

B.J.S.A.A.F. de Winter
Amsterdamseweg 71
6712 GH EDE

Telefoon: +316 5353 6508
Fax: +31 878 727 557
Mail: brenno@dewinter.com
Site: <http://dewinter.com/>

Openbaarheid van Bestuur
Journalistiek
Training

GBRD
Afdeling Heffing
t.a.v. F. Drenovec
Postbus 31.300
6370 AH LANDGRAAF

Ede, 7 januari 2010

Betreft: aanvullende gronden bij het bezwaar tegen aanslagnummer 6000904067

Geachte bezwaarcommissie,

In aanvulling op mijn eerder ingediende gronden wil ik een aantal aanvullende gronden in de procedure brengen. De oorzaak dat er tijd is verstreken tussen het indienen van het initiële bezwaarschrift en de aanvullende gronden is gelegen in het feit dat er met meerdere gemeenten een vergelijkbare discussie over de rechtmatigheid van leges heeft plaatsgevonden, er nadere studie is verricht en het juridisch speelveld aan verandering onderhevig is.

Het principe van de Wob

Er zijn een aantal redenen, die het buitengewoon complex of onmogelijk maken om leges te heffen voor een Wob-verzoek:

1. Bij het doen van een Wob-verzoek vraagt een burger om openbaring van informatie voor het hele volk. Daarbij geldt immers dat openbaar is voor een enkel persoon, ook openbaar is voor andere personen. Zodoende publiceren alle departementen Wob-verzoeken op hun website net als sommige gemeenten. Wie dus leges heft legt de rekening voor transparantie neer bij een enkele burger, terwijl in potentie miljarden mensen het genot ervan hebben;
2. In tegenstelling tot wat verweerster in haar beslissing stelt met "kwartieren voor diensten algemeen", wordt er geen dienst verleend. Een Wob-verzoek is een recht, namelijk het recht op het uitoefenen van een buitenparlementaire controle;
3. Van een dienst kan pas sprake zijn als een bepaalde meerwaarde wordt geboden. Te denken valt bijvoorbeeld aan een uittreksel uit het bevolkingsregister waar de waardecreatie ontstaat op het moment van waarmerken of bij het verstrekken van een vergunning voor iets dat over het algemeen niet is toegestaan. Het bestuursorgaan kan voorwaarden stellen en regelingen maken. Bij een Wob-verzoek is van een dergelijke vrijheid geen sprake en valt ook niet als dienstverlening te kwalificeren;
4. Er is sprake van een verzoek gedaan namens het algemeen belang om documenten te openbaren. Dit is geen persoonlijk belang. Daarbij is de rechtvaardiging om slechts een enkele burger hiervoor te belasten obscuur. Onduidelijk is ook waarom gemeente Heerlen de factuur dan ook niet richt aan het algemeen belang. Daar hoort de rekening immers thuis. Natuurlijk is het logistiek niet mogelijk dat te doen;
5. De hele heffing is ook onlogisch omdat de creatie van documenten, de opslag en zelfs de behandelaar van het Wob-verzoek reeds uit algemene middelen worden betaald, die middelen het heffen van belastingen ten dienste staan van het algemeen belang. Ofwel: iedere legesheffing gericht op het algemeen belang zou een dubbele belasting van het volk zijn;
6. Het algemeen belang heeft middels belastingen al betaald voor de documenten. De keuze

om ze langs passieve weg te openbaren is er een die verweerster maakt. De beslissing op het Wob-verzoek geeft aan dat de verzochte documenten voor openbaarmaking in aanmerking kwamen. Door nu kosten te rekenen straft de gemeente een burger voor het feit dat er geen actieve openbaarmaking is;

