

# **Algemene regels betreffende het recht op, de toegankelijkheid van en het gebruik van overheidsinformatie (Algemene wet overheidsinformatie)**

## **VOORSTEL VAN WET**

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het, mede gelet op artikel 110 van de Grondwet, met het oog op de transparantie van het overheidshandelen, een democratische bestuursvoering en de bescherming van de betrokken belangen wenselijk is om algemene regels te stellen met betrekking tot het recht van burgers op informatie, de toegankelijkheid van bij de overheid berustende informatie en het gebruik van informatie door overheidsorganen;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

## **Hoofdstuk 1 Rechten**

### **Artikel 1:1**

Ieder heeft recht op toegang tot bij de overheid berustende informatie, behoudens bij of krachtens de wet gestelde beperkingen.

### **Artikel 1:2**

Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft een bijzonder recht op toegang tot de op hem betrekking hebbende bij een overheidsorgaan berustende gegevens, behoudens bij of krachtens de wet gestelde beperkingen.

### **Artikel 1:3**

Ieder heeft recht op hergebruik van bij de overheid berustende openbare informatie, behoudens de in deze wet gestelde beperkingen.

## Hoofdstuk 2 Algemene bepalingen

### Artikel 2:1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

a. overheidsorgaan:

1° een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of

2° een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed;

b. document: bij een overheidsorgaan berustende gegevensdrager, dan wel hieruit op eenvoudige geautomatiseerde wijze af te leiden informatie, voor zover deze niet overeenkomstig de Archiefwet 1995 naar een archiefbewaarplaats is overgebracht;

c. openbaar: de status van een document of informatie die een ieder aanspraak geeft op kennisneming daarvan;

d. intern beraad: beraad over een bepaalde aangelegenheid binnen een overheidsorgaan, daaronder begrepen beraad met een door het overheidsorgaan geraadpleegde externe adviseur, dan wel binnen een kring van overheidsorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bepaalde aangelegenheid;

e. persoonlijke beleidsopvatting: opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bepaalde aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten;

f. milieu-informatie: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer;

g. hergebruik: het gebruik van informatie die openbaar is op grond van deze of een andere wet en die is neergelegd in documenten berustend bij een overheidsorgaan, voor andere doeleinden dan het oorspronkelijke doel binnen de publieke taak waarvoor de informatie is geproduceerd;

h. verwerken van informatie: elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot informatie, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van informatie;

i. register, register bedoeld in artikel 4:6, eerste lid;

j. commissariaat: Commissariaat voor de overheidsinformatie, bedoeld in artikel 10:1.

### **Artikel 2:2**

1. Informatie berust bij een overheidsorgaan, indien het overheidsorgaan, al dan niet tezamen met anderen, feitelijke en juridische zeggenschap over de informatie heeft.

2. Informatie berust tevens bij een overheidsorgaan als een lid van dat orgaan, een persoon die aan het overheidsorgaan ondergeschikt is of een derde die de informatie voor het overheidsorgaan houdt of voor het overheidsorgaan verzamelt.

### **Artikel 2:3**

Deze wet is niet van toepassing op informatie die berust bij leden van publiekrechtelijke colleges waarvoor de keuze geschiedt bij krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezingen.

### **Artikel 2:4**

Deze wet is niet van toepassing op informatie die berust bij notarissen en gerechtsdeurwaarders.

### **Artikel 2:5**

Bij algemene maatregel van bestuur kan deze wet van toepassing worden verklaard op bepaalde informatie die berust bij personen, rechtspersonen of instellingen die geen overheidsorgaan zijn, voor zover:

- a. deze personen, rechtspersonen of instellingen een wettelijke taak uitoefenen;
- b. deze personen, rechtspersonen of instellingen in overwegende mate uit publieke, collectieve of communautaire middelen worden gefinancierd, of
- c. een of meer overheidsorganen overwegende zeggenschap over deze personen, rechtspersonen of instellingen uitoefenen.

### **Artikel 2:6**

1. Een besluit van een overheidsorgaan krachtens deze wet houdende de verstrekking van informatie of de weigering informatie te verstrekken is een beschikking.

2. Een overheidsorgaan dat op grond van artikel 1:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht geen bestuursorgaan is, wordt voor de toepassing van deze wet als een bestuursorgaan aangemerkt.

3. De verstrekking van informatie door een overheidsorgaan die niet gebaseerd is op een besluit of op een wettelijke plicht wordt voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep gelijkgesteld met een besluit. De indiening van het bezwaar of beroep is niet aan een termijn gebonden.

Artikel 6:12, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

4. Belanghebbende bij een beschikking krachtens deze wet zijn in ieder geval de aanvrager van informatie, degene die de informatie waarover wordt beschikt aan het overheidsorgaan heeft verstrekt en degene op wie deze informatie betrekking heeft.

### **Hoofdstuk 3 Algemene bepalingen betreffende openbaarheid**

#### **Artikel 3:1**

Het overheidsorgaan verstrekt bij de uitvoering van zijn taak, informatie overeenkomstig deze wet en gaat daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie.

#### **Artikel 3:2**

1. Openbaar zijn:
  - a. wetten en andere algemeen verbindende voorschriften;
  - b. algemene mandaten en algemene volmachten;
  - c. overige besluiten van algemene strekking;
  - d. vergaderstukken en verslagen van publiekrechtelijke colleges waarvoor de keuze geschiedt bij krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezingen, tenzij de wet anders bepaalt;
  - e. adviezen van adviescolleges, niet ambtelijke adviescommissies en van adviescommissies die deels uit ambtenaren bestaan, alsmede de aan het college of de adviescommissie voorgelegde aanvragen en voorstellen, behoudens voor zover het college, de adviescommissie of, in geval de adviescommissie geen overheidsorgaan is, het overheidsorgaan waaraan de adviescommissie advies uitbrengt, besluit een deel van het advies op grond van enig in artikel 3:4 genoemd belang niet openbaar te maken;
  - f. convenanten, beleidsovereenkomsten en andere afspraken of een samenspel van zulke afspraken, hoe ook genoemd, van een overheidsorgaan met één of meer wederpartijen, die betrekking of mede betrekking hebben op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden of anderszins gericht of mede gericht zijn op het voorbereiden dan wel realiseren van overheidsbeleid, tenzij de overheidsorganen die partij zijn bij het convenant, besluiten een deel van het convenant op grond van een in artikel 3:4, tweede lid, onderdelen c of d, genoemd belang niet openbaar te maken;
  - g. bij een overheidsorgaan berustende emissiegegevens;

- h. rechterlijke uitspraken en uitspraken van publiekrechtelijke tuchtcolleges, behoudens de gegevens waarvan de rechter of het tuchtcollege met overeenkomstige toepassing van artikel 3:4 in de uitspraak bepaalt dat deze niet openbaar zijn, met dien verstande dat, indien een strafsanctie wordt opgelegd, de persoonsgegevens van de natuurlijke persoon aan wie de sanctie is opgelegd, niet openbaar zijn;
  - i. schriftelijke oordelen in klachtprocedures over gedragingen van een overheidsorgaan;
  - j. beschikkingen, met uitzondering van beschikkingen inzake de uitvoering van regels inzake belastingen, sociale verzekeringen, verlening van financiële bijstand, huursubsidie of studiefinanciering, beschikkingen houdende de oplegging van een bestuurlijke strafsanctie aan een natuurlijke persoon, beschikkingen betreffende de rechtspositie van een ambtenaar, beschikkingen van een officier van Justitie alsmede beschikkingen inzake de uitvoering van de Vreemdelingenwet.
2. Het overheidsorgaan onderzoekt bij de voorbereiding van een oordeel als bedoeld in het eerste lid, onderdeel i, of een beschikking als bedoeld in het eerste lid, onderdeel j, of het oordeel onderscheidenlijk de beschikking informatie bevat die op grond van artikel 3:4 niet openbaar gemaakt kan worden. In dat geval stelt het overheidsorgaan een openbare versie van het oordeel of de beschikking vast.
3. Documenten die krachtens wettelijk voorschrift door een overheidsorgaan zijn gepubliceerd of voor een ieder ter inzage zijn gelegd, zijn openbaar.

### **Artikel 3:3**

1. Het overheidsorgaan draagt er zo veel mogelijk zorg voor dat de informatie die het overeenkomstig deze wet verstrekt, actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is.
2. Indien het overheidsorgaan niet kan instaan voor de juistheid of volledigheid van de openbaargemaakte informatie, maakt het uitdrukkelijk een daartoe strekkend voorbehoud.
3. Indien het overheidsorgaan milieu-informatie als bedoeld in artikel 19.1a, eerste lid, onderdeel b, van de Wet milieubeheer verstrekt, verstrekt zij zo nodig, en voor zover deze informatie voorhanden is, tevens informatie over de methoden die zijn gebruikt bij het samenstellen van de milieu-informatie.

### **Artikel 3:4**

1. Het openbaar maken van andere informatie dan de informatie, bedoeld in artikel 3:2, blijft achterwege voor zover dit:

- a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- b. de veiligheid van de staat zou kunnen schaden;
- c. leidt tot het openbaar maken van persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, lidmaatschap van een vakvereniging of van strafrechtelijke persoonsgegevens of van persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag, tenzij het openbaar maken van de informatie kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt;
- d. informatie betreft uit een bij de rechterlijke macht of de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State berustend procesdossier;
- e. informatie betreft over hetgeen in de raadkamer, bedoeld in artikel 7 van de Wet op de rechterlijke organisatie, over aanhangige zaken is geuit;
- f. informatie betreft over hetgeen ter vergadering van de ministerraad, de onderraden of commissies uit de raad besproken wordt of geschiedt, tenzij de raad of de minister-president namens de raad tot openbaarmaking besluit of tenzij uitvoering van besluiten openbaarmaking nodig maakt, dan wel de aard en omstandigheden van een besluit bekendmaking daarvan vorderen.

2. Het openbaar maken van andere informatie dan de informatie, bedoeld in artikel 3:2, blijft eveneens achterwege voor zover door openbaarmaking aan een of meer van de volgende belangen ernstig nadeel wordt toegebracht:

- a. de handhaving en bescherming van de openbare veiligheid, waaronder begrepen de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
- b. de betrekkingen van Nederland met landen binnen het Koninkrijk, met andere staten en met internationale organisaties;
- c. de economische of financiële belangen van de Staat, van de andere publiekrechtelijke lichamen of van andere rechtspersonen waarvan overheidsorganen deel uitmaken;
- d. de geheimhouding van concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens;
- e. de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- f. inspectie, controle, toezicht en handhaving door overheidsorganen;
- g. het waarborgen van een goede rechtspleging;
- h. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- i. de bescherming van het milieu;

- j. de bescherming van de vertrouwelijkheid van persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld voor intern beraad;
- k. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- l. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

3. In afwijking van het eerste en tweede lid kan informatie openbaar worden gemaakt wanneer het algemeen belang, daaronder begrepen het belang van de openbare veiligheid of de volksgezondheid, dat in het concrete geval vergt.

### **Artikel 3:5**

1. Artikel 3:4, tweede lid, aanhef en onderdeel c, is op het verstrekken van milieu-informatie slechts van toepassing voor zover deze informatie handelingen van overheidsorganen betreft met een vertrouwelijk karakter.

2. Artikel 3:4, tweede lid, aanhef en onderdeel h, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.

3. Voor zover persoonlijke beleidsopvattingen als bedoeld in artikel 3:4, tweede lid, onderdeel j, openbaar worden gemaakt, geschiedt dit uitsluitend in tot personen herleidbare vorm, indien de personen die deze opvattingen hebben geuit of zich erachter hebben gesteld, daarmee hebben ingestemd.

4. Artikel 3:4, tweede lid, aanhef en onderdeel l, is niet van toepassing op het openbaar maken van milieu-informatie.

### **Artikel 3:6**

Het overheidsorgaan biedt de mogelijkheid kennis te nemen van openbare informatie op een wijze waarvoor geen kosten zijn verschuldigd.

## **Hoofdstuk 4 Informatieverschaffing uit eigen beweging**

### **§ 4.1 Algemeen**

#### **Artikel 4:1**

1. Het overheidsorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft met inachtneming van de artikelen 3:4 en 3:5 uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een transparant overheidshandelen of een democratische bestuursvoering. De aldus verschafte informatie is openbaar.

2. Het overheidsorgaan draagt er zorg voor dat de informatie wordt verschaft in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze, dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig ter kennis van het overheidsorgaan kunnen brengen.

#### **Artikel 4:2**

Indien als gevolg van informatieverstopping uit eigen beweging deze informatie openbaar wordt, stelt het overheidsorgaan de belanghebbenden die daartegen naar verwachting bedenkingen zullen hebben, in de gelegenheid hun zienswijze naar voren te brengen omtrent de voorgenomen informatieverstopping.

### **§ 4.2 Elektronische toegang**

#### **Artikel 4:3**

1. Een overheidsorgaan maakt de door hem vastgestelde openbare informatie, bedoeld in artikel 3:2, eerste lid, binnen twee weken na vaststelling of, ingeval de informatie niet door een overheidsorgaan is vastgesteld, binnen twee weken na ontvangst, voor een ieder elektronisch toegankelijk, tenzij de informatie niet in elektronisch vorm beschikbaar gesteld kan worden, in welk geval wordt aangegeven op welke wijze de informatie kennis kan worden genomen.

2. Een overheidsorgaan kan besluiten om openbare informatie niet of beperkt elektronisch toegankelijk te maken, indien elektronische toegankelijkheid kan leiden tot ernstig misbruik van die openbare informatie.

3. De wijze waarop een overheidsorgaan informatie elektronisch toegankelijk stelt, is geschikt voor visueel gehandicapten. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld.

#### **Artikel 4:4**

1. Een overheidsorgaan dat algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels vaststelt, maakt deze in geconsolideerde vorm elektronisch toegankelijk.

2. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt de wetten en algemene maatregelen van bestuur in geconsolideerde vorm elektronisch toegankelijk.

#### **Artikel 4:5**

Een overheidsorgaan verschaft op elektronisch toegankelijke wijze inzicht in zijn organisatie en werkwijze, waarbij in ieder



geval de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen en de bereikbaarheid van deze onderdelen worden vermeld.

#### **Artikel 4:6**

1. Een overheidsorgaan houdt een elektronisch toegankelijk openbaar register bij van bij het orgaan berustende documenten.

2. Het register bevat ten minste de ter behandeling ontvangen documenten en de na behandeling verzonden of anderszins vastgestelde documenten. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de inhoud van het register.

3. Het register biedt een ieder rechtstreeks elektronisch toegang tot de in het register vermelde documenten die openbaar zijn gemaakt.

4. Het derde lid is niet van toepassing op documenten die niet in elektronisch vorm beschikbaar gesteld kunnen worden, in welk geval in het register wordt aangegeven op welke wijze van het document kennis kan worden genomen.

#### **Artikel 4:7**

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen overheidsorganen worden uitgezonderd van de verplichting van de artikelen 4:5 of 4:6, eerste lid, indien naleving van deze verplichting in verband met de geringe omvang van de uitgeoefende taak niet kan worden gevegd of indien het desbetreffende overheidsorgaan een nadere termijn behoeft om maatregelen te treffen om aan deze verplichting te voldoen.

### **§ 4.3 Openbaarmaking met een bijzonder doel**

#### **Artikel 4:8**

1. Voorzover een overheidsorgaan dat is belast met toezicht op natuurlijke of rechtspersonen die gehouden zijn bepaalde informatie openbaar te maken, over deze informatie beschikt, kan het besluiten deze informatie in geval van nalatigheid openbaar te maken.

