiecommissaris. Omdat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet is bedoeld voor een hoog college van staat is in het vijfde lid bepaald dat die wet niet van toepassing is op de Informatiecommissaris.

Artikel 7.2 Taken

In dit artikel staan de taken beschreven van de Informatiecommissaris. Deze taken kunnen grofweg in twee categorieën worden ingedeeld. Enerzijds betreft het activiteiten ter bevordering van de uitvoering van deze wet, zoals het geven van voorlichting, het opleiden van ambtenaren en het gevraagd of ongevraagd uitbrengen van adviezen aan organen die op grond van deze wet verplicht zijn informatie te verstrekken. Anderzijds betreft het taken die zien op het in beeld brengen van de wijze waarop organen de Wet op de informatievrijheid uitvoeren. Die laatste taak kan niet worden aangemerkt als toezicht op de naleving, omdat deze wet verplichtingen oplegt aan organen van publieke en semipublieke instellingen, terwijl toezicht op de naleving ziet op de wijze waarop burgers wettelijke verplichtingen naleven. De Informatiecommissaris houdt in feite toezicht op de uitvoering van de wet. Dat doet hij door informatie te verzamelen over de wijze waarop de wet wordt uitgevoerd en daarover te publiceren. Deze publicaties zijn openbaar. In het tweede lid is bepaald dat de Informatiecommissaris om advies wordt gevraagd over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur die mede betrekking hebben op de toegankelijkheid en de openbaarmaking van informatie.

Artikel 7.3 Beroep

Dit artikel bepaalt dat de Informatiecommissaris tevens de taak heeft op administratief beroep te beslissen.

Artikel 7.4 Bevoegdheden

In dit artikel krijgt de Informatiecommissaris enkele bevoegdheden om zijn taken uit te kunnen oefenen.

In het eerste lid krijgt de Informatiecommissaris de bevoegdheid aan een orgaan inlichtingen te vragen alsmede toegang tot alle informatie die bij een orgaan berust. Het orgaan is verplicht die inlichtingen te verschaffen en dient ook de informatie te verschaffen die naar het oordeel van dat orgaan niet openbaar is.

Aangezien geen sprake is van toezicht op de naleving, zijn de artikelen 5:13 en verder van de Awb niet van toepassing. De relevante bevoegdheden uit de Awb zijn in het tweede lid opgenomen. Het betreft de bevoegdheid binnen te treden en informatie veilig te stellen. In het derde lid is bepaald dat de Informatiecommissaris medewerkers van zijn bureau aan kan wijzen die eveneens over de bevoegdheden van het eerste lid beslissen. Deze personen dienen zich bij de uitoefening van die bevoegdheden te kunnen legitimeren. Het legitimatiebewijs dient te voldoen aan de eisen die de Awb stelt aan het legitimatiebewijs van toezichthouders in de zin van artikel 5:12 Awb.

In het vierde lid is bepaald dat de Informatiecommissaris personen onder ede kan horen. Deze bepaling kan van belang zijn als er een geschil bestaat over de vraag of bepaalde informatie bestaat of dat deze is vernietigd.

In het vijfde lid is bepaald dat een orgaan verplicht is alle medewerking te geven aan de Informatiecommissaris.

De Informatiecommissaris beschikt bij al zijn taken over de bevoegdheden van dit artikel, ook bij de behandeling van een administratief beroep.

Artikel 7.5 Last onder dwangsom

Ten einde de Informatiecommissaris in de gelegenheid te stellen om zijn taken effectief uit te oefenen, wordt voorgesteld hem de bevoegdheid te geven om aan organen een last onder dwangsom op te leggen.

De Informatiecommissaris beschikt over die bevoegdheid in drie gevallen. Het belangrijkste geval betreft de situatie waarin hij niet tijdig de stukken krijgt die hij nodig heeft om een ingesteld administratief beroep af te doen. Termijnoverschrijding is een van de belangrijkste problemen bij de uitvoering van de huidige Wob en de Informatiecommissaris dient over een effectief middel te beschikken om onnodige vertraging door stilzittende bestuursorganen te voorkomen. Onderhavig voorstel bevat geen vaste termijn waarbinnen een orgaan de stukken aan de Informatiecommissaris moet verstrekken. De Informatiecommissaris zal dus bij de mededeling dat administratief beroep is ingesteld een termijn moeten stellen. De Informatiecommissaris kan daarbij rekening houden met de omvang van het verzoek. Als het orgaan niet binnen die termijn alle stukken verstrekt, kan de Informatiecommissaris om de ontbrekende stukken vragen en daarbij een dwangsom opleggen die het orgaan verbeurt als het niet binnen de nieuwe termijn voldoet.