7. Het onderscheid tussen het rekenen van kosten voor of na de beslissing is zeer fundamenteel van aard. In dit geval gebeurt het vóór de beslissing. Dit is niet alleen uit formeel juridisch oogpunt, maar ook materieel een probleem. Het bestuursrechtelijk eigendom van informatie berust ten principale bij het volk. Bij de creatie van de documenten betaalt deze eigenaar al door de belastingen, waaruit de overheid wordt bekostigd. Daarvan vinden ambtenaren emplooi om ten dienste van het algemeen belang te staan. De toegang tot de gecreëerde documenten is geregeld op één manier: de Wob. Daarin ligt ook vast hoe de burger bij de informatie kan komen en welke voorwaarden daarbij gelden;
8. De Wob is vormvrij wat betreft de vraagstelling alsmede het gebruikte medium. Een vraag gesteld door een journalist op papier verschilt in juridische zin niet van een mondelinge gesteld aan een voorlichter. Immers het antwoord van de voorlichter is het verstrekken van informatie, zoals deze berusten in documenten. Navraag bij journalisten leert dat bij persconferenties, telefoongesprekken er geen legesheffing richting de media volgt. Ook niet wanneer er door een voorlichter zaken moeten worden nagezocht en dit uren in beslag neemt. Niet valt in te zien hoe een dergelijk onderscheid te billijken is en roept veeleer de vraag op of er nog wel sprake is van rechtsgelijkheid;
9. De vraag van rechtsgelijkheid dringt zich nadrukkelijker op, omdat bij een onderzoek naar de Bibob door dagblad Trouw en het blad Binnenlands Bestuur er ook schriftelijke vragen zijn gesteld. Deze zijn beantwoord, maar daarbij heeft de gemeente geen legesheffing opgelegd. Opmerkelijk genoeg was mijn Wob-verzoek gedaan in het kader van onderzoek voor de zusteruitgave Digitaal Bestuur dat momenteel volledig onderdeel uitmaakt van Binnenlands Bestuur. Het doel van mijn vragen is niet gemeld, omdat ik bij het doen van mijn verzoek volgens de Wob geen belang hoeft te stellen;
10. Dat het belang het verzoek van de enkele burger overstijgt blijkt bijvoorbeeld met enige regelmaat in de praktijk. Zo besluiten bestuursorganen naar aanleiding van een Wob-verzoek nog wel eens documenten actief te openbaren, die eerder niet werden geopenbaard en waarvan de inhoud verder strekt dan het gedane verzoek. In een groot aantal gevallen worden geopenbaarde documenten inclusief de beslissing op de website van het betreffende bestuursorgaan geplaatst. Dat maakt het toegankelijk voor iedereen. In deze specifieke zaak is het Wob-verzoek uitgegaan naar alle gemeenten;
11. De mogelijkheden om kosten te berekenen zijn anders dan nu door verweerster wordt gevraagd. De Wob kent beperkingen voor hetgeen er in rekening kan worden gebracht. Artikel 12 luidt: “Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voor de centrale overheid regels worden gesteld met betrekking tot in rekening te brengen vergoedingen voor het ingevolge een verzoek om informatie vervaardigen van kopieën van documenten en uittreksels of samenvattingen van de inhoud daarvan.”;
12. De mogelijkheid om kosten te berekenen is beperkt tot het maken van kopieën en samenvattingen. Ook bij de behandeling van de wet in de Tweede Kamer tijdens het vergaderjaar 1986-1987 is in de Memorie van Toelichting ook alleen hierover gesproken en niet over kosten van enig andere soort. Een verdere beperking op de mogelijkheid om kosten te berekenen is dat dit artikel spreekt van centrale overheid. Een gemeente valt echter aan te merken als een decentrale overheid;
13. De uitwerking van artikel 12 is te vinden in het “Besluit tarieven openbaarheid van bestuur” van 5 februari 1993. Ook hier wordt alleen gesproken over kopieerkosten, kosten voor een samenvatting of uittreksel;
14. Het rekenen van kosten is duidelijk gericht op die zaken, die los staan van het proces van vergaren van documenten, het in behandeling nemen van een verzoek en het nemen van een beslissing op dit verzoek. Deze stappen zijn immers altijd nodig voor het openbaar maken

- van documenten. De burger dient een route te hebben om gratis kennis te nemen van documenten doormiddel van bijvoorbeeld een inzage;
15. De wettelijke mogelijkheid voor het rekenen van kosten aan de informatiezoekende burger is dan ook gericht op die zaken, die specifiek voor de verzoeker alleen gelden. Als er kopieën worden gemaakt, zijn er extra kosten voor het bestuursorgaan om toegang te verschaffen aan slechts één verzoeker. Bij een samenvatting of uittreksel wordt er een inspanning verricht gericht op iets dat verder gaat dan het openbaren van documenten. Immers dit document bestaat nog niet, maar wordt op verzoek gecreëerd. Voorts is kenmerkend dat deze kosten allemaal komen **na** het nemen van de beslissing op het Wob-verzoek en een eventuele inzage. Het handelen van verweerster ontnemt mij die mogelijkheid;
 16. Ofschoon er een landelijke richtlijn voor het rekenen van kosten bestaat, is de dagelijkse praktijk dat op Rijksniveau zelfs nooit kosten worden berekend. Dit is geen afspraak, die op papier is vastgelegd, maar een gewoonte geworden;
 17. Het inzetten van leges in het proces tot en met de inzage is iets waarvoor de wetgever dit niet heeft bedoeld. Het gebruiken van deze bevoegdheid is dan ook strijdig met het verbod van détournement de pouvoir. Er is geen rechtsgrond voor het heffen leges bij Wob-verzoeken;