2. Wanneer de openbaarmaking tot doel heeft het publiek te waarschuwen voor een bepaald gevaar of risico, wordt degene wiens reputatie door deze waarschuwing schade kan oplopen in de gelegenheid gesteld zelf tot publiekswaarschuwing over te gaan, tenzij een spoedeisend belang zich daartegen verzet.

3. Openbaarmaking met het oogmerk van bestraffing van anderen dan overheidsorganen is niet toegestaan, tenzij bij of krachtens de wet anders is bepaald.

## **Hoofdstuk 5 Openbaar maken op aanvraag**

### **Artikel 5:1**

1. Een ieder kan mondeling of schriftelijk bij een overheidsorgaan informatie aanvragen, neergelegd in documenten die berusten bij het overheidsorgaan of bij een onder verantwoordelijkheid van het overheidsorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

2. De aanvrager behoeft bij zijn aanvraag geen belang te stellen.

3. De aanvrager vermeldt bij zijn aanvraag de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbend document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.

4. Indien een aanvraag te algemeen geformuleerd is, verzoekt het overheidsorgaan de aanvrager zo spoedig mogelijk om zijn aanvraag te preciseren en is het hem daarbij behulpzaam.

5. Een aanvraag om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van de artikelen 3:4 en 3:5.

### **Artikel 5:2**

Indien de aanvraag betrekking heeft op informatie die reeds openbaar is gemaakt, meldt het overheidsorgaan de aanvrager waar de informatie verkregen kan worden. Indien de gevraagde informatie na openbaarmaking niet algemeen verkrijgbaar is gesteld, verstrekt het overheidsorgaan dat de informatie openbaar heeft gemaakt alsnog de gevraagde informatie.

### **Artikel 5:3**

1. Voor zover een overheidsorgaan werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van een ander overheidsorgaan, kan laatstgenoemd overheidsorgaan zich de beslissing op aanvragen om informatie gericht tot eerstgenoemd overheidsorgaan geheel of ten dele voorbehouden.

2. Het besluit op een aanvraag om informatie gericht tot de Eerste of Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt genomen door het presidium.

3. Het besluit op een aanvraag om informatie gericht tot een rechtbank, een hof, de Centrale Raad van Beroep of het College van Beroep voor het bedrijfsleven wordt genomen door het bestuur.

4. Het besluit op een aanvraag om informatie gericht tot de Hoge Raad der Nederlanden wordt genomen door de president.

5. Het besluit op een aanvraag om informatie gericht tot de Raad van State wordt genomen door de vice-president.

#### **Artikel 5:4**

1. Het overheidsorgaan beslist op de aanvraag om informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen twee weken na de dag waarop de aanvraag is ontvangen. Het overheidsorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de aanvrager.

2. Onverminderd het derde lid geschiedt de verstrekking van informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van de aanvraag. Indien de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie een verlenging rechtvaardigt, kan deze termijn worden verlengd met ten hoogste vier weken. Van de verlenging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de aanvrager.

3. Indien het overheidsorgaan heeft besloten informatie te verstrekken, terwijl naar verwachting een belanghebbende bezwaar daar tegen heeft, wordt de informatie niet eerder verstrekt dan twee weken nadat het besluit is bekendgemaakt. Indien een belanghebbende binnen deze termijn bij de voorzieningenrechter een voorlopige voorziening tegen de verstrekking heeft gevraagd, wordt de informatie niet verstrekt zolang dit verzoek aanhangig is.

#### **Artikel 5:5**

1. Het overheidsorgaan besluit in ieder geval schriftelijk op een aanvraag om informatie, indien:

- a. de schriftelijke aanvraag geheel of gedeeltelijk wordt afgewezen;
- b. de aanvrager bij gehele of gedeeltelijke afwijzing van de mondelinge aanvraag verzoekt om een schriftelijk besluit;
- c. de gevraagde informatie slechts wordt verstrekt aan de aanvrager overeenkomstig de artikelen 6:1, 6:2, 6:3 of 6:4, of
- d. de gevraagde informatie betrekking heeft op of afkomstig is van derden, tenzij deze hebben verklaard aan een schriftelijk besluit geen behoefte te hebben.

2. Bij een afwijzing als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, wordt de aanvrager gewezen op de mogelijkheid van een schriftelijk besluit.

**Artikel 5:6**

Een besluit waarin op grond van artikel 3:4, tweede lid, onderdeel I, het openbaar maken van informatie geheel of gedeeltelijk achterwege blijft, wordt gelijktijdig met de bekendmaking meegedeeld aan het commissariaat.

**Artikel 5:7**

Het overheidsorgaan verstrekt de informatie in de door de aanvrager verzochte vorm, tenzij het verstrekken van de informatie in die vorm redelijkerwijs niet gevegd kan worden.

**Artikel 5:8**

De informatie die op aanvraag is verstrekt, is openbaar, tenzij de informatie is versteekt op grond van de artikelen 6:1, 6:2, 6:3 of 6:4 of tenzij bij of krachtens de wet anders is bepaald. Het desbetreffende document wordt na verstrekking onverwijld via het register voor een ieder elektronisch toegankelijk gemaakt, tenzij het overheidsorgaan toepassing geeft aan artikel 4:3, tweede lid.

**Artikel 5:9**

1. Het overheidsorgaan kan voor de verstrekking van informatie op grond van dit hoofdstuk ten hoogste de verstrekkingkosten in rekening brengen. Voor de terinzagelegging of elektronische verstrekking van informatie worden geen kosten in rekening gebracht.

2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de vaststelling van deze kosten en over kosten die niet in rekening worden gebracht.

**Hoofdstuk 6 Verstrekking van niet openbare informatie****§ 6.1 Verstrekking van informatie betreffende de aanvrager****Artikel 6:1**

1. Een overheidsorgaan verstrekt iedere natuurlijke of rechtspersoon op diens aanvraag de op de aanvrager betrekking hebbende informatie, tenzij een van de belangen, bedoeld in artikel 3:4, hieraan in de weg staat.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op een aanvraag met betrekking tot gegevens ten aanzien van een overleden echtgenoot, geregistreerd partner, kind of ouder van de aanvrager.

3. Het overheidsorgaan draagt zorg voor een deugdelijke vaststelling van de identiteit van de aanvrager.

4. De artikelen 5:4 en 5:9, eerste lid, en de in artikel 5:9, tweede lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur zijn van overeenkomstige toepassing.

## **§ 6.2 Bijzondere verstrekkingen**

### **Artikel 6:2**

1. Tenzij bij wet anders is bepaald, kan het overheidsorgaan, in geval informatie ingevolge artikel 3:4 niet openbaar gemaakt kan worden, besluiten de informatie uitsluitend aan de aanvrager te verstrekken, indien de aanvrager een ander overheidsorgaan is dat een aan zijn taak ontleend belang heeft dat opweegt tegen de toepasselijke uitzonderingsgrond of -gronden.

2. Het overheidsorgaan kan aan de verstrekking voorwaarden verbinden.

### **Artikel 6:3**

1. Tenzij bij wet anders is bepaald, kan het overheidsorgaan, in geval informatie ingevolge artikel 3:4 niet openbaar gemaakt kan worden, besluiten de informatie uitsluitend aan de aanvrager te verstrekken, indien er klemmende redenen zijn om de aanvrager niettegenstaande de toepasselijke uitzonderingsgrond of -gronden de gevraagde informatie niet te onthouden.

2. Het overheidsorgaan kan aan de verstrekking voorwaarden verbinden.

3. Het is de aanvrager verboden de op grond van het eerste lid verkregen informatie verder te verspreiden.

4. De artikelen 5:4 en 5:9, eerste lid, en de in artikel 5:9, tweede lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur zijn van overeenkomstige toepassing.

### **Artikel 6:4**

1. Een overheidsorgaan kan ten behoeve van historisch, statistisch of wetenschappelijk onderzoek toegang bieden tot informatie die

a. ingevolge artikel 3:4 niet openbaar gemaakt kan worden, of  
b. waarvan de vaststelling of deze informatie ingevolge artikel 3:4 openbaar gemaakt kan worden een onevenredige inspanning vergt.

2. Het overheidsorgaan kan aan het verlenen van toegang voorwaarden verbinden.

3. Het is degene aan wie overeenkomstig het eerste lid toegang tot informatie wordt verleend, verboden de verkregen

informatie verder te verspreiden zonder voorafgaand instemmend besluit van het overheidsorgaan.

## **Hoofdstuk 7 Hergebruik van overheidsinformatie**

### **Artikel 7:1**

Dit hoofdstuk is niet van toepassing op:

- a. informatie, zijnde een werk van letterkunde, wetenschap of kunst in de zin van de Auteurswet 1912, een opname van uitvoering, fonogram, eerste vastlegging van een film of een opname van een programma in de zin van de Wet op de naburige rechten of een databank in de zin van de Databankenwet en waarvan een overheidsorgaan niet de maker, uitvoerend kunstenaar, producent van fonogrammen, producent van de eerste vastlegging van films, omroeporganisatie of producent van een databank dan wel rechtverkrijgende is;
- b. informatie in het bezit van openbare omroepen of hun dochterondernemingen, of van andere overheidsorganen of hun dochterondernemingen ten behoeve van de vervulling van een publieke omroepaak;
- c. informatie in het bezit van onderwijs- en onderzoeksinstellingen;
- d. informatie in het bezit van culturele instellingen;
- e. informatie die tussen overheidsorganen uitsluitend met het oog op de vervulling van hun openbare taken wordt uitgewisseld.

### **Artikel 7:2**

1. Een ieder kan een aanvraag om hergebruik richten tot een overheidsorgaan.
2. De aanvrager vermeldt bij zijn aanvraag de informatie die hij wenst te hergebruiken.
3. De aanvrager behoeft bij zijn aanvraag geen belang te stellen.
4. Indien een aanvraag te algemeen geformuleerd is, verzoekt het overheidsorgaan de aanvrager zo spoedig mogelijk om zijn aanvraag te preciseren en is het hem daarbij behulpzaam.

### **Artikel 7:3**

De artikelen 5:2 tot en met 5:4 zijn van overeenkomstige toepassing.

**Artikel 7:4**

Voor hergebruik beschikbare documenten worden zoveel mogelijk langs elektronische weg beschikbaar gesteld.

**Artikel 7:5**

Een overheidsorgaan is niet verplicht vervaardiging van documenten voort te zetten, enkel met het oog op hergebruik.

**Artikel 7:6**

De voorwaarden voor hergebruik zijn voor vergelijkbare categorieën van hergebruik gelijk.

**Artikel 7:7**

1. Een exclusief recht tot hergebruik wordt niet verleend, tenzij dat noodzakelijk is voor het verlenen van een dienst van algemeen belang.
2. Indien een exclusief recht wordt verleend voor een dienst van algemeen belang, wordt minstens elke drie jaar door het overheidsorgaan dat het exclusieve recht heeft verleend, bezien of de reden voor het verlenen van het exclusieve recht nog aanwezig is.
3. Van elk exclusief recht op hergebruik dat wordt verleend, wordt mededeling gedaan door kennisgeving van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of op een andere geschikte wijze.

**Artikel 7:8**

1. De totale inkomsten uit het verstrekken en het verlenen van toestemming voor hergebruik zijn niet hoger dan de kosten van verzameling, productie, vermenigvuldiging en verspreiding van de informatie, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels gesteld worden met betrekking tot de totale inkomsten van het eerste lid.

**Artikel 7:9**

Exclusieve rechten tot hergebruik, die vóór 20 januari 2006 zijn verleend, worden na afloop van het desbetreffende contract niet opnieuw verleend, of vervallen, indien het contract een langere looptijd heeft dan tot en met 31 december 2008, met ingang van die datum van rechtswege.

## **Hoofdstuk 8 Verwerken van informatie door overheidsorganen**

### **Artikel 8:1**

De overheidsorganen zijn verplicht de onder hen berustende documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren.

### **Artikel 8:2**

1. Voorzover bij wettelijk voorschrift niet anders is bepaald, is een overheidsorgaan bevoegd de informatie waarover het beschikt, te verwerken ten behoeve van de uitvoering van zijn taken.

2. De verwerking van informatie, bedoeld in het eerste lid, blijft achterwege indien deze verwerking niet opweegt tegen:

- a. de gevolgen van de beoogde verwerking voor degene op wie de informatie betrekking heeft;
- b. de wijze waarop de informatie is verkregen, en
- c. de mate waarin jegens degene op wie de informatie betrekking heeft, wordt voorzien in passende waarborgen.

3. Informatie wordt niet tegengeworpen aan belanghebbenden die tot deze informatie geen toegang hebben, tenzij bij wet anders is bepaald.

### **Artikel 8:3**

1. Een overheidsorgaan wordt verondersteld de informatie waarover het beschikking heeft op rechtmatige wijze te hebben verkregen, tenzij uit feiten of omstandigheden blijkt dat het overheidsorgaan wist of behoorde te weten dat de informatie is verkregen ten gevolge van de schending van een rechtsplicht of wettelijk voorschrift.

2. Het overheidsorgaan retourneert informatie die niet rechtmatig is verkregen aan de vorige houder, of, indien teruggave niet mogelijk is, vernietigt de niet-rechtmatig verkregen informatie.

3. Het overheidsorgaan verwerkt geen informatie die niet rechtmatig is verkregen, anders dan door de teruggave of vernietiging, bedoeld in het tweede lid, tenzij van het overheidsorgaan in redelijkheid niet kan worden gevergd deze informatie niet te verwerken.

### **Artikel 8:4**

1. Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een overheidsorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit



hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.

2. Het eerste lid is mede van toepassing op instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die door een overheidsorgaan worden betrokken bij de uitvoering van zijn taak, en op instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die een bij of krachtens de wet toegekende taak uitoefenen.

## **Hoofdstuk 9 Archiefbescheiden**

(gereserveerd)

## **Hoofdstuk 10 Commissariaat voor de overheidsinformatie**

### **Artikel 10:1**

1. Er is een Commissariaat voor de overheidsinformatie.
2. Het commissariaat bevordert de toepassing van deze wet, onder meer door het geven van voorlichting aan overheidsorganen en aan het publiek.
3. Het commissariaat ziet toe op de verwerking van overheidsinformatie overeenkomstig het bij en krachtens de wet bepaalde.
4. Het commissariaat wordt om advies gevraagd over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur die geheel of voor een belangrijk deel betrekking hebben op de verwerking van overheidsinformatie.

### **Artikel 10:2**

Het commissariaat adviseert overheidsorganen gevraagd en ongevraagd over de uitvoering van deze wet in het algemeen en in bijzondere gevallen. Een verzoek van een overheidsorgaan om advies in een bijzonder geval schorst niet de termijn, bedoeld in artikel 5:4, eerste lid. Het commissariaat adviseert over een bijzonder geval binnen twee weken na ontvangst van het verzoek en de informatie waarop het verzoek betrekking heeft.

### **Artikel 10:3**

1. Het commissariaat vervult overigens de taken, hem bij wet en ingevolge verdrag opgedragen.
2. Het commissariaat vervult zijn taken in onafhankelijkheid.

#### **Artikel 10:4**

1. Het commissariaat kan ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende, een onderzoek instellen naar de wijze waarop een overheidsorgaan deze wet uitvoert.

2. Het commissariaat brengt zijn voorlopige bevindingen ter kennis van het overheidsorgaan dat bij het onderzoek is betrokken en stelt het in de gelegenheid zijn zienswijze daarop te geven.

3. Indien de bevindingen, bedoeld in het tweede lid, betrekking hebben op een aangelegenheid waarover het overheidsorgaan nog moet besluiten, betreft het overheidsorgaan de bevindingen bij zijn besluit.

