
Vergaderjaar 2004–2005

30 214

**Open de oester
Nota over openbaar bestuur**

Nr. 1

BRIEF VAN HET LID DUYVENDAK

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 31 augustus 2005

Hierbij doe ik u toekomen de nota «Open de oester. Nota over openbaar bestuur».

Duyvendak

OPEN DE OESTER

Nota over openbaar bestuur

Inleiding

Wob is ingewikkeld en tijdrovend

Dit jaar bestaat de Wet Openbaarheid Bestuur (Wob) 25 jaar. Dat is geen reden voor een feestje. In 1980 liep Nederland internationaal gezien voorop met deze wet die de openbaarheid van bestuur regelt. Inmiddels behoort Nederland tot de achterblijvers. Het doel van de wet «*openbaarheid van bestuur*» wordt niet waargemaakt. Het Nederlandse bestuur is nauwelijks opener geworden van deze wet. Slechts zeer weinigen hebben door de Wob extra informatie kunnen krijgen. Nederland kent een zeer beperkte inzage praktijk. Slechts 15 procent van de verzoeken wordt in eerste instantie gehonoreerd. Na bezwaarprocedures stijgt dit naar 35 procent. Het bestuur mag op tal van gronden verzoeken afwijzen. De criteria daarvoor zijn zeer ruim gedefinieerd. De indiener van een verzoek moet daarbij veel geduld hebben: het duurt vaak 6 maanden tot een jaar voordat de gevraagde documenten beschikbaar komen, als ze al aan de openbaarheid prijs worden gegeven. De hindernissen zijn dus groot en de kans op succes is zeer beperkt. Daarom is het niet vreemd dat er jaarlijks op rijksniveau slechts duizend verzoeken worden ingediend. In internationaal perspectief is dit aantal opmerkelijk laag. Het is evenmin verbazingwekkend dat de Wob geen *lekenwet* is, zoals wel de bedoeling was. Het zijn vooral professionals die gebruik maken van de mogelijkheden. Voor de «gewone» burger is dit veel te ingewikkeld en tijdrovend.

Wob heeft desondanks nut bewezen

De pers, belangenbehartigers en onderzoekers maken wel spaarzaam gebruik van de Wob. Dit gaat met vallen en opstaan. Ook zij hebben veel last van de genoemde problemen. Wanneer zij wel succesvol «*Wobben*», blijkt hoe nuttig dit instrument kan zijn. Keer op keer leidt het tot inzichten die via parlementaire controle tot dan toe niet aan de orde kwamen. Daarbij gaat het vaak om grote maatschappelijke kwesties zoals rampen; de kwaliteit in het onderwijs; fraude- en declaratiezaken; reconstructie van veiligheidskwesties; de omvang van de wapenhandel via Nederland; inspectiegegevens en de kwaliteit van publieke dienstverlening; de problematiek rond handhaving. Denk bijvoorbeeld aan de Bijlmerramp; de vuurwerkramp in Enschede; de Molukse treinkapingen; de eventuele komst van Ócalan naar Nederland; extreem rechts binnen Dutchbat; fricties binnen Defensie over geweldsinstructies; wapenleveranties aan en via Israël, Pakistan en India; schoolprestaties; slaagcijfers van autorijscholen; bijklussende journalisten; en emolumentenvergoedingen. In al die zaken werden via de Wob documenten openbaar die tot dan toe in de parlementaire behandeling onzichtbaar bleven. Deze succesvolle Wob-acties laten goed de potentie van de Wet Openbaarheid Bestuur zien.

Onder Balkenende minder openbaarheid

We zouden de mogelijkheden van de Wob veel beter moeten benutten. Helaas gebeurt het omgekeerde. Zeker sinds het aantreden van de kabinetten Balkenende zien we een steeds verdere beperking van de openbaarheid. Steeds meer categorieën stukken worden afgeschermd. De minister van VWS is gek op marktwerking en consumenteninformatie, maar tegelijkertijd laat hij de landsadvocaat in een Wob-zaak pleiten tegen de openbaarmaking van gegevens over ziekenhuisinfecties. De Nederlandse overheid heeft in de praktijk altijd weerstand gehad tegen open-

baarmaking, maar sinds Balkenende gebeurt dat vaker en met meer verve én succes bij de rechters. Zo is nu zelfs een zaak afgewezen van 7 000 voedselconsumenten die om toegang verzochten tot informatie over resultaten van onderzoek naar gif in voedsel.

Kritische evaluaties

De Wob is al verschillende keren geëvalueerd. Deze rapporten zijn over het algemeen genomen kritisch tot zeer kritisch van toon. De universiteit van Tilburg heeft de laatste evaluatie uitgevoerd. Hun evaluatierapport dateert van januari 2004. Ook dit rapport komt niet tot positieve conclusies: «de geest van de wet en de praktijk van de toepassing ervan liggen in de beleving van zowel overheid als burger verder uit elkaar dan aanvaardbaar is». Helaas is die kritische geest nog lang niet doorgedrongen tot het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat verantwoordelijk is voor de Wob. Een belangrijke ambtenaar die betrokken is bij de Wob vat de zeer kritische evaluatie als volgt samen: «Uit de evaluatie kwamen geen erg schokkende dingen. Er zijn wel wat tips geformuleerd...» (Binnenlands bestuur, 4 mei 2005). Verder beklagt hij zich in dit interview over het feit dat «in principe iedereen over omvangrijke onderwerpen informatie kan vragen». Hij zou daarom graag nog enige restricties zien. Dit past binnen de gesloten bestuurscultuur die sinds het aantreden van de kabinetten Balkenende nog is verergerd in Nederland.

Betere Wob heeft grote voordelen

De Wob is in potentie een belangrijk instrument. Het geeft de burger zelf de mogelijkheid het beleid te controleren of de totstandkoming ervan te reconstrueren. Dit is een belangrijke aanvulling op de parlementaire controle die via de volksvertegenwoordigers plaatsvindt. De burger kan met de Wob in de hand zelf de extra parlementaire controle invullen, zo is de bedoeling achter de wet. Door de juiste documenten en informatie te krijgen, kunnen burgers zicht krijgen op het beleidsproces. Op basis daarvan kunnen zij desgewenst verdere activiteiten ontplooiën. De centrale gedachte achter de Wob is dat de overheid voor en van de burgers is, en niet andersom. Zo'n overheid dient transparant te zijn en voor deze burgers geen geheimen te kennen. Een goed functionerende Wob heeft ook een essentiële preventieve werking: de wetenschap dat in principe alle informatie openbaar wordt, dwingt tot een open en transparante bestuursstijl. Het voorkomt dat bestuurders en overheidsdiensten er een eigen agenda op nahouden die zich onttrekt aan het publieke blikveld.

Beslispunten: Vijf voorstellen om het bestuursproces open te breken

Een ingrijpende verandering is zeer gewenst. Openbaarheid is één van de hoekstenen van de democratie. De indiener doet vijf voorstellen om het Nederlandse bestuursproces open te breken, conform de oorspronkelijke doelstellingen van de Wob.