Het tweede geval waarin een last kan worden opgelegd, betreft het niet verlenen van de medewerking bij de uitvoering van de taken van de Informatiecommissaris die hij kan vorderen op grond van het voorgestelde artikel 7.4, vijfde lid. Het betreft dan primair de taken van artikel 7.2, maar ook de weigering medewerking te verlenen aan de uitoefening van de bevoegdheden van de overige leden van artikel 7.4.

De laatste mogelijkheid betreft het geval het orgaan een andere bepaling uit deze wet niet naleeft. Hierbij valt te denken aan de plicht tot actieve openbaarmaking van artikel 3.3, het bijhouden van het register en alle andere plichten die dit voorstel aan organen oplegt.

Artikel 7.6 Verslag

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

Artikel 8.1 Strafbepaling

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

Artikelen 8.2 en 8.3 Administratief beroep en geen beroep bij toepassing antimisbruikbepaling

Een bijzondere taak die aan de Informatiecommissaris wordt opgedragen, is de behandeling van het administratief beroep tegen besluiten op grond van deze wet. Administratief beroep is een bestuurlijke geschillenprocedure voorafgaand aan het beroep bij de rechter, waarbij, anders dan in bezwaar, een ander bestuursorgaan een besluit neemt dan het bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen. Uit het openstellen van administratief beroep volgt dat op grond van artikel 7:1 van de Awb daarmee geen bezwaar meer kan worden ingediend bij het orgaan zelf. De procedure van het administratief beroep is uitputtend geregeld in de Algemene wet bestuursrecht, zodat hier geen aanvullende bepalingen hoeven worden genomen. Uitzondering vormt de bepaling over de stukken die voorafgaand aan de zitting ter inzage worden gelegd. In artikel 7:18 van de Awb is bepaald dat alle op de zaak betrekking hebben de stukken ter inzage worden gelegd. Bij een geschil over het openbaar maken van stukken zou een verplichting tot ter inzage leggen van die stukken leiden tot beëindiging van het geschil. Een verzoeker zou dan enkel door het instellen van beroep al over de geweigerde stukken kunnen beschikken. Net zoals in artikel 8:29 van de Awb is geregeld dat een partij kan verzoeken dat alleen de rechter de stukken kan inzien, dient ook bij het administratief beroep alleen de Informatiecommissaris (en de medewerkers van zijn bureau) over de geweigerde stukken te beschikken, zolang op het beroep geen uitspraak is gedaan.

Als de Informatiecommissaris oordeelt dat een beroep gegrond is, kan hij bij zijn besluit de betreffende stukken verstrekken. Indien het betreffende orgaan of een derdebelanghebbende hebben aangegeven dat zij het besluit van de Informatiecommissaris aan de rechter willen voorleggen, verstrekt de Informatiecommissaris de openbaar gemaakte stukken pas twee weken na de bekendmaking van zijn besluit, zodat het orgaan of de derdebelanghebbende bij de bestuursrechter een voorziening kunnen aanvragen bij de rechtbank waar zij hun woonplaats hebben, dan wel zijn gevestigd. Tegen het besluit van de Informatiecommissaris staat beroep open bij diezelfde rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In artikel 8.2, eerste lid, wordt voor de burger de mogelijkheid van administratief beroep opengesteld bij de Informatiecommissaris tegen besluiten op grond van deze wet. Uit artikel 7:1 van de Awb volgt dat geen

bezwaar tegen deze besluiten kan worden ingesteld. Hiermee wordt voorkomen dat met de instelling van de Informatiecommissaris een nieuwe schijf in de procedure wordt ingevoerd.

In het vijfde lid wordt bepaald dat het orgaan dat het primaire besluit heeft genomen van rechtswege partij is bij beroep en hoger beroep bij de bestuursrechter. In het stelsel van de Awb is de Informatiecommissaris het bestuursorgaan dat de beslissing in administratief beroep bij de rechter verdedigt. Het orgaan kan bij de rechter alleen maar partij in het geding worden, als het zelf beroep instelt of als het door de rechter als partij wordt toegelaten op grond van artikel 8:26 Awb. Het instellen van beroep is niet mogelijk als het orgaan het eens is met het besluit van de Informatiecommissaris. In dat geval is het orgaan voor het behartigen van zijn belangen dus afhankelijk van de Informatiecommissaris, tenzij het wordt toegelaten. Uit oogpunt van doelmatigheid wordt die toelating hier wettelijk geregeld in plaats van afhankelijk gelaten van een rechterlijke beslissing.