Archiefwet

De documenten, die middels een Wob-verzoek zijn vergaard, moeten volgens verweerster uit het archief worden gehaald. Op het beheer van documenten ziet de Archiefwet toe. Daarbij zijn de volgende punten te maken:

18. Bij het aanleveren van de eerdere grond is reeds aangegeven dat er serieuze twijfel bestaat of het archief zich in een goede en geordende staat bevindt. Die indruk is verstrekt door het feit dat volgens andere gemeente de meeste informatie, zo niet alle, een digitale oorsprong heeft. Het is dan ook verbazingwekkend dat RTL Nieuws op zoek naar niet-digitale documenten een heffing van €56 voor het zoeken krijgt, terwijl digitaal zoeken bij de gemeente Heerlen kennelijk €112 moet kosten. Dit roept de vraag op of de keuze van software straffend werkt op de burger, die recht zoekt;
19. Wanneer een goede registratie van documenten had plaatsgevonden, dan had het geen noemenswaardige moeite mogen kosten om tot beantwoording te komen. Immers de vragen gaan over een onderwerp dat vastligt in een bestuurlijke overeenkomst, gesloten door de VNG: het Nationaal Uitvoerings Programma;

Hoger, bindend recht

Er zijn ook andere gronden om aan te nemen dat hoger, bindend recht een obstakel vormt voor het heffen van leges tijdens het vergaren van informatie:

20. Verweerster lijkt met de bestreden beslissing aan hoger, bindend recht van de Raad van Europa en het EVRM voorbij te gaan. Hierdoor wordt geen uitvoering gegeven aan het feit dat nationale wetgeving hiervoor dient te wijken;
21. Op 21 februari 2002 kwam de “Recommendation Rec(2002)2” van de Raad van Ministers met betrekking tot overheidsinformatie uit. Dit verdrag van de Raad van Europa is door Nederland ondertekend en geratificeerd. Daarbij vormt dit hoger, bindend recht. In het verdrag staat met zoveel woorden: “Consultation of original official documents on the premises should, in principle, be free of charge”. Dit betekent dat – zoals eerder gesteld – er altijd een gratis inzage mogelijk moet zijn. De weg naar die inzage toe – het in behandeling nemen van het verzoek, het vergaren, het beslissen en het meedelen van de beslissing – hoort ook in dat proces thuis. De Raad van Europa impliceert hierbij ook het vormvrije karakter van de Wob. Dat betekent automatisch dat de weg naar de inzage toe van het in behandeling nemen van het verzoek, via het vergaren tot het beslissen en uiteindelijk de