4. In geval van een onderzoek ingesteld op verzoek van een belanghebbende, doet het commissariaat aan deze mededeling van zijn bevindingen, behoudens voorzover zodanige mededeling onverenigbaar is met het doel van de informatieverwerking of de aard van de informatie, dan wel gewichtige belangen van anderen dan de verzoeker, het overheidsorgaan daaronder begrepen, daardoor onevenredig zouden worden geschaad. Indien het commissariaat mededeling van zijn bevindingen achterwege laat, zendt het de belanghebbende zodanig bericht als hem geraden voorkomt.

#### **Artikel 10:5**

Een overheidsorgaan verschafft het commissariaat desgevraagd alle informatie waarover het beschikt, tenzij Onze Ministers wie het aangaat van oordeel zijn dat verschaffing het belang van de Staat zou schaden.

#### **Artikel 10:6**

De rechter bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit op grond van deze wet of die anderszins heeft te oordelen over de verwerking van informatie door een overheidsorgaan of het uitblijven daarvan, is bevoegd het commissariaat als deskundige te horen.

#### **Artikel 10:7**

1. Het commissariaat bestaat uit een voorzitter en twee andere leden.

2. De leden worden benoemd door de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Bij de benoeming slaat de Tweede Kamer zodanig acht op een aanbeveling, daartoe in gezamenlijk overleg opgemaakt door de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad der Nederlanden, de Nationale ombudsman en de president van de Algemene

Rekenkamer en bevattende per vacature de namen van ten minste drie personen, als zij zal dienstig oordelen.

3. De benoeming geschiedt voor de duur van zes jaren.

4. Indien de Tweede Kamer voornemens is de voorzitter of een lid van het commissariaat opnieuw te benoemen, kan zij bepalen dat het eerste lid, tweede volzin, buiten toepassing blijft.

5. Indien blijkt dat de Tweede Kamer niet tijdig tot de benoeming van een nieuwe voorzitter zal kunnen komen, wijst de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk een der leden aan als waarnemend voorzitter.

### **Artikel 10:8**

1. De Tweede Kamer ontslaat een lid met ingang van de eerstvolgende maand na die waarin hij de vijftenzestigjarige leeftijd bereikt.

2. De Tweede Kamer ontslaat een lid voorts:

a. op zijn verzoek;

b. wanneer hij uit hoofde van ziekten of gebreken blijvend ongeschikt is zijn functie te vervullen;

c. bij de aanvaarding van een ambt of betrekking bij deze wet onverenigbaar verklaard met het lidmaatschap van het commissariaat;

d. bij het verlies van het Nederlanderschap;

e. wanneer hij bij onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak wegens misdrijf is veroordeeld, dan wel hem bij zulk een uitspraak een maatregel is opgelegd die vrijheidsbeneming tot gevolg heeft;

f. wanneer hij ingevolge onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak onder curatele is gesteld, in staat van faillissement is verklaard, ten aanzien van hem de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is verklaard, hij surseance van betaling heeft verkregen of wegens schulden is gegijzeld;

g. wanneer hij naar het oordeel van de Tweede Kamer door handelen of nalaten ernstig nadeel toebrengt aan het in hem te stellen vertrouwen.

### **Artikel 10:9**

De Tweede Kamer stelt een lid op non-activiteit ingeval:

a. hij zich in voorlopige hechtenis bevindt;

b. hij bij een nog niet onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak wegens misdrijf is veroordeeld, dan wel hem bij zulk een uitspraak een maatregel is opgelegd die vrijheidsbeneming tot gevolg heeft;

c. hij onder curatele is gesteld, in staat van faillissement is verklaard, ten aanzien van hem de schuldsaneringsregeling

natuurlijke personen van toepassing is verklaard, hij surseance van betaling heeft verkregen of wegens schulden is gegijzeld ingevolge een nog niet onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak.

2. De Tweede Kamer kan een lid van het commissariaat op non-activiteit stellen, indien tegen hem een gerechtelijk vooronderzoek ter zake van misdrijf wordt ingesteld of indien er een ander ernstig vermoeden is voor het bestaan van feiten of omstandigheden die tot ontslag, anders dan op gronden vermeld in artikel 10:8, tweede lid onderdeel b, zouden kunnen leiden.

3. In het geval, bedoeld in het tweede lid, eindigt de non-activiteit na drie maanden. De Tweede Kamer kan de maatregel echter telkens voor ten hoogste drie maanden verlengen.

4. De Tweede Kamer beëindigt de non-activiteit zodra de grond voor de maatregel is vervallen.

5. De Tweede Kamer kan bij de beslissing waarbij een lid van het commissariaat op non-activiteit wordt gesteld, bepalen dat tijdens de duur van de non-activiteit geen salaris of slechts een gedeelte van het salaris zal worden genoten, in het laatste geval onder aanwijzing van het gedeelte dat zal worden genoten.

6. Indien de non-activiteit anders dan door ontslag is geëindigd, kan de Tweede Kamer beslissen, dat het niet genoten salaris alsnog geheel of gedeeltelijk zal worden uitbetaald, in het laatste geval onder aanwijzing van het gedeelte dat zal worden uitbetaald.

#### **Artikel 10:10**

1. De leden kunnen niet bekleden:
  - a. het lidmaatschap van publiekrechtelijke colleges waarvoor de keuze geschiedt bij krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezingen;
  - b. een openbare betrekking waaraan een vaste beloning of toelage is verbonden;
  - c. het lidmaatschap van vaste colleges van advies en bijstand aan de Regering;
  - d. het beroep of ambt van advocaat, procureur of notaris.
2. De leden vervullen geen betrekkingen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van hun ambt of op de handhaving van hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.
3. De betrekkingen die de leden buiten hun ambt vervullen, worden door het commissariaat openbaar gemaakt.

**Artikel 10:11**

De bepalingen van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers zijn van overeenkomstige toepassing op de leden, met dien verstande dat deze worden gelijkgesteld met een lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

**Artikel 10:12**

Wij regelen bij algemene maatregel van bestuur de aanspraken in geval van ziekte, alsmede de overige rechten en verplichtingen van de leden die deel uitmaken van hun rechtspositie, voor zover niet bij de wet geregeld.

**Artikel 10:13**

1. Te zijner ondersteuning beschikt het commissariaat over een bureau.
2. De tot het bureau behorende personen worden door Ons op voordracht van het commissariaat benoemd, bevorderd, geschorst en ontslagen.
3. Wij bepalen in welke gevallen tot het bureau behorende personen door het commissariaat worden benoemd, bevorderd, geschorst en ontslagen.

**Artikel 10:14**

1. Met het toezicht op de naleving van deze wet zijn belast de leden alsmede de ambtenaren van het bureau van het commissariaat.
2. De in het eerste lid bedoelde personen zijn bevoegd een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner, indien aannemelijk is dat zich in de woning overheidsinformatie bevindt.
3. Het commissariaat is bevoegd tot het verlenen van een machtiging als bedoeld in artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden aan de in het eerste lid bedoelde personen.
4. Het commissariaat is bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover het betreft de verplichting tot het verlenen van medewerking aan een bij het eerste lid aangewezen toezichthouder.

**Artikel 10:15**

Het commissariaat zendt jaarlijks een verslag van zijn werkzaamheden aan de beide Kamers der Staten-Generaal en aan Onze Ministers, alsmede aan de vertegenwoordigende organen van provincies, gemeenten en waterschappen en aan de algemene besturen van gemeenschappelijke regelingen. Artikel 3:4 is van overeenkomstige toepassing, met dien

verstande dat het commissariaat bij het verslag gegevens kan voegen, slechts ter vertrouwelijke kennisneming door de leden van de Staten-Generaal en Onze Ministers.

2. Het commissariaat draagt er zorg voor dat het verslag openbaar wordt gemaakt en algemeen verkrijgbaar wordt gesteld.

3. Het commissariaat kan ook dadelijk na het afsluiten van een onderzoek de beide Kamers der Staten-Generaal, vertegenwoordigende organen van provincies, gemeenten en waterschappen en algemene besturen van gemeenschappelijke regelingen inlichten omtrent zijn bevindingen en oordeel, zo dikwijls hij de eerdere kennisneming daarvan voor het betreffende orgaan van belang acht of een orgaan als hiervoor bedoeld dit verzoekt.

## **Hoofdstuk 11 Aanvullende bepalingen over rechtsbescherming**

### **Artikel 11:1**

1. Indien het beroep tegen een besluit op grond van deze wet, genomen door een rechtbank, op grond van artikel 8:7, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, moet worden ingediend bij de rechtbank die het besluit heeft genomen, is, in afwijking van artikel 8:7, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de rechtbank bevoegd die als eerstvolgende wordt genoemd in de Wet op de rechterlijke indeling. Indien de rechtbank in de Wet op de rechterlijke indeling als laatste rechtbank van een ressort wordt genoemd, is de eerst genoemde rechtbank van dat ressort bevoegd.

2. In zoverre in afwijking van artikel 37 van de wet op de Raad van State staat tegen een uitspraak van de rechtbank op een beroep tegen een besluit op grond van deze wet, genomen door de Raad van State, hoger beroep open bij de Centrale Raad van Beroep. De artikelen 38 tot en met 45 van de wet op de Raad van State zijn van overeenkomstige toepassing.

### **Artikel 11:2**

1. Indien een verzoek om voorlopige voorziening is ingesteld hangende bezwaar tegen een besluit op grond van deze wet inzake openbaarmaking van informatie, beslist de voorzieningenrechter zoveel mogelijk tevens over dat bezwaar.

2. In zoverre in afwijking van artikel 8:86, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, doet de voorzieningenrechter in geval van een verzoek om voorlopige voorziening terwijl tevens beroep bij de rechtbank is ingesteld zo veel mogelijk uitspraak in de hoofdzaak.

### **Artikel 11:3**

1. Dit artikel is van toepassing op de terinzagelegging van informatie, indien dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het overheidsorgaan is bepaald.

2. Degene op wie de terinzage te leggen stukken betrekking hebben of degene die deze stukken aan het overheidsorgaan heeft verstrekt, kan tegen de terinzagelegging beroep instellen bij de rechtbank die bevoegd is inzake de aangelegenheid waarop de terinzagelegging betrekking heeft. Het beroep schorst de terinzagelegging. Eventuele termijnen in de procedure betreffende de aangelegenheid waarop de terinzagelegging betrekking heeft, worden overeenkomstig verlengd.

3. In afwijking van artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht kan het beroep worden ingediend zolang de terinzagelegging voortduurt.

4. De rechtbank beslist op het beroep binnen vier weken nadat het is ingediend.

5. Artikel 7:1 en titel 8.3 van de Algemene wet bestuursrecht blijven buiten toepassing.

6. In afwijking van artikel 8:41, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedraagt de termijn binnen welke de bijschrijving of storting van het verschuldigde bedrag dient plaats te vinden, twee weken. De rechtbank kan een kortere termijn stellen.

7. De rechtbank behandelt de zaak met toepassing van afdeling 8.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht. Afdeling 8.2.4 van de Algemene wet bestuursrecht blijft buiten toepassing.

8. Tegen de uitspraak van de rechtbank staat geen voorziening open.

## **Hoofdstuk 12 Wijziging van enige wetten**

### **Artikel 12:1**

De Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2:5 vervalt.

B

Artikel 3:7, tweede lid, komt te luiden:

2. Voor zover de gegevens, bedoeld in het eerste lid, op grond van de Algemene wet overheidsinformatie niet openbaar kunnen worden gemaakt, laat het bestuursorgaan de verstrekking van deze gegevens achterwege of verstrekt het bestuursorgaan deze gegevens slechts onder voorbehoud van vertrouwelijkheid.

## C

Artikel 3:11 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt “Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur” vervangen door: Artikel 3:4 van de Algemene wet overheidsinformatie.

2. Het derde en vierde lid worden vernummerd tot zesde en zevende lid.

3. Na het tweede lid wordt drie leden ingevoegd, luidende:

3. Een belanghebbende dan wel degene op wie de ter inzage gelegde stukken betrekking hebben of degene die deze stukken aan het bestuursorgaan heeft verstrekt kan het bestuursorgaan verzoeken de terinzagelegging achterweg te laten voorzover de terinzagelegging in strijd is met een in artikel 3:4 van de Algemene wet overheidsinformatie genoemd belang.

4. Indien in een ter inzage te leggen stuk informatie voorkomt of daaruit kan worden afgeleid, waarvan de geheimhouding op grond van artikel 3:4 van de Algemene wet overheidsinformatie gerechtvaardigd is, kan het bestuursorgaan op een daartoe strekkend verzoek van de belanghebbende dan wel degene op wie de ter inzage gelegde stukken betrekking hebben of degene die deze stukken aan het bestuursorgaan heeft verstrekt, toestaan dat deze ten behoeve van de openbaarmaking een, door het bestuursorgaan goedgekeurde, tweede tekst overlegt, waarin die informatie niet voorkomt, onderscheidenlijk waaruit deze niet kan worden afgeleid.

5. Artikel 11:3 van de Algemene wet overheidsinformatie is van toepassing.

## D

Artikel 7:4 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het zesde lid wordt “een belanghebbende” vervangen door: een belanghebbende bij het bestreden besluit dan wel degene op wie de ter inzage te leggen stukken betrekking



hebben of degene die deze stukken aan het bestuursorgaan heeft verstrekt.

2. Het zevende lid komt te luiden:

7. Gewichtige redenen zijn in ieder geval niet aanwezig, voorzover ingevolge de Algemene wet overheidsinformatie de verplichting zou bestaan de informatie vervat in de over te leggen stukken op verzoek openbaar te maken. Gewichtige redenen voor de beperking van de kennisneming zijn in ieder geval aanwezig in geval van een geschil betreffende de weigering informatie openbaar te maken of te verstrekken.

3. Na het achtste lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

9. Artikel 11:3 van de Algemene wet overheidsinformatie is van toepassing.

## E

Artikel 7:18 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het zesde lid wordt “een belanghebbende” vervangen door: een belanghebbende bij het bestreden besluit dan wel degene op wie de ter inzage te leggen stukken betrekking hebben of degene die deze stukken aan het bestuursorgaan heeft verstrekt.

2. Het zevende lid komt te luiden:

7. Gewichtige redenen zijn in ieder geval niet aanwezig, voorzover ingevolge de Algemene wet overheidsinformatie de verplichting zou bestaan de informatie vervat in de over te leggen stukken op verzoek openbaar te maken. Gewichtige redenen voor de beperking van de kennisneming zijn in ieder geval aanwezig in geval van een geschil betreffende de weigering informatie openbaar te maken of te verstrekken.

3. Na het achtste lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

9. Artikel 11:3 van de Algemene wet overheidsinformatie is van toepassing.

## F

Artikel 8:29 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt “uitsluitend zij kennis zal mogen nemen” vervangen door: uitsluitend zij dan wel uitsluitend zij en de wederpartij van wie de informatie of de stukken afkomstig zijn kennis zal onderscheidenlijk zullen mogen nemen.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Gewichtige redenen zijn voor een bestuursorgaan in ieder geval niet aanwezig, voorzover ingevolge de Algemene wet overheidsinformatie de verplichting zou bestaan de informatie

vervat in de over te leggen stukken op verzoek openbaar te maken. Gewichtige redenen voor de beperking van de kennisneming zijn voor een bestuursorgaan in ieder geval aanwezig in geval van een geschil betreffende de weigering informatie openbaar te maken of te verstrekken.

3. Het vierde en vijfde lid worden vernummerd tot vijfde en zesde lid.

4. Na het derde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

4. Inzake de beslissing, bedoeld in het derde lid, hoort de rechtbank degene op wie de ter inzage te leggen stukken betrekking hebben en degene die deze stukken aan het bestuursorgaan heeft verstrekt, ook als deze geen partij is bij het geding.

