

**Gids openbaarheid van bestuur
van Wob naar Wet open overheid**

Auteur: mr. dr. Caroline Raat

Voorwoord

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) heeft een roerige periode achter de rug. Lange tijd was openbaarheid van bestuur een rustig bezit in de democratische rechtsstaat, maar door de opkomst van internet, politieke ontwikkelingen en de daarbij behorende roep om transparantie enerzijds én misbruik van de Wob anderzijds ontstonden er twee kampen. Een nuchtere kijk op de wet en het nut ervan in de informatiemaatschappij kan de verschillen overbruggen.

Mede door de weerstand tegen openbaarheid van bestuur is de Wet open overheid (Woo) nog geen feit. Inmiddels wijkt de Woo, die aanvankelijk veel veranderingen voor zowel burgers als de overheid beloofde, niet veel meer af van de huidige Wob. Om deze reden zal in dit praktische boekje de Wob als uitgangspunt worden gebruikt. Waar de beide wetsvoorstellen voor de Woo andere regels geven, zullen deze apart worden genoemd.

Ik zal ingaan op de onderwerpen die voor de Wob-praktijk belangrijk zijn, zoals de diverse weigeringsgronden, de eisen die aan een Wob-besluit worden gesteld, het uitvoeren van de zoekslag en de relatie met de AVG en andere wetten. Daarbij geef ik praktische tips en voorbeelddocumenten. In het belang van zowel verzoekers als overheden besteedt dit boekje ook aandacht aan de ontwikkeling van de Wob-functie bij de overheid en aan transparant werken.

Aan de totstandkoming van dit boek is de uiterste zorg besteed. Vragen en opmerkingen kunnen gestuurd worden naar contact@rechtenraat.nl, zodat ze in een volgende editie meegenomen kunnen worden.

Caroline Raat

Inhoud

Voorwoord		V
1	Inleiding	1
1.1	Algemeen	1
1.2	Van openbaarheid van bestuur naar open overheid	1
1.3	Achtergrond van openbaarheid van bestuur	3
1.3.1	Inleiding	3
1.3.2	Openbaarheid als core business van de overheid	4
1.4	Professionalisering	5
1.5	Plan van behandelen en verantwoording	7
1.6	Wat iedereen moet weten over de Wob en de Woo	7
1.6.1	Geen grondrecht	7
1.6.2	Openbaarheidsbeginsel	8
1.6.3	Wat vertrouwelijk hoort te zijn, mag vertrouwelijk blijven	9
1.6.4	Algemene wet bestuursrecht van toepassing	9
1.6.5	Wob-verzoeken en de afhandeling ervan gaan vaak mis	10
1.6.6	De Wob is niet moeilijk, maar kent wel spelregels	10
2	Organisatie van open overheid	13
2.1	Inleiding	13
2.2	Een vak op zich	13
2.3	Wob-coördinator	15
2.3.1	Eén aanspreekpunt	15
2.3.2	Taken van de coördinator	16
2.3.3	De perscoördinator	19
2.4	De Wob-behandelaar	20
2.4.1	Inleiding	20
2.4.2	De zoekslag	21
2.4.3	Lakken	22
2.4.4	Regels voor bewaren e-mail en berichten op telefoons en tablets	23
2.5	Transparant werken	25

2.6	Delegatie en mandaat	28
2.7	Informeel aanpak	29
2.8	Actieve openbaarheid	30
2.9	Model I. Informatie over de Wob	32
3	Het Wob-verzoek	35
3.1	Inleiding	35
3.2	De Wob geeft recht op stukken, niet op antwoorden	35
3.3	Bestuurlijke aangelegenheid	37
3.3.1	Reikwijdte van de wet	37
3.3.2	Het onderwerp van het verzoek	39
3.3.3	Onduidelijkheid over de bestuurlijke aangelegenheid	39
3.3.4	De verzoeker als 'deskundige'	40
3.4	Documenten	40
3.5	Verzoek om op stukken over een bepaald onderwerp	42
3.5.1	Inleiding	42
3.5.2	Doe een gericht verzoek	42
3.5.3	Regels voor het verzoek	43
3.5.4	Elektronische weg of niet?	44
3.5.5	Leges en kosten	45
3.6	Model II. Wob-verzoek	45
4	Vorbereiden en nemen Wob-besluit	47
4.1	Inleiding	47
4.2	Het verzoek in behandeling	47
4.3	Beslistermijnen	48
4.3.1	Vier of twee weken	48
4.3.2	Gemotiveerd verdagen van de beslistermijn	49
4.3.3	Opschorting van de termijn	50
4.3.4	Te laat beslissen	52
4.4	De inhoudelijke toets	53
4.4.1	Wat werd gevraagd en wat heb je gedaan?	53
4.4.2	De stukken en de weigeringsgronden	55
4.4.3	Geloofwaardige zoekslag	55
4.4.4	Bijzondere wetten	56