In artikel 8.3 is bepaald dat tegen het besluit van de Informatiecommissaris om toestemming te verlenen aan een orgaan om een verzoek af te wijzen op grond dat sprake is van misbruik, geen beroep open staat. Dit om te voorkomen dat na een dergelijke afwijzing van een verzoek een dubbele rechtsgang open staat. De verzoeker van wie het verzoek is afgewezen kan administratief beroep instellen tegen het afwijzende besluit en niet tegen de beslissing van de Informatiecommissaris om toestemming te verlenen.

Artikel 8.4 Uitsluiting dwangsom bij niet tijdig beslissen

Zie paragraaf 4.5.1 van de toelichting.

Artikel 8.5 Kosten

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

Artikel 8.6 Uitvoeringsregels

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

Artikel 8.7 Wijziging bijlage 1

Zie voor een toelichting op dit artikel de toelichting bij artikel 2.2.

Artikel 8.8 Verhouding met andere wetten

Dit artikel bepaalt dat deze wet bepalend zal zijn voor de openbaarheid van alle publieke informatie. Het wetsvoorstel bevat een uitputtend regime doordat alleen van de daarin opgenomen bepalingen kan worden afgeweken bij een wet die in bijlage 2 bij het wetsvoorstel is opgenomen. Beoogd is om in de bijlage een volledige lijst op te nemen van de wetten waarin een van de huidige Wob afwijkend openbaarheidsregime is

opgenomen. Opgenomen zijn alle artikelen uit wetten waarvan uit wetsgeschiedenis of jurisprudentie blijkt dat deze artikelen een van de Wob afwijkende regeling bevatten. De regimes van de in de bijlage opgenomen wetten blijven vooralsnog ongewijzigd in stand en zullen dus, als gevolg van opname in de bijlage, voorgaan op de bepalingen van dit wetsvoorstel. De enige uitzondering hierop is de voorgestelde aanpassing in de Wet op de Raad van State in artikel 9.3.

Artikel 9.1 Wijziging Wet rechtspositie Raad van State, Algemene rekenkamer en Nationale ombudsman

Met de wijziging van de Wet rechtspositie Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman wordt het karakter van de Informatiecommissaris als hoog college van staat benadrukt. De Informatiecommissaris ontvangt evenals de vicepresident van de Raad van State, de voorzitter van de Algemeen Rekenkamer en de Nationale ombudsman het salaris van een minister. Ook bij ambtsjubileum, vakantiegeld en eindejaarsuitkering, alsmede bij overlijden, wordt dezelfde rechtspositieregeling van toepassing verklaard. Tot slot wordt de Informatiecommissaris toegevoegd aan de citeertitel van de Wet rechtspositie.

Artikel 9.2 Verval bepaling Wet op de raad van State

Zoals aangegeven in de toelichting bij artikel 8.7 wordt voorgesteld om het van de huidige Wob afwijkende openbaarheidsregime van de Wet op de Raad van State niet in stand te houden. De Wet op de Raad van State is niet opgenomen in bijlage 2 bij artikel 8.7, als gevolg waarvan het openbaarheidsregime van artikel 26 van die wet op zich al zou wijken voor het regime van het onderhavige wetsvoorstel. Het is echter onwenselijk om bepalingen die *de jure* geen werking meer hebben, in stand te houden en daarom wordt voorgesteld om artikel 26 van de Wet op de Raad van State te laten vervallen. Het gevolg is dat adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State, door Ons gevraagd (tezamen met openbaarmaking van de aan de Afdeling advisering voorgelegde tekst en van het nader rapport), adviezen als bedoeld in artikel 21 van de Wet op de Raad van State («De Afdeling advisering adviseert Ons voorts indien zij dit nodig acht») en voorlichting in aangelegenheden van wetgeving en bestuur als bedoeld in artikel 21a van die wet, voortaan openbaar zullen worden gemaakt overeenkomstig het regime van het onderhavige wetsvoorstel. Zie verder de toelichting bij artikel 3.3.

Artikel 10.1 Intrekking Wet openbaarheid van bestuur

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

Artikel 10.2 Overgangsbepaling registerplicht

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

Artikel 10.3 Inwerkingtreding

Het tijdstip waarop deze wet in werking zal treden zal bij koninklijk besluit worden bepaald. Voor artikel 3.2 geldt dat de daarin opgenomen registerplicht zal gaan gelden met ingang van vijf jaar na dat tijdstip, dit om de betrokken organen in staat te stellen de nodige voorbereidingen te treffen.

Peters