1. *Er moeten veel meer verzoeken om openbaarheid worden gehonoreerd.* De gronden waarop een verzoek tot openbaarheid geweigerd kan worden, moeten fors worden beperkt. Ze dienen ook veel specifiekere te worden geformuleerd. De gronden voor weigering zijn nu zo algemeen dat de overheid zich er al snel op kan beroepen. Er is veel te snel sprake van «onevenredige benadeling» (art. 10.2.g) van de overheid bij openbaarmaking. Ook worden de in de wet opgenomen «beperkingen» (Art. 11) veel te ruim toegepast. Daardoor kan openbaarmaking al worden geweigerd zodra er een naam van een ambtenaar op de informatie staat.

2. *De werkingssfeer van de Wob dient te worden uitgebreid.* De overheid heeft in de afgelopen 25 jaar veel van haar taken verzelfstandigd en gepri-vatiseerd. Publieke taken worden daardoor ook uitgevoerd door zelfstan-dige bestuursorganen (ZBO's), vormen van publieke en private samenwer-king (PPS) en zelfstandige bedrijven waarvan de overheid een groot deel zoniet alle aandelen in handen heeft (NS, Schiphol). Die zelfstandige bedrijven en PPS-constructies vallen echter niet altijd onder de Wob. Gezien de aard van hun taken vindt de indiener dat zij tot het publieke domein behoren. Daarom moeten zij ook onderworpen zijn aan democra-tische controle. Openbaarheid is daarvoor een voorwaarde. Zij moeten dus ook onder de Wob gaan vallen. Dat is des te urgenter, omdat steeds meer publieke taken worden overgedragen aan zelfstandig opererende bedrijven. Er wordt ook steeds vaker gebruik gemaakt van PPS-construc-ties. Daardoor onttrekt zich steeds meer informatie aan de openbaarheid. Wanneer de Wob wordt uitgebreid voor ZBO's en PPS-constructies, moeten ook de zogenaamde «autoriteiten» daar onder vallen (Opta, AFM, Dte, Nma etc.) Dit geldt ook voor overlegorganen die louter bestaan uit overheden. Bijvoorbeeld de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, het korpsbeheerdersberaad en regionale besturen (bijvoorbeeld het knooppunt Arnhem–Nijmegen).

3. *De overheid moet veel sneller reageren op een vraag om informatie.* Termijnoverschrijdingen dienen te worden aangepakt en bestraft. De bestuursorganen antwoorden in minder dan 10 procent van de gevallen binnen de maximumtermijn van 28 dagen op de verzoeken. Op overschrij-ding van deze termijn staat geen enkele sanctie. Een effectieve werking van de Wob vereist snelheid. Vertragingstactieken werken erg demotive-rend. Traagheid zorgt er bovendien voor dat «het moment» voorbij is waarop de informatie het meest nuttig kan worden gebruikt.

4. *De Wob moet weer een lekenwet worden.* De huidige wet maakt het burgers veel te moeilijk om een Wob-verzoek zelf in te dienen. Het is voor een burger zo goed als onmogelijk om zelf zo'n verzoek ook met succes af te ronden. Een verzoek moet aan veel te veel – vaak impliciet genoemde – vereisten voldoen, wil het kans van slagen hebben. Het indienen van verzoeken dient vereenvoudigd te worden. Er moeten standaardformu-lieren beschikbaar te komen, en de overheid zou ondersteuning moeten geven aan hen die een verzoek in willen dienen. De Wob dient weer een echte lekenwet te worden; een instrument in handen van burgers. In de VS kunnen mensen op de site van elk bestuursorgaan online een wobverzoek indienen. Vaak hebben deze overheidsinstanties een dubbele site. Naast de «normale» site (www.minbzk.nl bijvoorbeeld) bestaat er dan ook nog een speciale wob site (www.wob.minbzk.nl). Op die site staan in de VS vaak indexen van openbare stukken, indexen van (nog) niet open-bare stukken, standaardformulieren voor verzoeken, en hulp bij het formu-leren en indienen van een verzoek.

5. *De overheid moet veel meer documenten uit eigen beweging openbaar maken.* Dit zal een grote bijdrage leveren aan de transparantie van de overheid. Daarnaast zal het de werkdruk van (WOB)ambtenaren vermin-deren, want een groot deel van de documenten wordt toch al openbaar gemaakt. Het groeiende gebruik van internet biedt hier voldoende moge-lijkheden toe. Overheidsinstanties moeten daarnaast ook «leeskamers» gaan inrichten. Uiteindelijk scheelt dit tijd, werk en kosten. Er zullen minder officiële Wob-verzoeken worden gedaan. Burgers kunnen makke-lijker zelf in documenten kijken of zij interessant zijn, zonder dat ze meteen formeel moeten worden opgevraagd.

Naast deze 5 algemene voorstellen, zijn er ook nog specifiekere verbete-ringen mogelijk. Deze voorstellen zijn in een aparte bijlage aan het eind

van deze nota opgenomen. Bij het schrijven van deze nota heb ik dankbaar gebruik gemaakt van de ruime ervaring uit de praktijk van de Wob deskundige, dhr. Roger Vleugels.

WOB IN NEDERLAND

Van voorhoede naar hekkensluiter

Affaire Faas

De discussie over openbaarheid van bestuur in Nederland begon met de affaire Faas. Een goed ingevoerde journalist van de Volkskrant, Henri Faas was in september 1957 achter delen van de inhoud van de Miljoenennota en de Troonrede gekomen. Nadat hij die, vóór Prinsjesdag, in de Volkskrant had gepubliceerd, ontstond er paniek. De toenmalige directeur van de RVD, G.J. Lammers nam meteen contact op met de voorzitter van de hoofdredacteuren om verdere verspreiding te voorkomen. Uit de notulen van de Voorlichtingsraad blijkt dat premier Drees en het kabinet dit voorval niet alleen zien als een «lek», maar zelfs als een ernstige bedreiging van de democratie, aangezien de ontmoeting van regering en parlement één van de pijlers is waarop de democratie rust. Voortijdige publicatie in de media hoorde daar blijkbaar niet bij. Faas werd door het Kabinet gestraft voor zijn actie. Hij werd voor de duur van één jaar van alle overheidsinformatie uitgesloten. Ook mocht hij de departementen niet meer in. Er volgt een storm van kritiek die er uiteindelijk toe leidt dat de premier de ban van Faas krap vier maanden later opheft.

Adviezen over openbaarheid overheidsinformatie

Het gevolg van deze affaire is dat er verschillende onderzoeken plaatsvinden over de relatie tussen overheid en pers en over het recht op informatie van burgers en van de pers. Zowel de vaste colleges van advies en bijstand, als de pers zelf brengen hierover adviezen uit. De adviezen van de vaste colleges worden – paradoxaal genoeg – geheim gehouden, met als argument dat de regering zo in alle vrijheid haar standpunt kan bepalen. De Tweede Kamer vraagt om openbaarmaking. Drees weigert. Uiteindelijk dient KVP voorman Romme bij de Algemene Beschouwingen in 1958 een motie in waarin gesteld wordt dat de adviezen van de vaste colleges van advies en bijstand als regel openbaar moeten worden gemaakt. Een eerste begin met de discussie over openbaarheid was gemaakt.