5 Aan het zesde lid (nieuw) wordt toegevoegd: De toestemming is niet vereist in geval uitsluitend het bestuursorgaan en de wederpartij van wie de informatie of de stukken afkomstig zijn van de informatie of de stukken kennis mogen nemen.

## G

Artikel 8:79, tweede lid, komt te luiden:

2. Onverminderd het eerste lid verstrekt de griffier aan een ieder die dat verlangt een afschrift van de uitspraak of van het proces-verbaal van de mondelinge uitspraak, behoudens de gegevens die op grond van artikel 3:2, eerste lid, onderdeel h, van de Algemene wet overheidsinformatie niet openbaar zijn.

## H

Artikel 9:36 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt: “Hij neemt daarbij artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur in acht.”.

2. Het vijfde lid vervalt.

### **Artikel 12:2**

Artikel 125a, derde lid, van de Ambtenarenwet vervalt.

### **Artikel 12:3**

In artikel 91, veertiende lid, van de Comptabiliteitswet 2001 wordt “die naar hun aard vertrouwelijk zijn” vervangen door: die niet openbaar zijn op grond van artikel 3:4 van de Algemene wet overheidsinformatie.

#### **Artikel 12:4**

In artikel 16, eerste lid, van de Wet Nationale ombudsman wordt “Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur” vervangen door: Artikel 3:4 van de Algemene wet overheidsinformatie.

#### **Artikel 12:5**

Artikel 28 van het Eerste Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:
2. Onverminderd de artikelen 231, eerste lid, en 290, derde lid, verstrekt de griffier aan een ieder die dat verlangt afschrift van vonnissen, arresten en beschikkingen, behoudens de gegevens die op grond van artikel 3:2, eerste lid, onderdeel h, van de Algemene wet overheidsinformatie niet openbaar zijn.
2. In het derde lid vervalt “Van andere tot een procesdossier behorende stukken wordt geen afschrift of uittreksel aan derden verstrekt.”.
3. In het vijfde lid vervalt “Deze zal bij inwilliging van het verzoek een vergoeding in rekening brengen die wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 13, derde lid, van de Wet tarieven in burgerlijke zaken.”.
4. Het zesde en zevende lid vervalt.
5. Het achtste lid wordt vernummerd tot het zesde lid.

#### **Artikel 12:6**

Na artikel 361 van het Wetboek van Strafrecht wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 361bis**

De ambtenaar of een ander met enige openbare dienst voortdurend of tijdelijk belast persoon, die opzettelijk een of meer documenten aan de werking van de Algemene wet overheidsinformatie of een bijzondere wettelijke regeling betreffende openbaarmaking van overheidsinformatie onttrekt, daaraan opzettelijk medewerking verleent, of daartoe opdracht geeft, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren en zes maanden of geldboete van de vijfde categorie.

#### **Artikel 12:7**

Artikel 365, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering komt te luiden:

4. Onverminderd het derde lid verstrekt de voorzitter aan een ieder die dat verlangt afschrift van het vonnis en het

proces-verbaal der terechtzitting, behoudens de gegevens die op grond van artikel 3:2, eerste lid, onderdeel h, van de Algemene wet overheidsinformatie niet openbaar zijn.

**Artikel 12:8**

De artikelen 25a en 25b van de Wet op de Raad van State vervallen.

**Hoofdstuk 13 Slotbepalingen**

**Artikel 13:1**

De Wet openbaarheid van bestuur wordt ingetrokken.

**Artikel 13:2**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip met uitzondering van de artikelen 4:3, eerste lid, voor zover betrekking hebbend op de informatie, bedoeld in artikel 3:2, eerste lid, onderdelen a tot en met i, 4:4, eerste lid, en 4:5, die in werking treden twee jaren na dit tijdstip, en de artikelen 4:3, eerste lid, voor zover betrekking hebbend op de informatie, bedoeld in artikel 3:2, eerste lid, onderdeel j, en derde lid, en 4:6, eerste lid, die in werking treden vijf jaren na dit tijdstip.

**Artikel 13:3**

Deze wet wordt aangehaald als de Algemene wet overheidsinformatie.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst, en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,

**Algemene regels betreffende het recht op, de toegankelijkheid van en het gebruik van overheidsinformatie (Algemene wet overheidsinformatie)**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

Inhoud

1.	Inleiding	31
1.1.	Aanleiding	31
1.2.	Het voorstel in hoofdlijnen	33
2.	Achtergrond	37
2.1.	Onderzoeken en evaluaties	37
2.2.	Internationale aspecten	40
2.2.1.	Raad van Europa	40
2.2.2.	Verdrag van Aarhus	41
2.2.3.	Europese Unie	42
3.	Inhoud van de wet	44
3.1.	Een recht op overheidsinformatie	44
3.2.	Algemene wet overheidsinformatie	46
3.3.	Wob als uitgangspunt	46
3.4.	Reikwijdte: uitbreiding naar overheidsorganen	48
3.5.	Gebruikersvriendelijkheid van de wet	51
3.6.	Het Commissariaat voor de overheidsinformatie	53
3.7.	Versterking actieve informatieverschaffing	54
3.8.	Termijnen	56
3.9.	Procedureversnelling	57
3.10.	Het recht op informatie die de verzoeker betreft	58
3.11.	Bijzondere verstrekkingen	59
3.12.	Vorm van de verstrekking	63
3.13.	Verwerking van informatie door overheidsorganen	63
3.13.1.	Noodzaak van een regeling	63
3.13.2.	Inhoud van de regeling	64
3.14.	Hergebruik	67
3.15.	Veiligheid	67
4.	Gevolgen en uitwerking gekozen oplossingen	69
4.1.	Inleiding	69
4.2.	Openbaarheid	69
4.2.1.	Openbaarmaking versus verstrekking	69
4.2.2.	Openbaarmaking	70
4.2.3.	Openbaarheid van rechtswege	71
4.2.4.	Openbaar na belangenafweging door overheidsorgaan	86
4.3.	Uitzonderingsgronden	87
4.3.1.	Absolute uitzonderingsgronden	88
4.3.2.	Relatieve uitzonderingsgronden	93

4.3.3.	Uitzondering op de uitzonderingsgronden	106
4.4.	Openbaarmaking met een bijzonder doel	107
4.5.	Passieve openbaarmaking	108
4.5.1.	Een op documenten georiënteerd informatiestelsel	108
4.5.2.	Register	108
4.6.	De rol van ICT bij openbaarmaking	110
5.	Wat dit ontwerp niet bevat	111
5.1.	Niet gehandhaafde onderdelen uit de Wob	111
5.2.	Beoogde aanbouw	112
6.	Bijzondere onderwerpen	112
6.1.	Massaverzoeken	112
6.2.	Toezietsinformatie	114
6.3.	Derdenbescherming	116
7.	Procedures en rechtsbescherming	117
7.1.	Overheidsorgaan	117
7.2.	Beschikking	119
7.3.	Bezwaar tegen feitelijke verstrekking	119
7.4.	Aanvraag	120
7.5.	Belanghebbende	121
7.6.	Beslissingsbevoegd orgaan	122
7.7.	Bekendmaking en verstrekking	123
8.	Verhouding tot andere wetten	123
8.1.	Algemeen	123
8.2.	Algemene wet bestuursrecht	125
8.3.	Archiefwet	126
8.4.	Wet bescherming persoonsgegevens	126
8.5.	Aanpassing van bestaande wetgeving	128
9.	Strafbepaling	128
10.	Artikelsgewijs	128

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

In het Paasakkoord van 26 maart 2005<sup>1</sup> is één van de onderwerpen die bij de Brede agenda bestuurlijke vernieuwing worden genoemd, de toegang tot (overheids)informatie. Het informeren van burgers is vanzelfsprekend een eerste vereiste als het gaat om het verkleinen van de kloof tussen burger en overheid en het betrekken van de burger bij het functioneren van die overheid. In een democratische samenleving ontleent de overheid haar legitimatie aan de burger. De publieke zaak is in de meest letterlijke zin een zaak van de burger. De individuele burger draagt in het publieke debat, door middel van inspraak en door het uitbrengen van zijn stem bij verkiezingen bij aan de wijze waarop de overheid haar taak vervult. Het is daarbij noodzakelijk dat het functioneren van de overheid door de burger kan worden beoordeeld. Dat betekent dat de toegang tot overheidsinformatie een essentieel onderdeel, een kritische succesfactor, is voor een goed functionerende democratische samenleving. Daarom staat dit onderwerp al langer op de agenda als het gaat om bestuurlijke vernieuwing.

De toegang tot overheidsinformatie is thans voornamelijk geregeld in de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). Uit de verschillende evaluaties van de Wob rijst het beeld op dat deze wet goed functioneert inzake de meeste verzoeken om informatie, maar dat er knelpunten zijn, in het bijzonder in de relatie tussen frequente verzoekers en de overheid. Bovendien wordt aan actieve openbaarheid die in de Wob eveneens is geregeld, in de praktijk onvoldoende invulling gegeven.

Voorts bestaan in de praktijk vragen over het gebruik van informatie door de overheid. De verhouding tussen het belang van de openbaarheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer staat geregeld ter discussie. Mag de overheid onbeperkt informatie uitwisselen? Op dergelijke vragen biedt de wet tot op heden slechts in specifieke gevallen een antwoord. Een algemene regeling zou het overheidshandelen een basis kunnen bieden en de praktijk richting kunnen geven.

Met onderhavig voorstel van wet wordt beoogd de verworvenheden van de Wob te behouden, een oplossing te geven voor een aantal knelpunten en een wettelijke basis te bieden voor het gebruik van overheidsinformatie.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 056, nr. 1.

Naast voorstellen voor verbetering van de Wob uit evaluaties vormt de actualiteit aanleiding om nog eens goed naar de werking van de Wob te kijken. Zo rijst in dat verband de vraag wanneer uit oogpunt van veiligheid het beginsel van openbaarheid moet worden begrensd. Dient het na de vuurwerkramp in Enschede ontwikkelende beleid inzake de actieve openbaarmaking van per regio geïnventariseerde veiligheidsrisico's te worden heroverwogen in verband met de mogelijkheid dat aan kwaadwillenden mogelijke terroristische doelen op een presenteerblaadje worden aangeboden?<sup>2</sup> De discussie over risicokaarten is in deze illustratief, maar kan zich in meer gevallen voordoen.<sup>3</sup> Een regeling van de toegang op overheidsinformatie zal met dergelijke aspecten rekening dienen te houden.

De Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk<sup>4</sup> heeft voorgesteld om het recht op toegang tot overheidsinformatie een plaats te geven in hoofdstuk 1 van de Grondwet.

Niet ontkend kan worden dat toegang tot overheidsinformatie behoort tot de verworvenheden van de burger in Nederland. Deze verworvenheid wordt in de literatuur wel gezien als een grondrecht,<sup>5</sup> zij het dat dit grondrecht niet is neergelegd in het eerste hoofdstuk van de Grondwet, maar in artikel 110, waar het recht wordt ingelezen in de in dat artikel aan de overheid gegeven opdracht zoals ook bij sociale grondrechten wel voorkomt. De vraag is of op dit moment wijziging van de Grondwet noodzakelijk is voor versterking van het recht op toegang tot overheidsinformatie. Hoewel opname van een dergelijk grondrecht op termijn gewenst is, beantwoorden ondergetekenden die vraag thans ontkennend. De inwerkingtreding van een grondwetswijziging zoals de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk voorstelt, zou afhankelijk zijn van de in dat voorstel voorgeschreven wetgeving. Ondergetekenden geven er daarom de voorkeur aan met onderhavig voorstel eerst deze wetgeving te realiseren en, eventueel, daarna stappen te zetten om het grondrecht in hoofdstuk 1 van de Grondwet op te nemen.

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 390.

<sup>3</sup> Het voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over overstromingsbeoordeling en -beheer (2006/0005 (COD) kan leiden tot een verplichting (overstromings)risicokaarten te publiceren. In dat geval geeft het hogere recht en niet het belang van de veiligheid de doorslag, maar dat doet niet af aan de relevantie van de hier bedoelde afweging.

<sup>4</sup> Rapport Commissie grondrechten in het digitale tijdperk, p. 180.

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld, A.A.L. Beers, in: A.K. Koekkoek (red.) de Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar, 3<sup>e</sup> druk, Deventer 2000, p. 511 en J.M. de Meij, Wet openbaarheid van bestuur: half ei of lege dop? NJB 1980, p. 420.



Ondergetekenden menen dat een nieuw voorstel van wet een adequatere oplossing biedt dan een aanpassing van de Wob. Ten opzichte van de Wob bevatten onderhavige voorstellen enkele nieuwe onderwerpen. Daarmee zou de citeertitel van de Wob niet dekkend zijn voor de inhoud van onderhavig voorstel van wet. Tevens wordt de reikwijdte van de Wob uitgebreid. Eerdere aanpassingen van de Wob als gevolg van de implementatie van het Verdrag van Aarhus<sup>6</sup> en de richtlijn nr. 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PbEG L345/90) hebben al geleid tot een inbreuk op de systematiek van die wet. Bij de inrichting van een nieuwe wet kunnen alle nieuwe elementen op systematische wijze worden gecombineerd met bestaande verworvenheden, hetgeen de toegankelijkheid van het nieuwe stelsel zal bevorderen. Bovendien wordt bij het opstellen van een nieuwe wet een optimale rangschikking van onderwerpen niet belemmerd door de bestaande indeling van de Wob.

Met onderhavig voorstel wordt primair beoogd de werking van het huidige stelsel voor de praktijk te verbeteren. Met het voorstel wordt voldaan aan de opdracht in artikel 110 van de Grondwet. De Grondwet staat niet in de weg aan de onderdelen van het voorstel die verder strekken dan de opdracht van artikel 110. Met onderhavig voorstel wordt daarnaast voldaan aan de opdracht die de grondwetgever volgens de voorstellen van de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk aan de wetgever dient te stellen.

## ***1.2. Het voorstel in hoofdlijnen***

Het voorstel van wet beoogt een zo compleet mogelijke regeling van het overheidsinformatierecht te geven. Daarbij heeft voorop gestaan dat de Wob over meer gaat dan het verstrekken van informatie op verzoek. De Wob is bij verzoeken om informatie heel belangrijk, niet in de laatste plaats als de pers van de Wob gebruik maakt voor nieuwsgaring. Maar voor een goede werking van de Wob is openbaarmaking uit eigen beweging zeker zo belangrijk. En waar openbaarheid een recht geeft op informatie, moet dat recht ook kunnen worden uitgeoefend. Dat betekent dat informatie ook daadwerkelijk toegankelijk moet zijn.

De werking van de Wob wordt naar het oordeel van ondergetekenden belemmerd door het gebruik dat van de Wob wordt gemaakt voor andere vormen van informatieverkeer dan openbaarmaking. Zo is in de jurisprudentie de Wob gebruikt voor het legitimeren van de

---

<sup>6</sup> Het op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 2001, 73).

uitwisseling van gegevens binnen de overheid<sup>7</sup>. Daarmee heeft zij een reikwijdte gekregen die ruimer is dan aanvankelijk is bedoeld. Nadat de rechter een in de praktijk gegroeid systeem van informatieverstrekking aan bijzondere belanghebbenden als strijdig met de uitgangspunten van de Wob had aangemerkt<sup>8</sup>, wordt het ontbreken van een algemene regeling inzake informatieverkeer buiten de reikwijdte van de Wob als een belemmering ervaren. Een goede regeling van die andere vormen van informatieverkeer kan zorgen dat de werking van de Wob op het terrein van openbaarheid wordt verbeterd.