- inzage gunnen een gratis route is. Uiteraard gaat het daarbij om het algemeen belang en niet om zaken die als persoonlijk belang zijn aan te merken, zoals een kopie;
22. Dat er een recht is op toegang tot informatie, zoals vervat in de Wob, vloeit niet alleen voort uit artikel 110 van de Grondwet. Bij herhaling heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat artikel 10 EVRM dit recht op toegang via zogenaamde FOIA-wetgeving, waarvan onze Wob een voorbeeld is, waarborgt. Daarbij gaat het zelfs zover dat beschreven uitzonderingen als veiligheidsclassificaties ongedaan worden gemaakt;
 23. Het heffen van enige leges tot en met het moment van inzage – hoe klein ook – vormt een drempel voor mensen om kennis te nemen van beleidsdocumenten. Dat is een inmenging van een overheid om bij informatie te komen, hetgeen in artikel 10 EVRM nadrukkelijk verboden wordt. Immers zal voor een multinational een legesheffing geen probleem vormen, maar voor een bijstandsmoeder wel. De heffing kent geen billijke vorm, die een rechtvaardigingsgrond zou geven aan verweerster;
 24. Dat hier niet op valt af te dingen is duidelijk bij het interpreteren van het tweede lid van artikel 10 EVRM. Daarin staan zeer limitatief een aantal beperkingen opgesomd, die zich alleen op het soort informatie richten dat eventueel niet beschikbaar zou zijn. Daarbij valt op dat het vooral om zaken gaat die de veiligheid van een samenleving, mens of organisatie waarborgen. Zoals reeds gesteld interpreteert het Europees Hof dit ook nog eens zeer restrictief;
 25. De drempel die verweerster opwerpt, is effectief het belemmeren van de toegang tot informatie voor de burger, nadat een ander afwegingsproces nog niet tot openbaarmaking heeft geleid. Een Wob-procedure komt pas in het vizier op het moment dat een bestuursorgaan besluit niet tot actieve openbaarmaking over te gaan. Door de passieve openbaarmaking nog te voorzien van aanvullende financiële obstakels wordt effectief een censurerende maatregel ingezet tegen de informatiezoekende burger;
 26. Deze zienswijze wordt overigens gesteund door de Nederlandse Vereniging van Journalisten, die mij in deze en andere procedures ondersteunt. Zoals uit productie 1 blijkt, vormt het handelen van de Gemeente Heerlen een belemmering voor de vrije nieuwsgaring en een probleem voor de journalistiek. Dit maakt onderhavige zaak tot een principiële, waarbij de inzet is om de persvrijheid in de gemeente Heerlen te herstellen en het gedrag in lijn te brengen met het overgrote deel van de bestuursorganen in ons land;

Materiële gronden, natuurrechtelijke principes

27. Bij het onderzoek naar de uitvoering van beleid zijn er 27 gemeenten geweest die leges hebben geheven dan wel een voornemen bekend hebben gemaakt. Na discussie, schriftelijke reacties mijnerzijds, het voeren van gemotiveerd bezwaar of telefonische discussie zijn er slechts drie gemeenten – waaronder verweerster – die niet van de heffing hebben afgezien. Bij het Wob-verzoek uit punt 39 van RTL Nieuws betreft het een aantal van 32 gemeenten dat leges heft;
28. In totaal waren er op het moment van het indienen van het Wob-verzoek 440 gemeenten in Nederland;
29. Door leges te heffen, neemt verweerster een – nu nog – exotisch minderheidsstandpunt in. Immers 7,27 procent van de gemeenten blijkt volgens het aantal rekeningen van RTL Nieuws op dit moment leges te rekenen. Of anders gezegd ruim 92 procent van alle gemeenten rekent geen kosten tot en met het besluit;
30. Na intensief werk mijnerzijds blijkt de exotische groep van kostenrekenende gemeenten gedecimeerd te zijn tot 0,68 procent. Ofwel ruim 99 procent van de gemeenten besluit kosteloos te verstrekken;
31. Deze uitzonderlijke houding betekent dat de overheid in gelijke gevallen niet op gelijke wijze reageert ofwel verweerster handelt strijdig met het gelijkheidsbeginsel. Iedere gemeente heeft exact hetzelfde informatieverzoek gehad;
32. Los van puur positief recht is er vanuit materieel juridisch of natuurrechtelijk oogpunt een

fundamenteel recht van het volk om controle uit te oefenen op de uitvoering van het beleid. Deze buiten-parlementaire controle vormt een pijler van journalistiek als “waakhond van de democratie”. Dat brengt met zich mee dat overheden geen belemmeringen kunnen opwerpen bij het uitvoeren van deze controle. In het kader van de bestuurlijke heroverweging zou de gemeente Heerlen zichzelf moeten afvragen of dit wenselijk is;

33. In de relatie tussen burger en overheid moeten beide bij het uitoefenen van controle een zekere hoeveelheid ongemak en kosten zich laten welgevalen. Zo dient een burger inspanning te verrichten bij een belastingcontrole om nadere informatie te vergaren, te verstrekken of zelfs een controleur te faciliteren bij een boekeninspectie, tijdsverlies en ongemak accepteren bij grenscontroles of bij preventief fouilleren een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer te accepteren. Dit allemaal zonder kosten en ten behoeve van het algemeen belang. Vanuit materieel juridisch oogpunt is het logisch, rechtvaardig en vooral vanzelfsprekend dat bij het uitoefenen van de controle door de burger de overheid zich faciliterend opstelt. Obstakels opwerpen met kosten horen daar niet bij. Dit is overduidelijk de bedoeling van “Freedom of Information”-wetgeving zoals bedoeld door de Raad van Europa en vele landen, inclusief Nederland;

Bovenstaande argumenten zijn – zoals gesteld – aanvullende gronden bij het reeds eerder ingediende bezwaar.