Het duurde tot begin jaren zeventig voordat dit debat daadwerkelijk een vervolg kreeg. Voorzichtig werd de Wet Openbaarheid Bestuur in de steigers gezet. Maar eerst zou de Commissie Biesheuvel haar licht nog over het onderwerp laten schijnen. De uitkomsten van deze commissie gingen een aantal ministers uit het kabinet-Den Uyl echter te ver. Er was grote vrees voor de versterking van de relatie tussen ambtenaar en minister, en angst voor een enorme toename van de werklust voor ambtenaren met alle verzoeken tot informatie. Mede vanwege alle discussies duurde het tot 1975 voordat het Kabinet Den Uyl een wetsvoorstel naar de Kamer zond.

Wetsvoorstel openbaarheid bestuur

De Tweede Kamer behandelde de wet in 4 termijnen, waarna de Eerste Kamer evenmin prioriteit gaf aan de behandeling. Toch waren het vooral interne kabinetsdiscussies die voor de meeste vertraging zorgden. De wet werd uiteindelijk in 1978 in het Staatsblad geplaatst en trad op 1 mei 1980 in werking.

Ondanks de moeizame totstandkoming was Nederland één van de eerste landen die openbaarheid in een wet vastlegde. Een tiental andere landen voerde dit soort wetten in rond het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw. De Verenigde Staten liepen in deze beweging voorop. Hun *Freedom of Information Act* stamt al uit 1966. De absolute koploper is echter Zweden. Dat land kende toen letterlijk al twee eeuwen, sinds 1766, een wet die de toegang tot overheidsdocumenten regelt. Nog opvallender dan de late wetgeving in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk is dat Frankrijk, en bijvoorbeeld ook Luxemburg en Zwitserland nog steeds geen wetgeving inzake openbaarheid kennen.

Evaluatie en bijstelling Wob

In de Wob is een evaluatieverplichting opgenomen. De eerste evaluatie kwam uit in 1983, uitgevoerd door de Commissie Biesheuvel. Het was een kritisch rapport, voor een groot deel gebaseerd op een ander kritisch onderzoek, uitgevoerd door J.M. de Meij. Het bevatte 39 aanbevelingen, vooral gericht op een ruimhartiger openbaarheid. Naar de mening van de commissie moest de overheid veel meer informatie uit eigen beweging aan de burger verstrekken. Inmiddels is de Wob verschillende keren gewijzigd. Met een wetsvoorstel in januari 1987, dat uiteindelijk pas in mei 1992 in werking is getreden, werd de WOB aangepast. De regering schrijft in de Memorie van Toelichting bij deze wijzigingsvoorstellen dat de keuze voor een vernieuwde tekst niet betekent dat de aan de bestaande wet ten grondslag liggende beginselen verandering hebben ondergaan. Uitgangspunt zou zijn gebleven dat zowel bij informatieverstrekking op verzoek, als uit eigen beweging openbaarheid voorop staat. De Wob is dan ook geen geheimhoudingswet, aldus de regering.

E.J. Daalder en H. Koning, twee deskundigen op het gebied van openbaarheid van overheidsinformatie, kijken hier anders tegenaan. «Vanuit het perspectief van de openbaarheid is er wel sprake van een stap terug: de beperking op de openbaarheid voor documenten bestemd voor intern beraad wordt aangescherpt en uitgebreid tot anderen dan bewindspersonen, bestuurders en ambtenaren die aan het interne beraad deelnemen.» Dat laatste is voor Koning reden te spreken van «één stap vooruit, twee stappen terug». (Daalder, p. 82)

Na deze grote aanpassing hebben er nog enkele kleine aanpassingen plaatsgehad. Bijvoorbeeld naar aanleiding van Europese (milieu) afspraken. De universiteit van Tilburg heeft de laatste evaluatie uitgevoerd. Hun rapport dateert van januari 2004. Ook dit rapport komt niet tot positieve conclusies. Tilburg stelt dat het doel van de wet – openbaarheid – in veel gevallen op de achtergrond is geraakt: «de geest van de wet en de praktijk van de toepassing ervan liggen in de beleving van zowel de overheid als de burger verder uit elkaar dan wenselijk is».

Opmerkelijk is dat de politieke belangstelling voor de Wob de laatste jaren zeer beperkt is. Zo heeft de Tilburgse evaluatie tot nu toe tot geen enkele parlementaire activiteit geleid. Ook op het ministerie van BZK heeft vernieuwing van de Wob geen enkele prioriteit. Het rapport werd zoals gezegd gepresenteerd in januari 2004. In mei van dat jaar stuurt de minister voor bestuurlijke vernieuwing het rapport pas naar de Kamer met de mededeling «reacties te willen inwinnen alvorens een standpunt over de aanbevelingen kenbaar te maken». Inmiddels zijn we een jaar en een minister verder en is het nog steeds oorverdovend stil. Daarmee wordt onvoldoende erkend hoe vitaal openbaarheid en transparantie zijn voor een goed functionerende democratie. Deze nota probeert onder andere in deze leemte te voorzien.

Het gebruik van de Wob

Wob wordt weinig gebruikt

Nederland heeft weliswaar als een van de eerste landen een openbaarheidswet, maar dat wil nog niet zeggen dat de burger er gretig gebruik van maakt. Bij invoering in 1980 maakte minister Rood een conservatieve schatting van het aantal ambtenaren dat voor uitvoering van deze wet nodig zou zijn. Die schatting ging uit van zowel een absoluut als relatief veel lager aantal verzoeken dan toen al praktijk was in de Verenigde Staten. Hij schatte in dat er zo'n vijftig Wob-ambtenaren per departement nodig zouden zijn. In de jaren tachtig bleken er niet meer dan één à twee per departement nodig. Dat laat zien dat deze wet weinig werd gebruikt. In de jaren tachtig zijn er bij alle departementen en rijksdiensten samen in tien jaar enkele honderden Wob-verzoeken ingediend. De jaren negentig geven een snelle groei te zien. Vanaf midden jaren negentig ligt het aantal verzoeken vrij stabiel rond de 1000 per jaar. Deze cijfers slaan niet op WOB-verzoeken bij lagere overheden en op bijvoorbeeld ZBO's. Het zijn ook minimum aantallen aangezien er geen centrale registratie bestaat. Nederland kent wat dat betreft geen goede procedure van vastleggen. Dit laatste is overigens ook bij het Wobben een probleem, meer hierover verderop.

Nederland doet dit veel slechter dan andere landen. Bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk bestaat pas sinds 1 januari 2005 een *Freedom of Information Act* (FOIA). Toch zijn er per 1 maart 2005 al meer documenten openbaar gemaakt dan in 25 jaar *Wobben* in Nederland. Om precies te zijn: er zijn ruim 100 000 verzoeken op 1 januari ingediend. Daarvan waren er op 1 maart al meer dan 50 000 van gehonoreerd.

Moeizame omgang met Wob-verzoeken

Nog steeds worden binnenkomende Wob-verzoeken gezien als extra werk. Er wordt vertraagd, tegengewerkt en in eerste fase onrechtmatig geweigerd. Verder wreekt zich dat de archiefhuishouding zeer beneden peil is. Zeer vaak is er geen sprake van de «goede en geordende» bewaring en ontsluiting die de Archiefwet voorschrijft. Bovendien ontbreekt een goede notificatie. Daardoor is het niet zichtbaar voor de verzoeker of de behandelende ambtenaar welke documenten er bestaan inzake de vraag of een onderwerp.