Met inachtneming van deze uitgangspunten is onderhavig voorstel van wet opgesteld.

Allereerst bevat het voorstel datgene dat ook al een plaats in de Wob had gevonden, te weten een regeling van de actieve en passieve openbaarheid, alsmede de regels over hergebruik die 20 januari 2006 in werking zijn getreden.

Daarbij is het uitgangspunt dat openbaarheid voorop staat.

Verstrekking of toegang wordt van openbaarheid onderscheiden, omdat met behulp van deze begrippen de openbaarheid kan worden geëffectueerd. Openbaarheid wordt in onderhavig voorstel van wet gezien als een aan informatie toegekende status op grond waarvan een ieder gerechtigd is daarvan kennis te nemen. Het wetsvoorstel kent deze status rechtstreeks toe aan bepaalde categorieën informatie. Voor het overige kan een overheidsorgaan deze status toekennen bij besluit of door feitelijke verstrekking. Bij de beslissing terzake is het overheidsorgaan gehouden uitzonderingsgronden in acht te nemen. Hoofregel is dat het belang van openbaarheid geldt als een gefixeerd algemeen belang dat niet behoeft te worden gesteld, maar waarvan het gewicht in de afweging ook geen bijzondere rol speelt.

Overheidsorganen kunnen op eigen initiatief ('actief') beslissen tot openbaarmaking. Dit wetsvoorstel roept ze daartoe in het bijzonder op in het kader van de beleidsvoorbereiding. Zij kunnen dat ook op verzoek ('passief') doen.

Wanneer informatie openbaar is, dan moet daartoe toegang worden gegeven. Pas dan kan het recht op overheidsinformatie worden uitgeoefend. Actieve informatieverschaffing krijgt daarom in onderhavig voorstel van wet veel nadruk. Onderhavig voorstel van wet schrijft daarbij onder meer de elektronische vorm voor. Naast de voorgeschreven publicatie op internet, moeten overheidsorganen ook

---

<sup>7</sup> ABRvS 16 januari 1997, JB 1997/26 m.nt. H. Koning (Burgemeester van Brunssum); ABRvS 25 april 2000, RAwb 2001, 25 m.a. BvM (stelende politieagent).

<sup>8</sup> ABRvS 25 april 2000, JB 2000/142 (Damen/KNVB).

een register toegankelijk maken van bij het overheidsorgaan berustende informatie.

Zoals hierboven reeds is aangegeven, regelt het voorstel van wet tevens de verstrekking van informatie die niet openbaar is. Met deze regeling wordt beoogd een belangrijk en veel genoemd knelpunt bij de uitvoering van de Wob op te lossen.

Gesteld is wel dat voor de verbetering van de uitvoering van de Wob een mentaliteitsverandering bij de overheid nodig is. Maar een mentaliteitsverandering kan niet bij wet worden afgedwongen. Om die mentaliteitsverandering te kunnen organiseren, wordt voorgesteld een Commissariaat voor de overheidsinformatie in te stellen. Dit nieuwe orgaan zal door de wijze waarop het zijn taken uitoefent waar nodig bedoelde mentaliteitsverandering moeten realiseren.

Deze opzet leidt tot de volgende indeling. Het voorstel van wet is verdeeld in dertien hoofdstukken.

In hoofdstuk 1 zijn drie rechten van burgers vastgelegd. Het betreft het recht van een ieder op toegang tot overheidsinformatie, het recht van iedere natuurlijke of rechtspersoon op kennisneming van bij de overheid berustende informatie over hemzelf en het recht op hergebruik van bij de overheid berustende informatie. In § 3.1 van deze toelichting wordt nader op deze rechten ingegaan.

Hoofdstuk 2 bevat algemene bepalingen, zoals definitiebepalingen en uitzonderingsbepalingen. In artikel 2:6 wordt de toepassing van de Algemeen wet bestuursrecht (hierna: Awb) op overheidsorganen geregeld, nu de definitie van overheidsorgaan ruimer is dan de definitie van het begrip bestuursorgaan in de Awb. Voor deze uitbreiding, zie § 3.4 van deze toelichting. In hoofdstuk 7 van deze toelichting wordt de samenhang met het stelsel van de Awb uiteengezet.

Hoofdstuk 3 bevat de algemene regels over openbaarheid. Het draagt overheidsorganen op openbaarheid te betrachten (artikel 3:1) en houdt ze verantwoordelijk voor de betrouwbaarheid van verstrekte informatie (artikel 3:3). Het benoemt informatie die in elk geval openbaar is (artikel 3:2). In § 4.2.3 wordt deze openbaarheid van rechtswege uitgebreid besproken. Voorts geeft dit hoofdstuk een limitatieve lijst van gronden die een uitzondering op openbaarheid kunnen rechtvaardigen (artikelen 3:4 en 3:5), zie verder § 4.3. Tot slot is in artikel 3:6 bepaald dat van openbare informatie op een kostenloze wijze kennis moet kunnen worden genomen.

Hoofdstuk 4, Informatieverschaffing uit eigen beweging, regelt drie aspecten van actieve openbaarmaking. De actieve openbaarmaking uit de Wob ofwel de beleidsvoorlichting (de artikelen 4:1 en 4:2) en de ontsluiting via internet (de artikelen 4:3 tot en met 4:7), worden toegelicht in § 3.7. De openbaarmaking met een bijzonder doel, dat wil zeggen openbaarmaking die wordt gebruikt als maatschappelijk sturingsinstrument, vraagt om enkele specifieke voorzieningen (artikel 4:8). Deze worden toegelicht in § 4.4.

Hoofdstuk 5 van de wet betreft de passieve openbaarheid. Het regelt de mogelijkheid om te verzoeken om informatie, de bevoegdheid op zo een verzoek te beslissen en procedurele aspecten. Het hoofdstuk wordt toegelicht in § 4.5. Op de termijnen waarbinnen een aanvraag voor informatie moet worden behandeld, wordt nader ingegaan in § 3.8 van deze toelichting.

Hoofdstuk 6 biedt de mogelijkheid om informatie die wegens de toepasselijkheid van uitzonderingsgronden niet in aanmerking komt voor openbaarmaking desondanks te verstrekken aan een bijzondere belanghebbende binnen of buiten de overheid.

Artikel 6:1 geeft invulling aan het recht van iedere natuurlijke of rechtspersoon op kennisneming van bij de overheid berustende informatie over henzelf. Zie § 3.10 van deze toelichting.

In de artikelen 6:2 tot en met 6:4 wordt de verstrekking van informatie aan overheidsorganen, wegens klemmende redenen of ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek geregeld. Daarbij is voorzien in waarborgen tegen het risico dat de informatie daardoor ten onrechte toch "op straat komt te liggen". Voor een toelichting zij verwezen naar § 3.11.

Hoofdstuk 7 (de artikelen 7:1 tot en met 7:9) bevat de implementatie van richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie, de zogenaamde Hergebruikrichtlijn. Het bevat voorzieningen ten behoeve van uitgevers van overheidsinformatie en andere bedrijfsmatige gebruikers. Zie verder § 3.14.

Hoofdstuk 8 van de wet ziet op het verwerken van informatie door overheidsorganen.

Artikel 8:1 ziet op een goed beheer van overheidsinformatie door overheidsorganen. De artikelen 8:2 en 8:3 zijn de algemene bepalingen betreffende het gebruik van overheidsinformatie. Artikel 8:4 draagt aan personen die werkzaam zijn bij overheidsorganen vertrouwelijkheid op.

Dit hoofdstuk wordt toegelicht in § 3.13.

Hoofdstuk 9 is gereserveerd voor de huidige Archiefwet. Zie § 5.2.

In hoofdstuk 10 wordt het nieuwe Commissariaat voor de overheidsinformatie in het leven geroepen. Het hoofdstuk bevat de taak van het commissariaat en de benodigde institutionele bepalingen. In § 3.6 van deze toelichting wordt nader op het commissariaat ingegaan.

Hoofdstuk 11 bevat enige aanvullende bepalingen over rechtsbescherming. Artikel 11:1 bevat een bepaling over de relatieve competentie van rechters in het geval zij tevens het verzoek om informatie hebben genomen. Artikel 11:2 bevat een voorziening waarmee beroepsprocedures bij de bestuursrechter in vergelijking met de Wob kunnen worden versneld. Zie § 3.9 voor een toelichting. In artikel 11:3 is een regeling opgenomen waarbij rechtsbescherming wordt opengesteld bij het ter inzage leggen van informatie bij de voorbereiding van een besluit of bij een bezwaar- of beroepsprocedure.

In Hoofdstuk 12 worden enige wetten gewijzigd als gevolg van de voorgestelde voorafgaande bepalingen. Het betreft geen uitputtende aanpassingswetgeving, doch slechts de wetten die rechtstreeks worden geraakt door de uitbreiding van de reikwijdte naar de organen die op grond van artikel 1:1, tweede lid, van de Awb geen bestuursorgaan zijn en van de invoering van de rechtsbescherming bij het ter inzage leggen van informatie in het voorgestelde artikel 11:3.

Hoofdstuk 13 bevatten de inwerkingtreding en de citeertitel.

## **2. Achtergrond**

### ***2.1. Onderzoeken en evaluaties***

De afgelopen jaren is bij verschillende onderzoeken aandacht besteed aan de toegang en de verstrekking van overheidsinformatie.

In haar rapport *Grondrechten in het digitale tijdperk*<sup>9</sup> 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.

---

<sup>9</sup> [http://www.minbzk.nl/gdt/artikelen/rapport\\_gdt\\_5-00.pdf](http://www.minbzk.nl/gdt/artikelen/rapport_gdt_5-00.pdf).

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*.<sup>10</sup> 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<sup>11</sup> 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<sup>12</sup> 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*,<sup>13</sup> aan de Tweede Kamer aangeboden. 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

---

<sup>10</sup> [http://www.minbzk.nl/search/contents/pages/2110/evaluatie\\_wob\\_ict\\_11-00.pdf](http://www.minbzk.nl/search/contents/pages/2110/evaluatie_wob_ict_11-00.pdf).

<sup>11</sup> <http://www.minaz.nl/wallage/>.

<sup>12</sup> [http://www.minbzk.nl/contents/pages/6106/eindrapport\\_comm\\_ict\\_overheid\\_9-01.pdf](http://www.minbzk.nl/contents/pages/6106/eindrapport_comm_ict_overheid_9-01.pdf).

<sup>13</sup> Universiteit van Tilburg, Tilburg, januari 2004, [http://www.minbzk.nl/search/contents/pages/9366/wobevaluatie\\_eindrapport\\_060404.pdf](http://www.minbzk.nl/search/contents/pages/9366/wobevaluatie_eindrapport_060404.pdf).

dienstverlening en 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 kamerlid Duyvendak onder de titel ‘Open de oester’ een ‘Nota over openbaar bestuur’ ingediend.<sup>14</sup> 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.

In opdracht van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties is in 2006 door A.M. Klingenberg en L.J.A. Damen (Rijksuniversiteit Groningen)<sup>15</sup> 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. De onderzoekers achten daarom invoering van een informatiecommissaris nuttig die tot taak heeft een klimaat van openbaarheid te bevorderen, voor te lichten en geschillen te beslechten.

Bij de voorbereiding van dit voorstel van wet is voorts nog kennis genomen van de dissertaties van Kummeling<sup>16</sup>, Koning<sup>17</sup>, Wagenaar<sup>18</sup>, Klijnstra<sup>19</sup> en Daalder<sup>20</sup>.

---

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 214, nr. 1.

<sup>15</sup> Nog niet gepubliceerd.

<sup>16</sup> H.R.B.M. Kummeling, Advisering in het Publiekrecht. Een rechtsvergelijkende studie, diss. KUN, Den Haag 1988.

<sup>17</sup> Henk Koning, Directe democratie in Nederland, diss. RL, Den Haag 1995.

## **2.2. Internationale aspecten**

Openbaarheid, vaak aangeduid als 'transparantie', is een onderwerp dat zich op alle niveaus van de internationale samenleving in een toenemende belangstelling mag verheugen. Het verdient aanbeveling bij de nadere vormgeving van het nationale regime kennis te nemen van de internationale ontwikkelingen en te bezien waar harmonisatie een meerwaarde kan hebben.

### **2.2.1. Raad van Europa**

In het kader van de Raad van Europa is een Aanbeveling<sup>21</sup> gepubliceerd inzake de toegang tot officiële documenten. Op dit ogenblik wordt overleg gevoerd over de mogelijkheid om de inhoud van deze Aanbeveling in een verdrag neer te leggen. De inhoud van deze Aanbeveling is dan ook uitdrukkelijk in dit ontwerp betrokken. De Aanbeveling heeft betrekking op documenten die bestuurlijke autoriteiten onder zich hebben. De lidstaten dienen volgens de Aanbeveling tevens te bezien in hoeverre deze beginselen ook kunnen worden toegepast op wetgevende lichamen en rechterlijke autoriteiten. Een ieder heeft volgens de Aanbeveling recht op toegang tot officiële documenten. Begrenzingsen van dit recht moeten precies worden omschreven bij wet, proportioneel zijn en noodzakelijk in een democratische samenleving voor de bescherming van de nationale veiligheid, openbare veiligheid, voorkoming, opsporing of vervolging van strafbare feiten, commerciële en economische belangen, gelijkwaardigheid van partijen in rechterlijke procedures, de natuur, toezicht en controle, economische belangen van de staat en de vertrouwelijkheid van het overleg binnen of tussen openbare autoriteiten gedurende de voorbereiding van een aangelegenheid. De uitzonderingsgronden kunnen volgens de Aanbeveling opzij worden gezet door zwaarwegende openbare belangen bij ontsluiting. Verzoeken om documenten moeten aan zo min mogelijk formaliteiten gebonden zijn. Het verzoek moet prompt worden behandeld door de autoriteit die het document onder zich heeft. Kennelijk onredelijke verzoeken kunnen worden afgewezen. Een gehele of gedeeltelijke

---

<sup>18</sup> Marja Wagenaar, De Rijksvoorlichtingsdienst. Geheimhouden, toedekken en openbaren, diss. RUL, Den Haag 1997.

<sup>19</sup> M. Klijnstra, Openbaarheid in het milieurecht, diss. UvA 1998.

<sup>20</sup> E.J. Daalder, Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid, diss. UL, Den Haag 2005.

<sup>21</sup> Rec(2002)2 Recommendation of the Committee of Ministers to member states on access to official documents (Adopted by the Committee of Ministers on 21 February 2002 at the 78<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies); voorafgegaan door: Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers to member states on access to information held by Public Authorities (Adopted by the Committee of Ministers on 25 November 1981 at the 340<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies).



weigering toegang te geven tot een document moet worden gemotiveerd.

Een verzoek wordt gehonoreerd door het verlenen van inzage, het verstrekken van een kopie of het verwijzen naar een gemakkelijk toegankelijke bron. Als er gegevens uit het document zijn verwijderd, moet dat zichtbaar zijn. Indien kosten in rekening worden gebracht, mogen deze de werkelijke kosten niet te boven gaan.

Er moet volgens de Aanbeveling voorts snelle en betaalbare rechtsbescherming open staan. Ambtenaren moeten zijn opgeleid om hun taak in dezen behoorlijk te vervullen. Documenten moeten efficiënt beheerd worden, zodat zij gemakkelijk toegankelijk zijn. Er moeten duidelijke regels zijn inzake het bewaren en vernietigen van documenten. Autoriteiten moeten informatie verschaffen over de zaken waarvoor zij verantwoordelijk zijn, bijvoorbeeld door lijsten of registers te maken van de documenten die zij onder zich hebben.