4.4.5	Verstrekken of wachten	56
4.4.6	Algemene openbaarmaking en AVG	57
4.5	Modellen III: Wob-besluiten	57
4.5.1	Model III A: Volledige toekenning	57
4.5.2	Model III B: Gedeeltelijke toekenning	60
4.5.3	Model III C: Volledige afwijzing	63
5	Weigeringsgronden	67
5.1	Inleiding	67
5.2	Limitatief-imperatief stelsel	67
5.2.1	Inleiding	67
5.2.2	Absolute gronden (lid 1)	68
5.2.3	Relatieve gronden (lid 2)	68
5.2.4	Milieu-informatie	70
5.3	Absolute uitzonderingen	72
5.3.1	Eenheid van de Kroon (onderdeel a)	72
5.3.2	Veiligheid van de Staat (onderdeel b)	72
5.3.3	Bedrijfs- en fabricagegegevens (onderdeel c)	73
5.3.4	Bijzondere persoonsgegevens (onderdeel d)	74
5.4	Relatieve uitzonderingen	75
5.4.1	Internationale betrekkingen (onderdeel a)	75
5.4.2	Economische of financiële belangen van de overheid (onderdeel b)	76
5.4.3	Opsporing en vervolging van strafbare feiten (onderdeel c)	77
5.4.4	Inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen (onderdeel d)	77
5.4.5	Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (onderdeel e)	78
5.4.6	Belang geadresseerde bij eerste kennisname (onderdeel f)	79
5.4.7	Onevenredige bevoordeling of benadeling (onderdeel g)	80
5.5	Persoonlijke beleidsopvattingen in stukken voor intern beraad	82
5.5.1	Inleiding	82
5.5.2	Intern beraad	82
5.5.3	Persoonlijke beleidsopvattingen	83
5.5.4	Verstrekken in niet-herleidbare vorm	84

5.5.5	Verandering met de Woo	84
6	Relatie met andere wetten	87
6.1	Inleiding	87
6.2	Wob en AVG	87
6.2.1	Inleiding	87
6.2.2	Wob-verzoek en –verzoeker vallen onder de AVG	88
6.2.3	De Woo en het opvragen van ‘eigen gegevens’	89
6.3	Bijzondere openbaarmakingsregelingen	90
6.4	De Wet hergebruik overheidsinformatie	92
6.4.1	Inleiding	92
6.4.2	Who heeft een ander doel en een andere reikwijdte	92
6.4.3	Wob-toets maakt deel uit van de Who-toets	93
6.4.4	Inspanningsplicht	94
6.4.5	Procedure	94
6.5	De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten	95
7	Misbruik	97
7.1	Inleiding	97
7.2	Wob en misbruik	97
7.3	Jurisprudentie	98
7.3.1	Inleiding	98
7.3.2	Geen misbruik bij bewijsvergaring voor eigen zaak of omvangrijk verzoek	100
7.4	Indicaties en contra-indicaties	101
7.4.1	Inleiding	101
7.4.2	Stap een: kwade trouw	101
7.4.3	Tussenstap: contra-indicaties	102
7.4.4	Stap twee: aanvullende aanwijzingen	103
7.5	Contra-indicaties en bewijzen vergaren in strijd met de AVG	104
7.6	Antimisbruik in de wet	105
7.6.1	Verlenging beslistermijn en afzien van kostenveroordeling	105
7.6.2	Antimisbruikbepaling Woo	106
7.6.3	Weigeren gemachtigde	106
7.7	Wat te doen bij een vermoeden van misbruik	107

1 Inleiding

1.1 Algemeen

In dit hoofdstuk bespreek ik het belang van het verstrekken van overheidsinformatie, als corebusiness van de democratische rechtsstaat. Ik bespreek de ontwikkeling van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) naar de Wet open overheid (Woo). De informatiemaatschappij maakt transparant werken onontkoombaar. Vervolgens leg ik uit dat openbaarheid van bestuur toe is aan professionalisering en noem ik het plan van behandelen van dit boek.