Met vriendelijke groet,



B.J.S.A.A.F. de Winter

Bijlage:

Productie 1 – Verklaring NVJ

GBRD
Postbus 31300
6370 AH Landgraaf

Amsterdam, 7 januari 2010

Geachte heer, mevrouw,

Op 18 januari 2010 behandelt u het bezwaar van B.J.S.A.A.F de Winter inzake het heffen van leges bij het beantwoorden van WOB-verzoeken. De gemeente Heerlen rekent specifiek kosten voor het zoeken in het archief.

Als vertegenwoordiger van de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) behartigen wij de belangen van 8500 aangesloten journalisten, fotografen, programmamakers en redacteuren. De heer De winter is als professioneel werkend journalist aangesloten bij onze vereniging. Wij zetten ons in voor persvrijheid, vakbekwaamheid, goede arbeidsvoorwaarden en behoorlijke tarieven, in onze optiek voorwaarden voor het bedrijven van goede journalistiek.

Met zorg hebben wij kennis genomen van onderhavige zaak. Door het sturen van hoge rekeningen wordt de vrije nieuwsgaring in Heerlen ernstig belemmerd en is het voor de heer de Winter onmogelijk geworden zijn rechten, zoals gewaarborgd in artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens naar behoren uit te oefenen. Bij de gemeente Heerlen is duidelijk sprake van het opwerpen van drempels.

Het niet goed kunnen kennisnemen van documenten zal ertoe leiden dat de kwaliteit van (onderzoeks)journalistiek negatief zal worden beïnvloed. Wij steunen de heer de Winter dan ook waar mogelijk in zijn poging de persvrijheid in de gemeente Heerlen te herstellen.

Met vriendelijke groet,

Thomas Bruning
Algemeen secretaris NVJ

 *** TX rapport ***

VERZENDING OK

TX/RX NR	0382
BESTEMMINGSADRES	0455695699
ID AANSLUITING	
ST. TIJD	07/01 12:18
GEBR. T.	02'36
VERZONDEN PAGINA'S	7
RESULTAAT	OK

B.J.S.A.A.F. de Winter
 Amsterdamseweg 71
 6712 GH EDE

Telefoon: +316 5353 6508
 Fax: +31 878 727 557
 Mail: brenno@dewinter.com
 Site: <http://dewinter.com/>

Openbaarheid van Bestuur
 Journalistiek
 Training

GBRD
 Afdeling Heffing
 t.a.v. F. Drenovec
 Postbus 31.300
 6370 AH LANDGRAAF

Ede, 7 januari 2010

Betreft: aanvullende gronden bij het bezwaar tegen aanslagnummer 6000904067

Geachte bezwaarcommissie.

In aanvulling op mijn eerder ingediende gronden wil ik een aantal aanvullende gronden in de procedure brengen. De oorzaak dat er tijd is verstreken tussen het indienen van het initiële bezwaarschrift en de aanvullende gronden is gelegen in het feit dat er met meerdere gemeenten een vergelijkbare discussie over de rechtmatigheid van leges heeft plaatsgevonden, er nadere studie is verricht en het juridisch speelveld aan verandering onderhevig is.

Het principe van de Wob

Er zijn een aantal redenen, die het buitengewoon complex of onmogelijk maken om leges te heffen voor een Wob-verzoek:

1. Bij het doen van een Wob-verzoek vraagt een burger om openbaring van informatie voor het hele volk. Daarbij geldt immers dat openbaar is voor een enkel persoon, ook openbaar is voor andere personen. Zodoende publiceren alle departementen Wob-verzoeken op hun website net als sommige gemeenten. Wie dus leges heft legt de rekening voor transparantie neer bij een enkele burger, terwijl in potentie miljarden mensen het genot ervan hebben;
2. In tegenstelling tot wat verweerster in haar beslissing stelt met "kwartieren voor diensten algemeen", wordt er geen dienst verleend. Een Wob-verzoek is een recht, namelijk het recht op het uitoefenen van een buitenparlementaire controle;
3. Van een dienst kan pas sprake zijn als een bepaalde meerwaarde wordt geboden. Te denken valt bijvoorbeeld aan een uittreksel uit het bevolkingsregister waar de waardecreatie ontstaat op het moment van waarmerken of bij het verstrekken van een vergunning voor iets dat over