### **2.2.2. Verdrag van Aarhus**

Het verdrag van Aarhus<sup>22</sup> is 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. Partijen bij dit Verdrag dienen verschillende zaken te waarborgen, bijvoorbeeld dat overheidsfunctionarissen het publiek bijstaan en begeleiden bij het verkrijgen van toegang tot informatie. Uitzonderingsgronden op de toegang tot milieu-informatie zijn dat de bevraagde instantie de informatie niet bezit (dan geldt een doorzendplicht); het verzoek kennelijk onredelijk is of te algemeen geformuleerd; het verzoek nog onvoltooid materiaal of interne mededelingen betreft; indien bekendmaking nadeel zou toebrengen aan de vertrouwelijkheid van het handelen van overheidsinstanties, internationale betrekkingen, veiligheid, rechtspleging, opsporing, commerciële en industriële informatie (anders dan emissies), intellectuele eigendom, persoonsgegevens, belangen van de derde die de informatie onverplicht heeft verstrekt en het milieu. De informatie waarop een uitzonderingsgrond van toepassing is, wordt zoveel mogelijk afgescheiden. De overige informatie dient te worden verstrekt.

Weigeringen worden gemotiveerd. Kosten gaan een redelijk bedrag niet te boven. 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.

---

<sup>22</sup> Het op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 2001, 73).

Op dit ogenblik is de implementatie van het Verdrag als een afzonderlijk onderdeel in de Wob opgenomen. In onderhavig voorstel van wet is ernaar gestreefd de regeling meer te integreren met de algemene bepalingen, teneinde op zo weinig mogelijk punten een aparte regeling voor milieu-informatie in stand te laten. Dit is onder meer gedaan door 'emissiegegevens' op te nemen in de lijst van informatie (artikel 3:2) waaraan dit wetsvoorstel van rechtswege de status 'openbaar' toekent. Gevolg is dat de bepalingen uit het Verdrag van Aarhus de grenzen van het speelveld vormen. Zo dient bijvoorbeeld op grond van artikel 4, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus verstrekking van de gevraagde informatie zo snel mogelijk te geschieden, doch uiterlijk binnen één maand na indiening van een verzoek. Deze termijn kan bij een gecompliceerd verzoek ten hoogste worden verlengd tot twee maanden na indiening van het verzoek. De verstrekkingstermijn uit het Verdrag van Aarhus is ten aanzien van de beslis- en verstrekkingstermijnen de uiterste grens die in onderhavig voorstel van wet in acht moet worden genomen.

### **2.2.3. 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. Daarnaast zijn er specifieke richtlijnen en verordeningen waarin transparantie een rol speelt. Het is niet doenlijk om deze Europese regels op deze plaats uitputtend te behandelen. Bij wijze van voorbeeld worden hierna twee geldende regelingen en een aanhangig voorstel genoemd.

#### *Verordening (EG) nr. 1049/2001*

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) regelt de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. Verordening (EG) nr. 1049/2001 hanteert een documentenstelsel in die zin dat zij recht geeft op toegang tot documenten. De uitzonderingsgronden zijn vergelijkbaar met de Nederlandse (veiligheid, defensie, internationale betrekkingen, economische belangen, persoonlijke levenssfeer, commerciële belangen, gerechtelijke procedures, inspecties). Er is echter geen algemene restcategorie. De uitzonderingsgronden wijken wanneer een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt. Toegang tot documenten voor intern gebruik in een aangelegenheid waarin nog geen beslissing is genomen, wordt geweigerd wanneer openbaarmaking het besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen.

Onder omstandigheden kan deze grond ook nog achteraf worden ingeroepen. De uitzonderingen zijn uitdrukkelijk in de tijd gelimiteerd. Wanneer het gaat om documenten van derden, dan worden de derden in beginsel vooraf geraadpleegd.

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 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 (Richtlijn hergebruik)*

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. De implementatie van deze richtlijn is in Nederland vorm gegeven door een aanpassing van de Wob. Deze aanpassing is als hoofdstuk V-a aan de Wob toegevoegd en op 20 januari 2006 in werking getreden.

#### *Algemene productveiligheidsrichtlijn/Verordening 178/2002*

De Algemene productveiligheidsrichtlijn<sup>23</sup> en de Algemene levensmiddelenverordening<sup>24</sup> beogen beide dat de bevoegde nationale autoriteit publiekswaarschuwingen kan geven wanneer onveilige producten op de markt zijn gekomen.

Deze regelingen bevatten op een bepaald terrein, namelijk dat van de productveiligheid, een regeling waarin een algemeen beginsel besloten ligt, namelijk dat de overheid de mogelijkheid moet hebben om het publiek door middel van waarschuwingen te behoeden voor gevaar. Dit beginsel is ook aan de orde in het Europese chemicaliënrecht.

---

<sup>23</sup> Richtlijn nr. 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen van 3 december 2001 inzake algemene productveiligheid (PbEG L 11).

<sup>24</sup> Verordening (EG) Nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PbEG L 31).

### *REACH verordening*

Op basis van het Witboek Strategie voor een toekomstig beleid voor chemische stoffen<sup>25</sup> wordt op dit ogenblik door de Europese wetgever gewerkt aan een verordening over de registratie, evaluatie, autorisatie en vermindering van **chemische stoffen** in de Europese Unie. Dit project betreft mede verplichtingen tot het verstrekken van informatie over het gebruik van chemische stoffen en hun eigenschappen aan de overheid en een regeling van de al dan niet vertrouwelijke behandeling van die informatie. De discussie die in dit verband wordt gevoerd is instructief ten aanzien van verschillende manieren waarop men de bescherming van vertrouwelijke bedrijfsinformatie kan benaderen. Het oorspronkelijke voorstel van de Commissie<sup>26</sup> onderscheidt drie vormen: openbare informatie die wordt opgenomen in een publiek toegankelijke databank, informatie die op aanvraag wordt verstrekt en vertrouwelijke informatie die niet wordt verstrekt. Het Europees Parlement heeft in de eerste lezing aangegeven graag te zien dat ook de tweede categorie via internet wordt ontsloten.<sup>27</sup>

De Commissie bepleit een recht op tegenspraak ten aanzien van openbaarmakingsbeslissingen. Dit recht zou – ook in de nationale context – schorsende werking moeten hebben ten aanzien van de openbaarmaking.

De Raad ziet mogelijkheden voor een uitzondering op vertrouwelijkheid wanneer dat gewenst is uit een oogpunt van gevaar voor gezondheid, veiligheid of milieu.<sup>28</sup>

## **3. Inhoud van de wet**

### **3.1. Een recht op overheidsinformatie**

Dit voorstel van wet stelt de rechten voorop die de burger jegens de overheid kan doen gelden.

In de eerste plaats is er het recht van de burger in de democratische samenleving om te weten wat de overheid doet teneinde te kunnen

---

<sup>25</sup> Van 27.2.2001 COM(2001) 88 def.

<sup>26</sup> Zie het voorgestelde artikel 115, lid 1bis, tweede volzin.

[http://ec.europa.eu/environment/chemicals/adopting/political\\_agreement\\_council.pdf](http://ec.europa.eu/environment/chemicals/adopting/political_agreement_council.pdf).

<sup>27</sup> Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de registratie en beoordeling van en de vergunningverlening en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (Reach), tot oprichting van een Europees Chemicaliënagentschap en tot wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en Verordening (EG) .../... [inzake persistente organische stoffen] (COM(2003)0644 – C5-0530/2003 – 2003/0256(COD)), 17 november 2005. Te vinden op:

[http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?SAME\\_LEVEL=1&LEVEL=2&NAV=S&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0434+0+DOC+XML+V0//NL](http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?SAME_LEVEL=1&LEVEL=2&NAV=S&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0434+0+DOC+XML+V0//NL).

<sup>28</sup> Artikel 115, lid 1bis, tweede volzin.

participeren in het publieke debat. Binnen de Aanbeveling van de Raad van Europa is dit principe verwoord als een verplichting van alle lidstaten te garanderen dat een ieder recht heeft op toegang tot officiële documenten.<sup>29</sup>

De Commissie grondrechten in het digitale tijdperk stelde in haar rapport uit 2000 voor om in de Grondwet op te nemen een grondrecht op toegang tot bij de overheid berustende informatie. Onder overheid ware volgens de Commissie te verstaan: alle organen van rechtspersonen die krachtens publiek recht zijn ingesteld en andere personen en colleges met enig openbaar gezag bekleed. Dit grondrecht zou volgens de Commissie bij of krachtens de wet kunnen worden beperkt.<sup>30</sup> Ook tijdens het symposium van 19 mei 2006 over een concept-voorontwerp van onderhavig voorstel van wet is een behoefte uitgesproken aan vastlegging van een recht op toegang tot overheidsinformatie. Uit beide voorstellen spreekt de wens om bij openbaarheid van overheidsinformatie niet uit te gaan van een plicht van de overheid (zoals thans artikel 110 van de Grondwet doet), maar van een recht van de burger.

Aan deze wensen geeft onderhavig voorstel van wet gehoor door in artikel 1:1 ieders recht op toegang tot overheidsinformatie voorop te stellen.

Daarmee is dit recht – anders dan in de Wob – niet langer alleen maar impliciet af te leiden uit de verplichtingen van de overheid, maar uitdrukkelijk positief geformuleerd als een subjectief recht van de burger. Dat subjectieve recht wordt verwezenlijkt door daarmee corresponderende verplichtingen van de overheid. De burger kan zijn recht tegenover de overheid hard maken, als het moet in rechterlijke procedures.

De Aanbeveling van de Raad van Europa voegt daar nog aan toe dat dit beginsel moet worden toegepast zonder onderscheid op welke grond dan ook, inclusief nationale afkomst. Dit discriminatieverbod is in het voorstel van wet niet overgenomen, omdat het in Nederland al onverkort geldt op grond van artikel 1 van de Grondwet.

Aan het recht op toegang tot overheidsinformatie worden twee andere rechten toegevoegd. Ten eerste in artikel 1:2 het recht van iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon op toegang tot bij de overheid berustende informatie die op hemzelf betrekking heeft. Dit recht dient te worden onderscheiden van het recht op toegang tot overheidsinformatie in het algemeen, omdat dit recht niet voortvloeit uit de noodzaak van transparantie van overheidshandelen en een democratische bestuursvoering, maar een zelfstandig recht is dat een burger jegens de overheid toekomt. In § 3.10 wordt nader op dit recht ingegaan.

---

<sup>29</sup> Rec (2002) 2, Principle III, General principle on access to official documents.

<sup>30</sup> Rapport Commissie grondrechten in het digitale tijdperk, pp. 190-192.

Als laatste wordt in artikel 1:3 toegevoegd het reeds bestaande recht op hergebruik van overheidsinformatie dat thans in artikel 11b van de Wob is neergelegd.

Met deze rechten corresponderen de in onderhavig voorstel van wet opgenomen verplichtingen van overheidsorganen en de instrumenten voor burgers om deze rechten te verwezenlijken.

### **3.2. Algemene wet overheidsinformatie**

Zoals in § 1.1 van deze toelichting is aangegeven, menen ondergetekenden dat een nieuwe wet de voorkeur verdient boven aanpassing van de Wob.

De Commissie grondrechten in het digitale tijdperk voorzag in haar rapport uit 2000 een Wet op de overheidsinformatie als sequeel van het door haar voorgestelde grondrecht op toegang tot bij de overheid berustende informatie. In deze wet zouden naast de noodzakelijke beperkingen van het grondrecht ook regels kunnen worden opgenomen met betrekking tot het door de overheid uit eigen beweging verstrekken van informatie aan derden.<sup>31</sup>

In het rapport 'Over wetten en praktische bezwaren' van januari 2004 onderschrijven de Tilburgse onderzoekers de noodzaak van het vervangen van de Wob door een alternatief dat beter recht doet aan de huidige tijdgeest. In een dergelijke wet zouden de toegang, de toegankelijkheid en het gebruik van overheidsinformatie moeten worden geregeld.<sup>32</sup>

Met onderhavig voorstel van wet menen de ondergetekenden aan deze aanbevelingen te voldoen.

### **3.3. Wob als uitgangspunt**

Een nieuwe wet brengt niet mee dat de uitgangspunten van de Wob zouden moeten worden verlaten. Uit de door de Universiteit van Tilburg opgestelde evaluatie van de Wob komt het beeld naar voren dat de Wob in de meeste gevallen goed werkt, maar dat in enkele gevallen (als expliciet een beroep op de Wob wordt gedaan) zich een aantal knelpunten voordoet tussen verstrekkers en actieve gebruikers van de Wob. Door de verstrekkers worden deze knelpunten volgens de evaluatie geduid in termen van capaciteitsproblemen en oneigenlijk gebruik van de Wob. Van de zijde van actieve gebruikers worden de knelpunten geïnterpreteerd in termen van onwil bij de verstrekkers, die blijkt uit termijnoverschrijding en beperkende interpretatie van de uitzonderingsgronden van de Wob.<sup>33</sup> De Tilburgse onderzoekers constateren dat de geest van de wet en de praktijk van de toepassing in de beleving van zowel overheid als burger verder uit elkaar liggen

---

<sup>31</sup> Rapport Commissie grondrechten in het digitale tijdperk, pp. 190-192.

<sup>32</sup> Over wetten en praktische bezwaren, Tilburg, 2004, pp. 46-47.

<sup>33</sup> Over wetten en praktische bezwaren, Tilburg, 2004, pp. 49-50.

dan aanvaardbaar is. Daarnaast constateren zij dat de belangentegenstelling die het gevolg is van de noodzaak van een bestuurlijke intimiteit enerzijds en het verlangen van burgers om zo vroeg mogelijk geïnformeerd te worden anderzijds, voor een deel onoplosbaar is. Tot slot zorgt de digitale werking van de Wob, op grond waarvan informatie of openbaar is voor een ieder, of geheim voor een ieder, volgens de Tilburgse onderzoekers voor problemen.<sup>34</sup> Daarmee ondersteunt de evaluatie de opvatting dat de voornaamste uitgangspunten van de Wob in een nieuwe regeling niet ter discussie hoeven te worden gesteld. De Tilburgse onderzoekers wijzen erop dat in elk wettelijk stelsel van openbaarheid van bestuur een conflictueus terrein zal blijven bestaan. Iedere regeling zal daarom een toetsingskader moeten bevatten. Volgens de Tilburgse onderzoekers zijn de artikelen 10 en 11 van de Wob hiervoor een goede basis.<sup>35</sup> Daalder concludeert in zijn proefschrift eveneens dat de artikelen 10 en 11 een adequate opsomming bevatten van alle denkbare gevallen waarin, onder omstandigheden, een uitzondering op het uitgangspunt dat overheidsinformatie openbaar moet zijn, gerechtvaardigd is.<sup>36</sup> Voor de opzet van onderhavig voorstel van wet is voor de vraag wat openbaar is daarom aansluiting gezocht bij het stelsel van de huidige Wob. Waar mogelijk is de bestaande terminologie gehandhaafd. Het in januari 2006 toegevoegde hoofdstuk V-a Hergebruik is gehandhaafd. Uitgangspunt is: alle bij de overheid berustende informatie is openbaar, tenzij een van de uitzonderingsgronden van toepassing is. Wel is in overeenstemming met een aantal aanbevelingen uit diverse bronnen het wettelijk stelsel van de Wob uitgebreid en aangevuld. Zo is de reikwijdte uitgebreid tot alle overheidsorganen. De actieve openbaarheid wordt bevorderd door het aanwijzen van informatie die openbaar is, het verplichten tot elektronisch aanbieden van een deel van deze openbare informatie en het verplichten tot elektronisch aanbieden van informatie over bestaande documenten (documentenregister). Naast een verzoek tot openbaarmaking kan een verzoek worden ingediend om verstrekking van informatie die daarmee niet openbaar wordt. Een dergelijk verzoek kan worden ingediend door degene op wie de gevraagde informatie betrekking heeft, een ander overheidsorgaan of door iemand die wegens klemmende redenen voor verstrekking van de informatie in aanmerking komt. Tot slot is een regeling opgenomen voor de verwerking van informatie door een overheidsorgaan. Deze regeling is van toepassing op ieder gebruik van bij een overheidsorgaan berustende informatie waarop geen bijzonder wettelijk regime van toepassing is.