Letterlijk is het zo dat op het moment dat een burger vraagt om informatie bij een overheidsinstelling, dit als een WOB verzoek kan worden beschouwd. Veel verzoeken van burgers om inzage in overheidsdocumenten leiden tot niks. Al is het maar omdat zij snel afhaken als hun verzoek wordt afgewezen. Lange bezwaarprocedures zijn aan hen immers niet besteed. Daarnaast is het nog maar de vraag of deze verzoeken om informatie ook daadwerkelijk door de behandelend ambtenaren onder de WOB worden geschaard.

Structurele problemen bij Wob-verzoeken

De verzoeken die daadwerkelijk worden ingediend, worden veelal gedaan door zogenaamde «actieve gebruikers»: personen die de Wob vooral beroepsmatig gebruiken, zoals journalisten. Bij deze expliciete verzoeken komen er 3 structurele problemen aan de oppervlakte.

1. De gronden waarop een verzoek tot openbaarheid geweigerd kunnen worden, zijn veel te ruim en te weinig specifiek geformuleerd. Zij zijn nu zo algemeen dat iets er al snel onder valt. Er is veel te snel sprake van «onevenredige benadeling» (art. 10.2.g) van de overheid bij openbaarma-

king. Ook wordt de in de wet opgenomen «privacybescherming» (Art. 10.2.e) veel te ruim toegepast. Zodra de naam van een ambtenaar op een stuk staat, kan openbaarmaking al worden geweigerd.

2. De werkings sfeer van de Wob is veel te beperkt. Publiek-private samenwerkingsconstructies (PPS) en sommige onderdelen van ZBO's vallen niet onder de Wob. Zowel ZBO's, als PPS-constructies behoren tot het publieke domein. Zij zouden ook ten volle onderworpen moeten zijn aan democratische controle, net als de zogenaamde «autoriteiten» (Opta, AFM, Dte, Nma etc.). Openbaarheid is daarvoor een voorwaarde. Er wordt steeds vaker gebruik gemaakt van PPS-constructies en zo onttrekt zich steeds meer informatie aan de openbaarheid. Via de Wob moet je inzicht kunnen krijgen in de risico's die de overheid neemt door deel te nemen aan grote projecten. Zodra die projecten worden gegoten in een PPS vorm, wordt ineens alles afgeschermd. Het is begrijpelijk dat delen van private posities in een PPS soms worden afgeschermd. Maar voor de posities van publieke instellingen moeten de gewone regels van de Wob gelden. Dat betekent dat dit vatbaar moet zijn voor controle en openbaarheid.

Ook gemeenten en provincies vallen onder de Wob. Maar wat ze onderling afspreken in de VNG en het IPO is dat niet, omdat die organen geen bestuursorgaan zouden zijn. Hetzelfde geldt voor samenwerkingsverbanden van de politie en voor samenwerkingsorganen van gemeenten, waterschappen of provincies. De indiener vindt dat ook dit onder de Wob moet gaan vallen.

3. Termijnoverschrijdingen dienen te worden aangepakt. In minder dan 10 procent van de gevallen antwoorden de bestuursorganen binnen de maximumtermijn van 28 dagen op de verzoeken. Bij veel verzoeken duurt het een maand tot maanden langer. Er staat geen enkele sanctie op overschrijding van deze termijn. Dat moet er wel komen, want een effectieve werking van de Wob vereist snelheid.

Dit euvel speelt niet alleen bij verzoek en bezwaar, maar zelfs bij de rechter. Zo heeft de Raad van State afgelopen december in een uitgebreide Wob-zaak over de Nederlandse wapenhandel een uitspraak van de Amsterdamse rechtbank vernietigd. De Raad van State noemt de Amsterdamse uitspraak onbegrijpelijk omdat er recht is gesproken over documenten die geheel onbekend waren bij de Amsterdamse rechtbank. Het ministerie had die documenten simpelweg niet overlegd. Toch sprak de rechter zich over die documenten uit, en dan ook nog in een uitspraak die 6 maanden op zich liet wachten terwijl de termijn daarvoor 6 weken is.

Sinds Balkenende wordt de overheid nog geslotener en trager

Sinds de kabinetten Balkenende sluiten de archiefmappen en ordners zich meer en meer. Steeds vaker stranden verzoeken tot openbaarmaking. Er wordt meer geweigerd. Bijvoorbeeld alle documenten rond strafzaken worden door justitie geweigerd, verwijzend naar de Wet bescherming persoonsgegevens [Wbp] die de Wob opzij zou drukken. Dit is een visie die door het College bescherming persoonsgegevens wordt verworpen, maar intussen leidt deze redenering wel tot een reeks afgewezen verzoeken.

Een ander voorbeeld gaat over de gegevens van de Inspecties van het Rijk. Sinds 1996 zijn inspectiegegevens onder de Wob toegankelijk. In december 2004 is daar door uitspraken van de Raad van State een einde aan gekomen. De Raad weigerde de toegang tot Inspectierapporten over ziekenhuisinfecties en inspectiegegevens over hygiëne in voedingswinkels en restaurants. Deze uitspraken worden inmiddels aangegrepen om zelfs in een zaak van 7 000 voedselconsumenten de toegang tot informatie over testresultaten over giftige residuen in voedsel af te wijzen. Het beroep

Veel verzoekers haken af door de trage manier waarop Wob-verzoeken worden behandeld. De regering wil dat probleem niet oplossen maar wegpoetsen door de wettelijke termijnen fors te verruimen. Ze willen niet de oorzaken van de vertraging aanpakken maar de wettelijke verdagings-termijn verlengen met 28 dagen. Dit betekent dat verzoeken pas na 56 dagen beantwoord hoeven te zijn. Dat is zeer slecht voor de openbaarheid. Want het debat wint aan belang als daarin actuele informatie een rol kan spelen. Dat wordt nogal problematisch als je eerst twee maanden op informatie moet wachten. Zeker als daarna ook nog een bezwaarronde nodig is, want dan ben je weer minimaal een kwartaal verder. Het tijds-aspect is dus zeer cruciaal. Vele verzoekers stoppen omdat de informatie die los kan komen toch niet meer te gebruiken is. Dit geldt zowel voor journalisten als voor belangenbehartigers. De eersten zien dat de actualiteit of de nieuws waarde inmiddels verdampt is; de tweeden zijn inmiddels al diverse onderhandelingsrondes verder. Daarom moeten we niet de termijnen verlengen, maar juist zorgen dat de termijnen strikt worden nageleefd.