Doel van dit boekje is inzicht bieden aan de overheidsmedewerkers en al diegenen die buiten de overheid staan, maar die informatie willen ontvangen. Hoe werkt en denkt de overheid als het gaat om openbaarheid van bestuur? Hoe komt dat over op burgers? Hoe kunnen Wob-verzoeken soms leiden tot jarenlange procedures? Zijn die niet te voorkomen? Daarom eindigt deze inleiding met het wegnemen van enkele misverstanden die ik veelvuldig tegenkom.

1.2 Van openbaarheid van bestuur naar open overheid

Als ik ambtenaren en bestuurders vraag welke plek Nederland met de Wet openbaarheid van bestuur inneemt op de wereldranglijst voor openbaarheid van bestuur, dan schatten zij een *ranking* van tussen de 3 en de 20. Die schatting is optimistisch, want Nederland neemt de zeventigste plaats in.¹ Stel ik dezelfde vraag aan burgers en rechtsbijstandsverleners, dan blijken die een realistischer beeld te hebben.

De reden voor de zeventigste plek van de Wob op de wereldranglijst is overigens te verklaren vanuit de wet van de remmende voorsprong. De

¹ <https://www.rti-rating.org/>. In werkelijkheid scoort Nederland lager: zo is het procederen over de Wob niet gratis, wat is gerapporteerd.

Nederlandse wet is relatief oud, en regelt daarom alleen het recht op overheidsinformatie. Nieuwe democratieën, die vaak wel hoog scoren op de ranglijst, hebben openbaarheid vaak in de Grondwet geregeld. Daar is, juist vanwege de weerbarstigheid van het onderwerp en de ervaring met gesloten regimes, openbaarheid van bestuur opgetuigd met extra beschermingsregels die de Nederlandse wetgever vanzelfsprekend achtte, en met een Informatiecommissaris.

Nederland was een van de grondleggers van het Verdrag van Tromsø, waarin openbaarheid van overheidsstukken de hoofdregel is met een Informatiecommissaris als noodzakelijke bewaker. De toenmalige minister vond de ratificatie van dat verdrag uiteindelijk geen prioriteit hebben. Diverse Kamerleden zaten intussen niet stil en trachtten, geïnspireerd door dit verdrag, vanaf 2011 een Nederlandse variant aan te laten nemen.

In april 2016 nam de Tweede Kamer het initiatiefwetsvoorstel Wet open overheid (Woo) aan, nadat onder meer de Informatiecommissaris en enkele andere voorzieningen tijdens de behandeling met gewijzigde voorstellen en amendementen waren gesneuveld. De Eerste Kamer schortte de behandeling op in verband met diverse impactanalyses, die zouden aantonen dat het volgens de wet verplichte documentenregister vele miljarden zou kosten.

In maart 2019 kwam er een novelle, een nieuw wetsvoorstel, waarin het bij de Eerste Kamer liggende wetsvoorstel Woo nogmaals fors zou worden gewijzigd. Hierover heeft de minister in januari 2019 een uitvoeringstoets aangekondigd. Ten tijde van het schrijven van dit boek (oktober 2019) zijn de resultaten van de uitvoeringstoets nog niet bekend. Wel is duidelijk dat het gehele inhoudelijke debat in de Tweede Kamer nog moet beginnen. Dat betekent dat de inwerkingtreding van de Woo nog wel enige tijd op zich laat wachten.