---

<sup>34</sup> Over wetten en praktische bezwaren, Tilburg, 2004, pp. 56-57.

<sup>35</sup> Over wetten en praktische bezwaren, Tilburg, 2004, p. viii.

<sup>36</sup> Daalder, Toegang tot overheidsinformatie, p. 353.

### **3.4. Reikwijdte: uitbreiding naar overheidsorganen**

In de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het huidige artikel 110 van de Grondwet heeft de regering zich 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 te entameren, wilde men echter eerst praktijkervaring met de Wob opdoen.<sup>37</sup>

In de Aanbeveling van de Raad van Europa worden de lidstaten opgeroepen om in het licht van hun nationale recht en praktijk te onderzoeken in hoeverre de beginselen uit die Aanbeveling kunnen worden toegepast op informatie die wordt gehouden door wetgevende lichamen en rechterlijke autoriteiten.<sup>38</sup> In de visie van de Europese Unie dient aan burgers zelfs een ruimere toegang tot documenten te worden verleend in gevallen waarin de instellingen optreden in hun hoedanigheid van wetgever (dan wanneer zij optreden in hun hoedanigheid van bestuursorgaan).<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup>

De ondergetekenden zien evenmin principiële redenen waarom de burger minder belang zou hebben bij kennisneming van informatie die bij de wetgevende of de rechtsprekende macht berust dan bij kennisneming van bestuurlijke informatie.

Voor de wetgevende macht als bedoeld in artikel 1:1, tweede lid, onderdeel a, van de Algemeen wet bestuursrecht (de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk) zijn de gevolgen van het van toepassing worden van een algemeen openbaarheidsregime gering. Het wetgevingsproces vindt voor het grootste deel plaats door middel van openbare documenten en openbare debatten. Veel wetgevingsinformatie is daarom thans reeds openbaar. De informatie betreffende wetgeving die bij de regering berust, valt thans reeds onder de reikwijdte van de Wob.

Het belangrijkste verschil zal zijn dat voortaan ook de Staten-Generaal en de advisering door Raad van State onder de reikwijdte van het openbaarheidsregime zullen vallen. Daarbij is de vraag of er andere gronden zijn dan de gronden die thans in de artikelen 10 en 11 van de

---

<sup>37</sup> Kamerstukken II 1979/80, 14 348, nr. 10, p. 2.

<sup>38</sup> Artikel II-1.

<sup>39</sup> Verordening (EG) nr. 1049/2001, overweging 6.

<sup>40</sup> Rapport Grondrechten in het digitale tijdperk, p. 190.



Wob zijn genoemd, op grond waarvan de informatie die bij de Eerste en Tweede Kamer of de Raad van State berust, niet openbaar gemaakt kan worden. Ondergetekenden beantwoorden deze vraag ontkennend. De vraag naar de openbaarheid van 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 toetsingkader 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 beleidsopvattingen. In voorkomende gevallen zal het presidium het belang van de openbaarheid moeten afwegen tegen het belang van de bescherming van de vertrouwelijkheid van persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld voor intern beraad (het voorgestelde artikel 3:4, tweede lid, onderdeel j). Op grond van het bovenstaande is het verantwoord om onderhavig voorstel van wet tevens betrekking te doen hebben op de Staten-Generaal.

De informatie die berust bij individuele volksvertegenwoordigers (en hun samenwerkingsverband de fractie) dient echter niet onverkort onder het overheidsinformatierecht te vallen. Deze leden, dan wel hun fracties, hebben op grond van hun mandaat een autonome positie. Zij zijn vrij in de wijze waarop zij zich op hun werk voorbereiden. Zij kunnen eigen dossiers aanleggen, inlichtingen verzamelen over onderwerpen die zij van belang vinden en waarvan ze zelf bepalen wanneer zij deze in de Kamer aan de orde stellen. Ook het overleg binnen een fractie is een onderdeel van de individuele voorbereiding door kamerleden en moet daarom worden onderscheiden van hetgeen een lid van de Eerste of Tweede Kamer in pleno of in een commissie naar voren brengt.

Deze autonome positie van volksvertegenwoordigers onderscheidt zich van de positie van een aan een overheidsorgaan ondergeschikte ambtenaar of van een individueel lid van een collegiaal overheidsorgaan (zoals de wethouder). Onderhavig voorstel van wet is op grond van artikel 2:2 onverkort van toepassing op informatie die berust bij een ambtenaar of een lid van een overheidsorgaan, omdat die informatie aan dat overheidsorgaan wordt toegerekend.

Een dergelijke toerekening aan de Eerste of Tweede Kamer van informatie die bij een lid (of een fractie) berust, zou echter geen recht doen aan de autonomie van het individuele kamerlid of kamerfractie. De inbreuk op die autonomie wordt al snel inzichtelijk bij een casus die betrekking heeft op een verzoek om de notulen van een

fractievergadering. Als dergelijke bij een lid van de Tweede Kamer berustende informatie zou worden toegerekend aan de Tweede Kamer als orgaan, dan zou ook de Tweede Kamer (of het presidium) over een dergelijk verzoek moeten beslissen. Dat zou betekenen dat (de meerderheid van) de Tweede Kamer bepaalt welke bij de leden berustende informatie openbaar zou zijn. Daarmee zou het functioneren van een individueel kamerlid of een fractie worden onderworpen aan het oordeel van het orgaan waarvan het deel uitmaakt. Dat kamerlid of die fractie kan dan niet meer vrij in de Kamer optreden. Dat zou een aantasting betekenen van het functioneren van de volksvertegenwoordiging als zodanig.

Voorgesteld wordt daarom in artikel 2:3 uitdrukkelijk te bepalen dat de wet niet van toepassing is op de individuele leden van publiekrechtelijke colleges waarvoor de keuze geschiedt bij krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezingen. Deze formulering is zo gekozen dat zij tevens van toepassing is op leden van provinciale staten, gemeenteraden en het algemeen bestuur van waterschappen. Immers, de volksvertegenwoordigers in deze organen verschillen in dit opzicht niet van de leden van de Staten-Generaal.

Voor de openbaarheid van de advisering over wetgeving door de Raad van State zij verwezen naar § 4.2.3 van deze toelichting.

Ook in de rechtspraak is openbaarheid een constituerend beginsel. Tot de basiswaarborgen van de onafhankelijke rechtspraak behoren de openbaarheid van de zitting en van de uitspraak. Openbaarheid heeft bij rechtspraak een bijzonder doel, te weten de bescherming van partijen tegen willekeur. Dat betekent niet dat de algemene doelstelling van openbaarheid – transparantie van het overheidshandelen, een democratische bestuursvoering en de bescherming van de betrokken belangen – bij de rechtspraak geen rol spelen. De onafhankelijke rechter is voor continuering van zijn gezag en zijn legitimatie net zo gebaat bij openbaarheid als andere overheidsorganen.

Bij de rechter berustende informatie onderscheidt zich echter van informatie die berust bij een bestuursorgaan, in die zin dat bij de rechter berustende informatie personen en ondernemingen op wie de informatie betrekking heeft, karakteriseert als verdachten dan wel partijen in een geschil. De informatie kan daarmee een gevoeligheid hebben die dezelfde informatie in een andere context ontbeert. De kans dat processtukken openbaar worden, kan zodoende aanleiding geven om een geschil niet aan de rechter voor te leggen. Daarom lijkt het aangewezen bij de rechter berustende<sup>41</sup> procesdossiers integraal

---

<sup>41</sup> Het betreft hier enkel de documenten voorzover ze bij de rechter berusten. Een overheidsorgaan kan niet een document aan de openbaarheid onttrekken door het aan een rechter te overleggen. Een overheidsorgaan zal een bij dat overheidsorgaan berustend document dat tevens in een procesdossier berust, openbaar moeten

van openbaarheid uit te zonderen en voor rechterlijke uitspraken ondanks hun principiële openbare karakter, de mogelijkheid te aanvaarden dat daaruit gevoelige gegevens worden verwijderd voordat zij aan derden ter beschikking worden gesteld. Dit vergt enkele specifieke bepalingen die in § 4.2.3 van deze toelichting nader uiteen worden gezet. De gevallen waarin de rechter een bestuurlijk getinte taak uitoefent, de zogenaamde oneigenlijke rechtspraak, lijken niet zo karakteristiek dat daarvoor een van de overige rechtspraak afwijkende regeling zou moeten worden getroffen.

Op grond van het bovenstaande is het verantwoord om onderhavig voorstel van wet tevens betrekking te doen hebben op de organen die de rechtsprekende macht vormen. Voor de nadere uitwerking zij verwezen naar § 4.2.3 en § 4.3.1 van deze toelichting.

Een en ander betekent dat dit voorstel van wet niet uitgaat van het begrip bestuursorgaan van de Awb, zoals in de huidige Wob wordt gedaan, maar uitgaat van het begrip overheidsorgaan, zoals dat ook in de Archiefwet en sinds 20 januari 2006 in hoofdstuk V-a van de Wob het geval is. De definitie komt overeen met de definitie van bestuursorgaan van artikel 1:1, eerste lid, van de Awb, zonder de uitzonderingen van het tweede lid van dat artikel. Daarmee brengt het voorstel niet alleen de wetgever en de rechterlijke macht onder het algemene openbaarheidsregime, maar ook de Hoge Colleges van Staat als de Raad van State met zijn afdelingen, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de overige in artikel 1:1, tweede lid, van de Awb van het begrip bestuursorgaan uitgezonderde organen. Ook ten aanzien van deze organen bestaan geen principiële redenen om deze uit te zonderen van het algemene openbaarheidsregime.

### ***3.5. Gebruikersvriendelijkheid van de wet***

In de evaluatie van de Universiteit van Tilburg wordt geconstateerd dat er een verschil bestaat in perspectief tussen enerzijds de verstrekkers van overheidsinformatie en anderzijds de gebruikers, waarbij de onderzoekers hun opmerkingen toespitsen op conflictueuze situaties, met name de verzoeken om informatie door de media.<sup>42</sup> Dit verschil in perspectief lijkt de bron te zijn voor veel kritiek op de uitvoeringspraktijk van de Wob. Van de zijde van de overheid bestaat vrees voor onvoldoende capaciteit om te voldoen aan uitgebreide verzoeken die niet altijd nuttige informatie opleveren. Van de zijde van verzoekers om informatie bestaat het beeld dat de overheid de Wob

---

maken, tenzij een van de in dit voorstel van wet opgenomen uitzonderingsgronden aan de orde is.

<sup>42</sup> Over wetten en praktische bezwaren, Tilburg, 2004, pp. 50-51.

misbruikt om verzoeken te traineren of op andere manier obstructie pleegt.

Op het symposium van 19 mei 2006 – waar een concept aan de orde was van het voorontwerp voor onderhavig voorstel van wet – is van de zijde van de journalistiek bovenstaande kritiek herhaald. Daarbij werd tevens de kritiek geuit dat de Wob te gecompliceerd is geworden voor toepassing door leken en alleen al daardoor niet aan zijn doel beantwoordt.

Deze kritiek leidt tot de vraag wat de juiste balans is tussen eenvoud in presentatie enerzijds en werkzaamheid anderzijds. Oplossing van de knelpunten in de toepassing met de Wob vraagt om een regeling met voldoende nuance en detail. Bovendien is een regeling van verzoeken om informatie niet het enige onderwerp dat regeling verdient in een Algemene wet overheidsinformatie. De klachten over de uitvoering van de huidige Wob bewijzen dat een korte wet op zichzelf die klachten niet kan voorkomen.

Gebruiksvriendelijkheid van een wet moet onzes inziens niet in de eerste plaats worden gezocht in de tekst van de wet – deze moet vooral rechtszekerheid bieden – maar in de toepassing van en de communicatie over de wet.

In de wijze waarop het recht op toegang tot overheidsinformatie kan worden uitgeoefend, worden twee oplossingsrichtingen geïntroduceerd. De eerste is de versterking van de actieve informatieverschaffing. In § 3.7 wordt hierop nader ingegaan. Daarnaast worden verzoekers om informatie geholpen door de verplichting om op internet een register aan te houden waarin de bij een overheidsorgaan berustende documenten zijn opgenomen (zie de artikelen 4:6 en 4:7). In § 4.5.2 wordt nader op het register ingegaan. Daarbij blijft het mogelijk om te verzoeken om informatie die niet in het register is opgenomen. Het register is slechts een hulpmiddel voor de verzoeker bij het indienen van een verzoek om informatie.

Aan de klacht over de te trage rechtsgang, waardoor onder omstandigheden het recht op toegang op overheidsinformatie illusoir zou zijn, wordt in onderhavig voorstel van wet tegemoet gekomen door de rechter de bevoegdheid te geven om bij een voorlopige voorziening hangende bezwaar een definitieve beslissing te nemen en hem nadrukkelijk te verplichten om bij een voorlopige voorziening hangende beroep tot een definitief oordeel te komen. Zie verder § 3.9.

Om te waarborgen dat de voorlichting over de wet goed zal zijn en dat toezicht wordt gehouden op een welwillende uitvoering ervan, voorziet dit voorstel van wet in aansluiting op het in § 2.1 genoemde onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen in de instelling van een Commissariaat voor de overheidsinformatie. In de volgende paragraaf wordt hierop ingegaan.

### **3.6. Het Commissariaat voor de overheidsinformatie**

Hoofdstuk 10 van het wetsvoorstel voorziet in de instelling van een Commissariaat voor de overheidsinformatie. Het commissariaat zal fungeren als de drijvende kracht achter de wet. Het zal de toepassing van de wet stimuleren en daarmee een belangrijke rol spelen bij het verbeteren van het klimaat tussen overheidsorganen gebruikers. Belangrijke taken van dit commissariaat zijn het geven van voorlichting over de uitvoering van deze wet en het adviseren van overheidsorganen bij de inrichting van hun organisatie en de werkwijze bij het afdoen van verzoeken om informatie. Denkbaar is zelfs dat het commissariaat de vorming zal stimuleren van een ambtelijk team, gespecialiseerd in de behandeling van omvangrijke verzoeken dat bijstand kan verlenen aan organen die zulke verzoeken te behandelen krijgen.

Het ligt voor de hand dat het commissariaat het voortouw zal nemen in het organiseren van cursussen en opleidingen en het uitwisselen van goede praktijken.

Voorts is het commissariaat belast met het toezicht op de naleving van de wet. Het kan zich op de hoogte stellen van de wijze waarop overheidsorganen invulling geven aan hun wettelijke plicht en kennisnemen van overheidsinformatie, ook wanneer deze in een concreet geval in geschil is. Van adviezen van het commissariaat omtrent de naleving van de wet, zal naar verwachting een krachtige impuls uitgaan zowel in het concrete geval als in latere vergelijkbare gevallen.