Wat we niet mogen weten

Hieronder een lijstje met voorbeelden van zaken waarbij de overheid haar informatie niet openbaar wilde maken:

- Politieprestatiecontracten inclusief bijlagen en totstandkoming
- Het miljardenbedrag en de inhoud van het sale en leaseback contract (verkoop en huur) van het Nederlandse elektriciteitsnet door de energiebedrijven
- Persoonlijke (beleids)opvattingen van ambtenaren
- Geprivatiseerde en sommige verzelfstandigde overheidsdiensten weigeren toegang tot documenten
- Ingrepen door de overheden in onderzoeksrapporten alvorens ze verschijnen
- Overheidscontracten met private bedrijven als Ballast, KPMG of Pink
- Politie-, justitie- en Rijksrecherchedossiers zowel inhoudelijk als qua onderzoeksmethoden
- Rechtmatigheidsonderzoeken naar de jaarrekeningen van bijvoorbeeld gemeenten
- Evaluatierapport van de berging van de Koersk
- De rol van de Nederlandse regering bij de aanbesteding van de berging van de Koersk
- Kosten van juridische procedures rond het betwiste eigendom van Malevitsj-schilderijen
- Rijksrechercherapporten naar schietincidenten waarbij de politie is betrokken
- Aanbestedingen van bijvoorbeeld de Noord-Zuid-lijn
- Contract van Amsterdam met Siemens over piepende en scheurende Combinotrams
- Documenten nodig voor een reconstructie van de verzelfstandiging van het ABP
- Hygiëne in slagerijen
- Ziekenhuisinfecties en andere kwaliteitsindicatoren in de zorgsector
- Verpleegtehuizen die onder de maat presteren
- Gifstoffen in voedsel
- Berekeningsgrondslagen achter energierekeningen
- Kwaliteitsgegevens van telecomnetwerken rustend onder de Opta
- Informatie van organen die doen alsof ze niet onder de overheid vallen, zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Nederlands Politie-Instituut.

VOORSTELLEN: MEER OPENBAARHEID EN BETERE WOB

We moeten niet langer voortmodderen met de Wob zoals die nu is. Ons bestuur moet daadwerkelijk opener. De burger moet meer rechten krijgen om een grotere openheid af te dwingen. De indiener is niet de enige die hiervoor pleit. Er zijn van verschillende zijden al voorstellen gedaan in de afgelopen jaren. Velen pleiten voor een nieuwe en algemene wet op toegang, toegankelijkheid en gebruik van overheidsinformatie. Zo'n wet kan transparantie en openheid naar de huidige tijdseisen vormgeven. Bij deze nieuwe wet zou aangesloten kunnen worden bij de mogelijkheden van het digitale tijdperk.

De Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk en de Commissie Wallage over overheidscommunicatie hebben daar voorstellen voor gedaan. De commissie Wallage pleit voor actieve openbaarheid, fysieke toegankelijkheid (leeskamers) en een grote mate van transparantie van de beleidsvoorbereiding. De opstellers van de evaluatie van Tilburg pleiten eveneens voor een nieuwe, brede wet en een grotere actieve openbaarheid. Zij verwachten dat de druk die Wob-verzoeken nu nog op een organisatie legt daardoor vermindert. De actieve openbaarheid, eenvoudigweg meer documenten openbaar maken dus, zorgt daarvoor. Daarnaast zal het imago van de overheid hierdoor verbeteren en zal de neiging om te vragen om informatie via de juridische (Wob) weg verminderen.

Eind 1999 heeft de commissie-Scheltema (wetgeving algemene regels bestuursrecht) een andere route ter verbetering voorgesteld. Zij pleitte ervoor om de WOB onder te brengen in een nieuwe afdeling van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) onder de naam «openbaarheid van bestuur». De regering heeft deze aanbeveling destijds overgenomen en herinnerde er daarbij aan dat integratie van de WOB in de Awb reeds in in het 1988 was aangekondigd (Mvt 24 400 VI, nr. 49, p. 3). Toch zijn daar tot op de dag van vandaag geen concrete stappen toe gezet. Ook niet na deze omarming van het advies van de commissie-Scheltema.

Mr. E.J. Daalder betoogt in zijn recent verschenen proefschrift over de Wob dat de Awb niet de beste plek is om de WOB in op te nemen. Hij schrijft: «Door regelgeving ter uitvoering van een *staatsrechtelijk* beginsel in een *bestuursrechtelijke* wet op te nemen, wordt onvoldoende recht gedaan aan de bredere betekenis, die het beginsel van openbaarheid voor het recht heeft.». Zijn voorkeur zou uitgaan naar een opgaan van de Wob in een nieuwe, bredere wet, zoals Tilburg heeft bepleit.

De indiener kiest voornamelijk voor een vrij praktische benadering. Er is veel te zeggen voor een nieuwe, algemenere wet op toegang, toegankelijkheid en gebruik van overheidsinformatie. Maar dat is wel een heel lange weg om te gaan. Het lijkt niet verstandig hierop te wachten, nu dag in dag uit velen de gebreken van de huidige Wob aan den lijve ondervinden. De huidige wet én de huidige praktijk dienen zo snel mogelijk te veranderen. De problemen rond de WOB zijn al langer bekend. Oplossingen daarvoor zijn tamelijk eenvoudig te realiseren door de knelpunten in de wet aan te passen. Een geheel nieuwe wet zal deze kabinetsperiode ook niet meer ontstaan. Een serie relatief eenvoudige aanpassingen van de huidige Wob is nog wel binnen de huidige geplande kabinetsperiode te realiseren. De problemen van de WOB zijn al te lang terzijde geschoven. Daarom doet de indiener hieronder een serie voorstellen om de WOB beter te maken.

Beslispunten: voorstellen ter verbetering

1. Honoreer meer verzoeken om openbaarheid

De Wob kent 14 uitzonderingsgronden en beperkingen. Dat is gewoon teveel. Teveel vanuit de rechten van de burger gezien; teveel vanuit de hantering van de Wob; teveel voor de ambtenaren die ermee moeten werken. Bovendien zijn ze te vaag en overlappend. Als een ambtenaar het niet meer weet, of de opdracht krijgt hoe dan ook te weigeren, dan is er altijd wel een grond te vinden. Het systeem van uitzonderingsgronden moet kritisch worden doorgelicht. Er moeten minder uitzonderingsgronden komen, heldere omschrijvingen en geen overlap. Er zijn vier zeer betwistbare en vaak gebruikte uitzonderingsgronden die moeten worden aangepakt.

A. «Inspectie, controle en toezicht door de overheid» (art. 10.2.d.)

In 1996 ontstond de jurisprudentie die gegevens uit inspectie, controle en toezicht openbaar maakte onder de Wob. Alleen de manier waarop die gegevens vergaard zijn, mag beschermd blijven. Acht jaar lang werden reeksen inspectiegegevens openbaar. Vaak werd de jurisprudentie zelfs opgerekt. Met een uitspraak in 2004 heeft de afdeling rechtspraak van de Raad van State deze documenten echter weer achter slot en grendel gedaan. Dit is om verschillende redenen uiterst merkwaardig. Er zijn geen nieuwe ontwikkelingen die hier aanleiding voor gaven. Acht jaar toegang tot deze gegevens heeft niet geleid tot complicaties. Sterker nog overheden maken nu vaak zelf actief dit type gegevens openbaar. In het buitenland worden juist dit type gegevens als eerste openbaar.

We moeten deze Nederlandse negatieve trend zien te keren. Deze uitzonderingsgrond moet worden aangepast. De methode van inspectie, controle en toezicht blijft een relatieve weigergrond. Maar data en bevindingen worden gewoon openbaar en zijn dus niet meer weigerbaar. Eigenlijk sluit dit voorstel aan bij de praktijk (en jurisprudentie) zoals die tot voor kort bestond.

B. «Beperkingen» (art. 11)

Bij de beperkingen kan geweigerd worden op «intern beraad» en «persoonlijke beleidsopvattingen». Deze uitzonderingsgronden beogen het vrije denken binnen de overheid te dienen. In de praktijk heeft dit artikel echter een brede werking gekregen. Het schermt zeer vaak het zicht af op het beleidsproces, op de keuzes worden gemaakt binnen de beleidsvoorbereiding. Het is onjuist dat dit een zelfstandige weigeringsgrond is. De beschikbaar gestelde informatie kan altijd worden geanonimiseerd ter bescherming van de privacy.