Omdat veel regels hetzelfde zullen blijven als in de Wob, en de jurisprudentie hierop ook van toepassing blijft, zal de Wob als uitgangspunt voor deze druk van het boekje dienen. Als de Woo afwijkt, dan wordt dit in de

tekst aangegeven. Op deze manier blijft het boekje ook met de inwerking-treding van de Woo bruikbaar.

1.3 Achtergrond van openbaarheid van bestuur

1.3.1 Inleiding

Pas als je kijkt naar landen waar openbaarheid van overheidsinformatie geen vanzelfsprekendheid is, dringt het grote belang ervan in een democratische rechtsstaat goed door. Niet alleen politiek vertegenwoordigende organen, zoals het parlement en de gemeenteraad, maar ook de journalistiek, *public watchdogs*, organisaties van burgers en bedrijven kunnen niet goed functioneren zonder overheidsinformatie. Een dergelijke situatie lijkt in Nederland ver weg, maar een rechtsstaat is nooit een rustig bezit.

Los van de juridische vraag wie de eigenaar of auteur van overheidsinformatie is, de overheid werkt per definitie in het algemeen belang. En dus is transparantie ook in het algemeen belang en onderdeel van de publieke taak bij uitstek. Het past niet goed in een informatiesamenleving dat een overheid 'op de stukken blijft zitten' en informatie wel of niet verstrekt naar eigen goeddunken op een zelfgekozen moment.

De macht heeft informatie en informatie geeft macht. Het informatie-monopolie van de overheid is in mijn beleving een van de belangrijkste oorzaken van geschillen. Is er bijvoorbeeld een procedure over milieuvervuiling, zelfs als de overheid daarbij geen partij is, dan is informatie van die overheid vaak onontbeerlijk. Het kost vooral kleinere procespartijen, waaronder burgers of organisaties daarvan, veel moeite om de nodige informatie boven water te krijgen.

Dit geldt ook voor procedures waarbij de overheid zelf partij is, of het nu gaat om een civielrechtelijk of een bestuursrechtelijk geschil. De overheid heeft veel meer informatie – vaak over een van de partijen – dan de andere partij, en de middelen om deze in te zetten. De overheid

wil de haar beschikbare informatie vaak niet prijsgeven en stuurt deze lang niet altijd uit eigen beweging door naar de rechter. Bewijsvergaring door Wob-verzoeken is daarom begrijpelijk, hoewel behandelaars ervan dit soms als oneigenlijk gebruik zien. Hetzelfde kan gezegd worden over onderzoeksjournalisten, burgerplatformen en belangenorganisaties die een maatschappelijk probleem willen aantonen met informatie die de overheid voorhanden heeft.

1.3.2 **Openbaarheid als core business van de overheid**

In plaats van het verstrekken van informatie als gunst of als bijkomstigheid te beschouwen, is het voor alle betrokkenen van belang om deze taak als 'gewone' publieke taak te beschouwen, net als belastingheffing, wetshandhaving en onderwijs.

Mijn ervaring is dat hoe krampachtiger de overheid tracht informatie niet openbaar te maken, hoe meer wantrouwen en weerstand er ontstaat. De vraag of dat terecht is, doet er niet toe: het gaat erom hoe het publiek het ervaart. Bovendien: vroeg of laat komt de meeste informatie toch boven tafel. Omgekeerd is het mijn ervaring dat als een overheidsvertegenwoordiger – een ambtenaar of bestuurder – wél informatie deelt, *vooral* over zaken die om welke reden dan ook niet helemaal goed zijn verlopen, de meeste burgers die eerlijkheid waarderen en de overheid een oprechte vergissing vergeven.

Een enkele keer kom ik een bevoogdende houding van de overheid tegen: 'Als we die informatie verstrekken, dan snappen de burgers die niet en dan raken ze alleen maar meer in de war. Laten wij maar bepalen wat goed is voor hen.' Hoewel dit soms begrijpelijk is, leidt het er niet toe dat burgers, bedrijven en journalisten niet om de informatie vragen.

Het komt ook voor dat de verzoeker niet goed doorheeft dat hij veel van de overheid vraagt. Hij denkt dat de informatie al klaarligt, maar er moet soms veel worden gezocht. Het is aan het bestuursorgaan om dat uit te leggen. Als informatie op grond van de Wob of een andere wet (nog) niet