C. «Onevenredige bevoor- of benadeling» (art. 10.2.g)

«Voorkoming onevenredige bevoor- of benadeling» is met afstand de meest misbruikte uitzonderingsgrond. Deze grond komt er kort gezegd op neer dat openbaarmaking via de Wob «nadelen» mag veroorzaken maar geen «onevenredig nadeel». Deze weigeringsgrond wordt vaak gehanteerd, zij het vaak zeer slecht onderbouwd. Ondertussen worden alle stukken geweigerd en is de verzoeker gedwongen bezwaar te gaan maken. Vaak wordt het bezwaar gewonnen. Maar dan is de verzoeker wel weer een kwartaal verder, met alle gevolgen van dien. Dit is strijdig met de geest en de bedoeling van Wob.

Dergelijk misbruik moet worden teruggedrongen. In de wet dienen criteria te worden opgenomen waaraan de «onevenredige benadeling» dient te worden getoetst. Daarnaast moeten behandelend ambtenaren veel betere instructies krijgen hoe met de Wob om te gaan, en vooral met het invoeren van deze uitzonderingsgrond. Er moet tevens een sanctie worden gezet op het oneigenlijk invoeren van deze weigeringsgrond.

Een pijnlijk voorbeeld laat zien dat die gesloten cultuur niet alleen formeel de verantwoordelijkheid is van de regering, maar dat ministers hier ook zelf een kwalijke rol in kunnen spelen. RTL nieuws vroeg in 2004 om de cijfers over schorsingen en verwijderingen op scholen. De betrokken Wob ambtenaar leverde deze cijfers, maar werd vervolgens ontslagen door minister Van der Hoeven. Zij had namelijk vlak daarvoor in een Kamerdebat gezegd dat er geen gedetailleerdere gegevens leverbaar waren. Die cijfers bleken er dus wel degelijk te zijn. De minister had haar ambtenaar kunnen bedanken, de Kamer alsnog goed kunnen informeren en zichzelf kunnen excuseren. Op die manier had zij de openbaarheid van bestuur gesteund en bevorderd. Helaas koos zij voor precies het omgekeerde en werd een ambtenaar gestraft voor zijn inzet voor de openbaarheid van overheidsinformatie.

D. «Privacybescherming en derden bescherming» (Art. 10.2.e)

Deze uitzonderingsgrond mag alleen het privé-handelen van natuurlijke personen afschermen. Dit wordt echter steeds meer gebruikt om ook het beroepsmatige handelen af te schermen, dit ondanks overvloedige jurisprudentie die dat verwerpt. We zien een vergelijkbaar probleem bij de uitzonderingsgrond «*Persoonsgegevens zoals bedoeld in Wet bescherming persoonsgegevens*» (Art. 10.1.d). Deze uitzonderingsgrond wordt steeds meer gebruikt om losse persoonsgerelateerde gegevens te weigeren. Ook dat is oneigenlijk gebruik en bovendien strijdig met de overvloedige jurisprudentie die inmiddels op art. 10.2.e is ontstaan. Die stelt dat informatie gerelateerd aan het beroepshalve functioneren openbaar dient te zijn.

Er moeten dus uitvoeringsinstructies komen die duidelijk maken dat het beroepsmatig functioneren van individuen gewoon onder de plicht tot openbaarmaking valt. De uitzonderingsgrond in de wet bescherming persoonsgegevens (art. 10.1.d) geldt slechts voor persoonsregistraties en -registers geldt. Voor losse persoonsgebonden informatie dient louter art. 10.2.e te gelden.

2. Breid de werkingssfeer van de Wob uit

Constructies van publiek-private samenwerking (PPS) vallen niet onder de Wob. Dat geldt soms ook voor onderdelen van ZBO's. Zowel ZBO's, als PPS-constructies behoren tot het publieke domein. Zij zouden ook onderworpen moeten zijn aan democratische controle. Openbaarheid is daarvoor een voorwaarde. Aangezien steeds meer publieke taken zijn overgedragen aan ZBO's, en er ook steeds vaker gebruik wordt gemaakt van PPS-constructies, onttrekt zich steeds meer informatie aan de openbaarheid. Daarom zijn de volgende veranderingen nodig:

A. PPS-constructies dienen zo te worden ingericht dat parlementaire en extraparlamentaire controle hun werking behouden. Dit betekent dat er geen complete vertrouwelijkheid kan gelden. Bovendien moet er ook bij langlopende projecten tussentijds informatie kunnen worden gevraagd.

B. ZBO's dienen ook onder de Wob vallen. Dit geldt eveneens voor de «Autoriteiten» (bijvoorbeeld de NMa) en de zogenaamde quasi-non bestuursorganen als IPO en VNG. Hiermee kan tevens een einde worden

gemaakt aan het gebruik onder bestuursorganen om constructies voor onderling verkeer en overleg te bedenken en dan te doen alsof deze constructies geen bestuursorgaan zijn.

C. Wanneer private organisaties belast zijn met publieke taken, moet het voor iedereen duidelijk zijn dat zij eveneens onder de Wob vallen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de NS, Schiphol, Essent, Nuon, de publieke omroep, notarissen en universiteiten. Zij zijn belast zijn met uitvoering van wet- en regelgeving. Die taken én de daaraan gerelateerde documenten vallen onder de Wob. Hetzelfde geldt voor privaatrechterlijke organisaties die met openbaar gezag zijn bekleed. Ook private ondernemingen die een overheidsopdracht uitvoeren, hebben met de Wob te maken. Alle informatie die in directe relatie staat tot die overheidsopdracht valt onder de Wob. Als bijvoorbeeld een consultant een onderzoeksopdracht krijgt, dan valt niet alleen het eindrapport onder de Wob. Dat geldt ook voor alle onderliggende documenten waarover de consultant beschikt.

3. Reageer veel sneller op een vraag om informatie

In minder dan 10 procent van de gevallen antwoorden de bestuursorganen binnen de maximumtermijn van 28 dagen op de verzoeken. Op overschrijding van deze termijn staat geen enkele sanctie. Effectieve werking van de Wob vereist snelheid. Op termijnoverschrijding dient een sanctie te komen staan.

Wob ambtenaren lijken ook niet altijd goed op de hoogte te zijn van de jurisprudentie in (spraakmakende) Wobzaken. Te vaak wordt daarom onterecht geweigerd, waarna een bezwaar volgt wat meestal wordt toegelaten. Dit betekent veel tijdverlies en brengt voor alle partijen extra en onnodige kosten met zich mee. Daarom is het van belang de ambtenaren beter op de hoogte te brengen (bij te scholen) van de uitvoeringsgronden en jurisprudentie m.b.t. Wobverzoeken.

Een beter systeem van postregistratie en van archivering van (ambtelijke) stukken kan hierbij ook helpen.

4. Maak van de Wob weer een lekenwet

Het lijkt voor een burger relatief eenvoudig een Wob-verzoek zelf in te dienen. Maar het is voor een burger zo goed als onmogelijk zelf zo'n verzoek ook met succes af te ronden. Daarvoor moet een verzoek aan veel te veel – vaak impliciet genoemde – vereisten voldoen, wil het kans op slagen hebben.

Het indienen van verzoeken dient te worden vereenvoudigd, standaardformulieren dienen beschikbaar te komen, en de overheid zou ondersteuning moeten geven aan hen die een verzoek in willen dienen. De Wob dient weer een echte *lekenwet* te worden; een instrument in handen van burgers.

5. Maak veel meer documenten uit eigen beweging openbaar

De Nederlandse overheid maakt veel te weinig documenten uit zichzelf openbaar. Dat dient te veranderen. Alle bestuursorganen dienen uiteindelijk een protocol te maken met daarin richtlijnen voor openbaarmaking. Wat wordt hoe en wanneer door de overheid zelf openbaar gemaakt? Internet biedt daartoe vele goede mogelijkheden. De overheid en de diverse bestuursorganen dienen hier snel mee te beginnen.

Deze nieuwe vorm van openbaarheid zal een grotere bijdrage leveren aan de transparantie van de overheid. Daarnaast zal het de werkdruk van (Wob) ambtenaren verminderen. Wanneer documenten toch al openbaar zijn, is er geen ingewikkelde Wob-procedure meer nodig. De Wobverzoeken die nog wel binnenkomen, zullen beperkter en selectiever zijn.

Bovendien is te verwachten dat hierdoor het wantrouwen tegen de overheid afneemt en dat een opener houding er voor zorgt dat er minder geprocedeerd hoeft te worden.

Daarnaast dienen overheidsinstanties ook «leeskamers» te gaan inrichten. In de Verenigde Staten zijn dergelijke *reading rooms* een groot succes. Uiteindelijk scheelt dit tijd, werk en kosten en zullen er minder officiële wob-verzoeken worden gedaan. Men kan makkelijker zelf in documenten kijken en zien of zij interessant zijn, zonder dat ze meteen moeten worden opgevraagd. Bovendien bevorderen leeskamers de transparantie van de overheid.

De uitzonderingsgronden in de Wob

De Wob kent 14 uitzonderingsgronden. Dat is gewoon teveel. Teveel vanuit de rechten van de burger gezien; teveel vanuit de hantering van de Wob; teveel voor de ambtenaren die ermee moeten werken.

Bovendien zijn ze te vaag en overlappend. Als een ambtenaar het niet meer weet, of de opdracht krijgt hoe dan ook te weigeren dan worden bij voorkeur 10.1.d, 10.2.e, 10.2.g en 11.1 te hulp geroepen. Het privacy begrip wordt opgerekt; ieder nadeel dat openbaarheid met zich mee kan brengen promoveert tot onevenredig nadeel want dan is het een weigergrond en ieder document blijkt te bestaan uit persoonlijke beleidsopvattingen.

Daarenboven geldt voor milieu-informatie sinds kort een afwijkend regime, dat moet weliswaar moet gaan leiden tot een liberaler verstrekkingsbeleid, maar dat nogal warrig door de bestaande wettekst heengeweven is.

In deze bijlage lopen we het merendeel van de uitzonderingsbepalingen langs, en doen voorstellen om tot verbetering te komen.

De absolute uitzonderingsgronden

Dit zijn de uitzonderingsgronden op basis waarvan *per definitie* inzage geweigerd wordt. Er komt dan dus geen belangenafweging aan te pas. Komt die er wel aan te pas, dan gaat het om een *relatieve* uitzonderingsbepaling. Er valt veel voor te zeggen de meeste uitzonderingsbepalingen niet langer *absoluut* te laten zijn, maar *relatief* te maken. Deze categorie kan dus flink opgeschoond worden.

Art. 10.1.a De eenheid van de Kroon

Hieronder worden geweigerd documenten inzake een drietal onderwerpen:

1. *Ministerraad/regering*. Er is geen enkele reden voor het bestaan van een aparte uitzonderingsgrond voor dit type documenten. Laat staan dat dit een absolute uitzonderingsgrond zou moeten zijn. Menigmaal zijn documenten aanvankelijk geweigerd onder deze grond door overheden met en zonder tussenkomst van de rechter openbaar gemaakt. Met andere woorden deze uitzonderingsgrond is al relatief geworden. En verder valt niet in te zien waarom de uitzonderingsgronden van art. 10.2 niet voldoende zijn.

Voorstel

Uit oogpunt van logica in wetopbouw kan art 10.1.a betreffende ministerraad/regering vervallen

2. *Koninkrijksrelaties*. Diplomatieke documenten inzake buitenland en organen als EU en VN worden geweigerd onder de relatieve uitzonderingsgrond 10.2.a. Niet valt in te zien waarom dit zelfde type documenten maar dan voor verkeer binnen het Koninkrijk onder een eigen en zwaardere uitzonderingsgrond zouden moeten vallen.

Voorstel

Uit oogpunt van logica in wetopbouw en vanwege proportionaliteit kan art. 10.1.a betreffende Koninkrijksrelaties vervallen

3. *Koningshuis*. Dat het privé handelen van het koningshuis niet via de Wob openbaar hoeft te worden is logisch, maar dit verlangen wordt al bediend door Wob art. 10.2.e. Dat voor het overige een aparte uitzonderingsgrond zou moeten bestaan is niet te volgen en stelt een democratisch gebrek, zeker sinds het Kabinet der Koningin eenduidig onder de premier geplaatst is.

Verder valt bijvoorbeeld niet te verdedigen dat democratie en openbaarheid inzake watermanagement of aansturing IOC-delegatie een stap terugdoen omdat de kroonprins deze taken vervult.

Voorstel

Uit oogpunt van logica in wetopbouw en vanwege proportionaliteit kan art. 10.1.a betreffende Koningshuis vervallen

Resumerend Wob art. 10.1.a dient opgeheven, dan wel relatief te worden dan wel ondergebracht te worden bij de al bestaande relatieve uitzonderingsgronden van Wob art 10.2

Art. 10.1.b De veiligheid van de Staat

Deze uitzonderingsgrond lijkt voor zich te spreken. Echter de jurisprudentie heeft hem relatief gemaakt door wel de factor tijd in wegingen mee te nemen.

Verder wordt deze uitzonderingsgrond nogal opgerekt. Nu er sprake is van terreurdreiging wordt veel dat algemeen politie, justitie maar ook bijvoorbeeld infrastructuur gerelateerd is onder deze uitzonderingsgrond geweigerd.

Voorstel

Deze uitzonderingsgrond moet een relatieve worden en er moeten instructies opgesteld worden over hoe breed het begrip veiligheid van de staat opgevat mag worden

Resumerend Wob art. 10.1.b dient relatief te worden

Art. 10.1.c Bedrijfs-/fabricagegegevens vertrouwelijk bij de overheid

Deze uitzonderingsgrond is gebruikt om overeenkomsten en deals tussen overheid en bedrijfsleven af te schermen. Dit is door rechters relatief gemaakt wat toch diverse malen leidde tot verstrekking. Bovendien is het is zeer de vraag of de Wob dat type overheidshandelen, dat type afschermen zou moeten faciliteren.

Verder blijkt uit het verdrag van Aarhus dat inzake milieu-informatie deze grond niet meer gebruikt mag geldt. Er is geen enkele reden waarom dat niet voor alle informatie zou kunnen gelden.

Voorstel

In het verlengde van Aarhus deze grond opheffen, subsidiair relatief maken.

Resumerend Wob art. 10.1.c dient opgeheven dan wel relatief te worden

Art. 10.1.d Persoonsgegevens zoals bedoeld in Wbp

Deze uitzonderingsgrond wordt steeds meer gebruikt om losse persoonsgerelateerde gegevens te weigeren. Dat is oneigenlijk gebruik en bovendien strijdig met de op art. 10.2.e ontstane overvloedige jurisprudentie die stelt dat informatie gerelateerd aan het beroepshalve functioneren openbaar dient te zijn.

Voorstel

Er moeten uitvoeringsinstructies komen die helder maken dat deze uitzonderingsgrond slechts voor persoonsregistraties en -registers geldt. Voor losse persoonsgebonden informatie dient louter art. 10.2.e te gelden.

Resumerend Wob art. 10.1.d dient alleen voor registraties te gelden en dus niet meer voor losse persoonsgebonden informatie, daarvoor geldt Wob art 10.2.e.

Relatieve weigergronden

Art. 10.2.a Diplomatie

Menigmaal worden documenten geweigerd omdat er een link is naar buitenland of internationale lichamen. Dat is onjuist.

Voorstel

Voor het geval een verzoek diplomatieke aspecten bevat dient er de plicht te komen contact met dat betreffende buitenland of internationale lichaam op te nemen; dient het verzoek actief daaraan doorgeleid te worden; en dient bewerkstelligd te worden dat inzake die diplomatieke aspecten overeenkomstig de bij die derde partij geldende richtlijnen beslist wordt. Dit alles binnen de normale termijn van 14+14 dagen.

Resumerend Wob art. 10.2.a dient een actieve doorgeleidingsplicht te krijgen

Art. 10.2.b Economische en financiële belangen van Staat

Functioneert redelijk en maakt controle achteraf mogelijk. Er is één probleem: sommige projecten bijvoorbeeld grotere PPS-constructies rond bijvoorbeeld infrastructuur hebben de neiging zich over jaren soms decennia uit te smeren. Worden dit soort projecten niet in mootjes gehakt dan kan het dus letterlijk jaren duren eer er sprake is van «achteraf». Dit stelt een democratisch gebrek en dat merken volksvertegenwoordigers en Wobbers. Beiden worden menigmaal in de wacht gezet omdat er nog geen finale afronding is.

Voorstel

Deze verbetering is alleen buiten de Wob te realiseren. Bij grotere projecten moet voorkomen worden dat de zg. «stroperigheid van bestuur» optreedt. Dit kan door vooraf tussentijdse toetsingsmomenten in te bouwen. Op zulke momenten kunnen gekozenen en Wobbers hun controle «achteraf» betreffende het traject tot dan invullen.

Resumerend Wob art. 10.2.b dient ook een tussentijdse werking te krijgen

Art. 10.2.c Lopende opsporing en vervolging van strafbare feiten

Deze uitzonderingsgrond dient zijn werking te verliezen na de finale afronding van de lopende opsporing zoals gold tot de komst van Wob art. 10.1.d in 2001. zie ook aldaar.

Voorstel

Wob art 10.1.d dient niet te gelden inzake individuele cases; deze uitzonderingsgrond dient weer zijn oorspronkelijke werking te krijgen.

Resumerend Wob art. 10.2.c dient – feitelijk – weer in werking te treden

Art. 10.2.d Inspectie, controle en toezicht door de overheid

In 1996 ontstond de jurisprudentie die inspectie, controle en toezicht gegevens openbaar maakte onder de Wob [minus de methodiek van vergaring van die gegevens]. Acht jaar lang werden reeksen inspectiegegevens openbaar. Menigmaal werd de jurisprudentie zelfs opgerekt. In 2004 heeft de afdeling rechtspraak van de Raad van State deze documenten echter weer op slot gedaan. Dit is uiterst merkwaardig: er zijn geen nieuwe ontwikkelingen; acht jaar toegang heeft niet geleid tot complicaties, sterker nog overheden maken nu vaak zelf actief dit type gegevens openbaar, althans op de plekken waar eerst gewobd werd; en in buitenland zijn nu juist dit type gegevens de eerste die momenteel openbaar worden.

Voorstel

Deze uitzonderingsgrond dient verbouwd te worden en wel zodanig dat de inspectie, controle en toezicht methodiek een relatieve weigergrond wordt, maar dat de data en de bevindingen niet meer weigerbaar zijn.

Resumerend Wob art. 10.1.d. dient beperkt tot afschermen van methodiek

Art. 10.2.e Privacy en derdenbescherming

Deze uitzonderingsgrond mag alleen het privé handelen van natuurlijke personen afschermen. Toenemend wordt hij, ondanks overvloedige jurisprudentie, ook voor het afschermen van beroepshalve functioneren gebruikt en tegelijkertijd wordt hij deels uitgehold door de werking van 10.1.d

Voorstel

Analoog aan opmerkingen bij 10.1.d

Resumerend Wob art. 10.2.e mag beroepshalve aspecten niet afschermen

Art. 10.2.g Voorkoming onevenredige bevoor- of benadeling

Dit betreft de met afstand meest misbruikte uitzonderingsgrond. Deze grond stelt puur sec dat de Wob allerlei nadelen mag veroorzaken. Eén vorm van nadeel mag echter niet: onevenredig nadeel. Nagenoeg iedere keer als deze grond ingezet wordt, wordt er enig nadeel benoemd of veronderstelt, maar dat is volstrekt te mager. Slechts een goed onderbouwd verhaal onder ONEVENREDIG nadeel maakt een kans. In de praktijk betekent inzet van deze grond, doorgaans dus onrechtmatige inzet, dat een verzoeker in bezwaar zal moeten en daar zeer zeer waarschijnlijk zal winnen. Dit kost keer op keer echter een kwartaal extra en dat is strijdig met de bedoeling van Wob en Awb.

Voorstel

Veel betere instructies voor Wob- en andere beslisambtenaren én gelet op de ernst en omvang van het ambtelijk misbruik van deze uitzonderingsgrond een koppeling tussen onjuist gebruik van deze grond en het arbeidsrecht. Zodat sancties naar de betreffende ambtenaar mogelijk worden.

Resumerend Wob art.10.2.g mag alleen voor ECHT onevenredig nadeel gebruikt

Art 11 Beperkingen

Bij de beperkingen kan geweigerd worden op «intern beraad» en «persoonlijke beleidsopvattingen».

«Intern beraad» en «persoonlijke beleidsopvattingen» beogen het vrije denken binnen de overheid te dienen. De gedachte is dat dit niet meer mogelijk is als openbaar wordt hoe het brainstormen en de besluitvorming verliepen. Deze gedachtegang getuigt van een volstrekt misplaatst en niet onderbouwd angstgevoel en stelt bovendien een democratisch gebrek.

Voorstellen

Er is geen enkele reden waarom deze beperkingen zouden moeten bestaan, subsidiair is er geen reden als ze bestaan waarom ze niet een gewone relatieve uitzonderingsgrond zijn [wat veel hanteerbaar is omdat dan technieken als werken met subsidiair, witting en samenvatting wel gelden die voor beperking niet of amper gelden.]

Resumerend Wob art. 11 kan weg dan wel dient subsidiair te verhuizen naar art. 10.2