Met de instelling van het commissariaat wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de bekendheid van het overheidsinformatierecht in het algemeen en recht op informatie van burgers in het bijzonder. De adviezen van het commissariaat zullen bijdragen aan het verbeteren van de uitvoering van de wet door overheidsorganen en – daardoor – het afnemen van conflicten tussen overheidsorganen en verzoekers. Het werkterrein van het commissariaat raakt aan dat van de Nationale ombudsman, het College bescherming persoonsgegevens en de rijks- en provinciale erfgoedinspecties. Het commissariaat zal zijn werkzaamheden daarom goed moeten afstemmen met deze collega- autoriteiten. Personele unies behoeven niet te worden uitgesloten. Door de ruime reikwijdte van deze wet vallen alle overheidsorganen waaronder de Hoge Colleges van Staat onder het toezicht van het commissariaat. Om deze reden verdient een positionering vergelijkbaar met die van een Hoog College van Staat aanbeveling. Voor wat betreft de aanstellingswijze en de rechtspositie is daarom aangesloten bij de bepalingen die gelden voor de Nationale ombudsman. Bij de omschrijving van de bevoegdheden is aangesloten bij de bevoegdheden van het College bescherming persoonsgegevens.

### **3.7. Versterking actieve informatieverschaffing**

De evaluaties van de Wob zijn eenstemmig in de aanbeveling de actieve openbaarheid te versterken.

Zij verwachten daarvan onder meer een gunstige invloed op het vertrouwen tussen overheid en burger,<sup>43</sup> een verbetering van de transparantie van de overheid, een verbetering van haar imago<sup>44</sup> en een vermindering van bestuurslasten als gevolg van een vermindering van het aantal omvangrijke verzoeken.<sup>45</sup> In dit verband worden de reading rooms<sup>46</sup> die in de VS gebruikelijk zijn als navolgenswaardig voorbeeld genoemd.<sup>47</sup>

De actieve informatieverschaffing wordt in onderhavig voorstel van wet op vier manieren versterkt. Gesproken wordt van actieve informatieverschaffing, omdat de term "actieve openbaarmaking" de lading niet geheel dekt.

In de eerste plaats is aansluiting gezocht bij artikel 8 van de Wob. In artikel 8 schrijft de Wob bestuursorganen voor hun beleid op een zo open wijze voor te bereiden en te voeren, dat burgers zich in de besluitvorming kunnen mengen. Daartoe moet de informatie in begrijpelijke vorm worden aangeboden. Deze bepaling brengt meer dan andere bepalingen in de Wob tot uitdrukking dat het bij transparantie om meer gaat dan alleen het burgers toegang bieden tot documenten die primair voor een ander doel zijn opgesteld. Er moet ook een actieve inspanning worden gepleegd om zinvol met de burger te communiceren.

De tekst van artikel 8 van de Wob is in onderhavig voorstel van wet overgenomen in artikel 4:1. Op deze openbaarmaking zijn de uitzonderingsgronden van artikel 3:4 (zie § 4.3) van toepassing. Tevens moet de openbaarmaking voldoen aan de in artikel 3:3 opgenomen eis van betrouwbaarheid (het huidige artikel 2, tweede lid, van de Wob).

De Wob kent (in artikel 9) een verplichting tot actieve openbaarmaking van niet-ambtelijke adviezen. Andere wetten kennen ten aanzien van diverse besluiten en handelingen de verplichting deze te publiceren. In

---

<sup>43</sup> Over wetten en praktische bezwaren, Tilburg, 2004, pp. 54 en 57.

<sup>44</sup> Over wetten en praktische bezwaren, Tilburg, 2004, p. 58.

<sup>45</sup> Over wetten en praktische bezwaren, Tilburg, 2004, p. 58, Wob & ICT. Onderzoek naar de gevolgen van toepassing van Informatie- en Communicatietechnologie voor de Wet openbaarheid van bestuur, Amsterdam 2000, p. 34.

<sup>46</sup> Zie bijvoorbeeld <http://www.foia.cia.gov/> (reading room CIA) en <http://foia.fbi.gov/> (reading room FBI).

<sup>47</sup> Over wetten en praktische bezwaren, Tilburg, 2004, p. 58, Wob & ICT. Onderzoek naar de gevolgen van toepassing van Informatie- en Communicatietechnologie voor de Wet openbaarheid van bestuur, Amsterdam 2000, p. 34.

artikel 3:2 van onderhavig voorstel van wet wordt van een aantal soorten documenten vastgesteld dat ze van rechtswege openbaar zijn. Dit zijn de documenten die in de beleidsnota 'Informatievoorziening openbare sector'<sup>48</sup> zijn aangemerkt als basisinformatie van de democratische rechtsstaat alsmede andere documenten die daarmee qua karakter overeenkomen of waarvan algemene bekendmaking is voorgeschreven. In sommige gevallen wordt daarbij de mogelijkheid geboden om op grond van de uitzonderingsgronden een deel van de informatie niet openbaar te maken (zoals het anonimiseren van rechterlijke uitspraken). Zie § 4.2.3 van deze toelichting.

Documenten die van rechtswege openbaar zijn, hoeven niet openbaar gemaakt te worden. De term actieve openbaarmaking is daarom minder passend. In de toegankelijkheid van dergelijke documenten moet wel worden voorzien. Daarom wordt in artikel 4:3, eerste lid, voorgeschreven dat die van rechtswege openbare informatie elektronisch wordt ontsloten. Bij de huidige stand van de techniek wil dat zeggen: op internet wordt geplaatst. Het betreft hier het codificeren van een ontwikkeling die reeds in gang is gezet, getuige websites als [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl) en [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl). Tevens wordt voorgeschreven dat algemeen verbindende voorschriften in geconsolideerde vorm beschikbaar komen. Op de website [www.wetten.nl](http://www.wetten.nl) wordt ook hieraan reeds invulling gegeven. Ook bij gemeenten, provincies en andere openbare lichamen wordt er hard aan gewerkt algemeen verbindende voorschriften in geconsolideerde vorm beschikbaar te maken. In dat kader zijn het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen het project 'Decentrale regelgeving op internet' gestart.

Tot slot wordt voorgeschreven dat ieder overheidsorgaan een elektronisch toegankelijk register opstelt, waarin de reeds openbare documenten aangeklikt kunnen worden en waarin de documenten die (nog) niet openbaar gemaakt zijn, worden omschreven (artikel 4:6). Openbare informatie is daarmee optimaal toegankelijk. Bovendien wordt het opstellen van een verzoek om informatie met behulp van het register sterk vereenvoudigd, omdat de verzoeker gemakkelijk inzicht krijgt in de bij het overheidsorgaan berustende informatie. Overigens betekent de keuze voor het register niet dat wordt afgeweken van de Wob inzake het informatiestelsel. Het is voor een verzoek op grond van de Wob niet noodzakelijk het document te noemen waarin de gevraagde informatie is opgenomen. Hierin brengt onderhavig voorstel van wet geen verandering.

---

<sup>48</sup> Kamerstukken II 1996/97, 20 644, nr. 30.

### **3.8. Termijnen**

Veel van de klachten over de uitvoering van de Wob hebben betrekking op de overschrijding van de beslistermijn.

De beslistermijn in de Wob van twee weken is kort. In veruit de meeste gevallen levert dat geen problemen op. Het merendeel van de informatieverzoeken levert per kerende post een antwoord op. In gevallen waarin een besluit moet worden genomen door het bevoegde overheidsorgaan kan een termijn van twee weken wel een probleem opleveren. Zo kennen meerhoofdig samengestelde overheidsorganen soms een vergaderritme van eens in de twee tot vier weken. De Wob voorziet voor zulke gevallen in de mogelijkheid te besluiten tot een verdaging met ten hoogste twee weken. Om te zorgen dat het verdagingsbesluit tijdig wordt verzonden, verdient het aanbeveling dat het overheidsorgaan, zeker als het minder frequent vergadert, de bevoegdheid tot verdagen mandateert aan een lid van dat orgaan of aan een ondergeschikte ambtenaar die zorg kan dragen voor een tijdige afdoening van het verdagingsbesluit.

De praktijk leert dat in gevallen waarin verdaging nodig is de beslissing doorgaans niet wordt genomen binnen vier weken na de aanvraag. Aannemelijk is dat een termijn die gehaald kan worden meer gezag heeft dan een termijn waarvan overschrijding een vanzelfsprekendheid is geworden. Om deze reden voorziet het voorstel in een verlenging van de maximale verdagingstermijn.

De uiterste beslistermijn kan uiteraard niet langer zijn dan de verstrekkingstermijn. Ingevolge het Verdrag van Aarhus dient milieu-informatie binnen vier weken na het verzoek te zijn verstrekt. Bij complexe verzoeken mag deze termijn worden verlengd tot acht weken. Het is niet wenselijk voor milieu-informatie andere termijnen te hanteren dan voor andere informatie. De Wob hanteert deze termijn dan ook algemeen als maximale verstrekkingstermijn. Onderhavig voorstel van wet volgt de Wob daarin.

Bij de verlenging van de verdagingstermijn is daarom uitgegaan van de verstrekkingstermijn van het Verdrag van Aarhus, waarop in mindering is gebracht de termijn van twee weken van het huidige artikel 6, derde lid, van de Wob. Deze bepaling, die in onderhavig voorstel van wet wordt gehandhaafd, stelt belanghebbenden die bezwaar hebben tegen de verstrekking in de gelegenheid om een voorlopige voorziening te vragen tegen het besluit de informatie te verstrekken.

Ook de verlengde beslistermijn zal in de praktijk niet altijd worden gehaald. Zeker in gevallen waarbij derdebelanghebbenden moeten worden gehoord, is al snel sprake van termijnoverschrijding.

Overwogen is om de beslistermijn op te schorten tijdens het horen van de derden. Hiervan is afgezien, omdat de verstrekkingstermijn van het Verdrag van Aarhus hiervoor geen ruimte biedt. Ook overigens past een dergelijke opschorting niet in het systeem van het Nederlandse



bestuursrecht, omdat het horen van belanghebbenden een regulier onderdeel vormt van de zorgvuldige voorbereiding van een besluit en daarom in beginsel binnen de normale beslistermijn dient plaats te vinden. Een zorgvuldige voorbereiding van het besluit onder eerbiediging van de belangen van derden kan naar de mening van ondergetekenden onder omstandigheden een rechtvaardiging vormen voor een termijnoverschrijding. Van twee kwaden is de termijnoverschrijding in de meeste gevallen de minst kwade, omdat bij onzorgvuldigheid de schade groter is. Van het overheidsorgaan mag daarbij niettemin worden verwacht dat het voortvarend handelt door bijvoorbeeld de derdebelanghebbende op korte termijn om een zienswijze te vragen en bij ommekomst van die termijn snel een besluit te nemen over het verzoek om informatie.

In het bijzonder bij verzoeken die een aanzienlijke inspanning vergen, worden de beslistermijnen van de Wob herhaaldelijk met meer dan twee weken overschreden. In die gevallen moet de oplossing worden gezocht in nader overleg tussen overheidsorgaan en verzoeker, waarbij het overheidsorgaan kan aangeven welke inspanningen het verricht om het verzoek zo snel mogelijk af te handelen en waarbij het tussentijds kan beslissen de reeds verzamelde informatie te verstrekken. Ook organisatorische maatregelen zijn nodig, ter beperking van het tijdverlies dat vaak ontstaat doordat een verzoek niet meteen in handen komt van de juiste ambtenaar, of ter versnelling van het bijeenbrengen van alle op het verzoek betrekking hebbende documenten. Een wet is echter niet de meest aangewezen plaats om dergelijke organisatorische maatregelen voor te schrijven.

### ***3.9. Procedureversnelling***

Eén van de grootste problemen die gebruikers met de huidige Wob ervaren, betreft de lange duur van procedures. De beslistermijnen van de huidige Wob zijn kort maar worden in de praktijk niet altijd gehaald. Met procedures in bezwaar en beroep is tijd gemoeid en soms worden zij in de beleving van informatievragers moedwillig gerekt. De Awb kent enkele voorzieningen ter bespoediging van procedures. Belanghebbenden kunnen rechtsmiddelen instellen tegen het uitblijven van een beslissing (artikel 6:2 Awb), zij kunnen het bestuursorgaan verzoeken in te stemmen met het overslaan van de bezwaarschriftprocedure (artikel 7:1a Awb) en zij kunnen de voorzieningenrechter vragen een spoedmaatregel te treffen. Zowel de verzoeker bij de keuze om al dan niet (meteen) een rechtsmiddel in stellen als de instantie waarbij het rechtsmiddel wordt ingesteld (bij de beslissing daarop), zullen zich normaal gesproken laten leiden door het antwoord op de vraag of de termijnoverschrijding een gevolg is van onwil aan de zijde van het overheidsorgaan of dat dit orgaan zich inspant voor een zorgvuldige behandeling van het verzoek, maar daarvoor nog enige tijd behoeft. In het geval een

overheidsorgaan de termijnen overschrijdt om andere redenen dan onwil, zal met een procedure op grond van artikel 6:2 van de Awb niet worden bereikt dat sneller een beslissing wordt genomen.

Uit onderzoek is gebleken dat bestuursrechters de vereisten van artikel 7:1a Awb zo streng toetsen dat zij de zaak in de helft van de gevallen terugzenden naar het bestuursorgaan om te worden behandeld in bezwaar. In zo een geval heeft het doen van het verzoek vertraging in plaats van versnelling opgeleverd. Het voor de hand liggende gevolg is dat belanghebbenden zeer terughoudend zijn in het doen van een verzoek om rechtstreeks beroep en bestuursorganen in het inwilligen ervan.<sup>49</sup>

De conclusie is dat deze instrumenten in zaken betreffende een verzoek om informatie onvoldoende mogelijkheid bieden om procedures te verkorten. Uit een oogpunt van voorlopige voorziening is het overheidsinformatierecht bijzonder. Er is weinig voorlopigs aan informatieverstrekking: eenmaal verstrekte informatie kan niet meer worden teruggenomen in die zin dat de verzoeker van de informatie niet langer kennis draagt. Het ligt daarom voor de hand dat voorzieningenrechters meer dan in andere zaken terughoudend zullen zijn in het honoreren van verzoeken om voorlopige voorziening. Sommige bestuursrechters compenseren dit enigszins door Wob-zaken min of meer automatisch versneld te behandeling. Versnelde behandeling van de bodemzaak is echter alleen mogelijk in de beroepsfase, niet in de bezwaarfase.

Veel Wob-geschillen zijn relatief eenvoudig. Het gaat daarin niet om een complexe afweging, maar om een verschil van inzicht ten aanzien van de betekenis van de uitzonderingsgronden in het concrete geval. Knopen van deze soort kunnen heel goed door de rechter worden doorgehakt. De Awb geeft in artikel 8:86 de voorzieningenrechter de mogelijkheid om wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan, onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak. Dit voorstel maakt uitoefening van deze bevoegdheid tot hoofdregel. De Vreemdelingenwet 2000 kent de mogelijkheid onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak ook hangende bezwaar. Dit model is in dit voorstel overgenomen.

### **3.10. *Het recht op informatie die de verzoeker betreft***

Een bijzonder recht wordt vastgelegd in het voorgestelde artikel 1:2 voor natuurlijke en rechtspersonen die verzoeken om henzelf betreffende informatie. De uitoefening van dit recht is geregeld in artikel 6:1. Onder de Wob kwam het voor dat een dergelijk verzoek werd afgewezen, omdat toewijzing betekende dat de gevraagde informatie openbaar zou worden voor een ieder. Een voorbeeld is de

---

<sup>49</sup> Vgl. B.M.J. van der Meulen, M.E.G. Litjens en A.A. Freriks, Prorogatie in de Awb. Invoeringsevaluatie rechtstreeks beroep, Den Haag 2006.

uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 december 2002.<sup>50</sup> In deze zaak werd een afgewezen asielzoeker kennisneming van een hemzelf betreffend ambtsbericht ontzegd, omdat openbaarmaking van het desbetreffende ambtsbericht een onaanvaardbare inbreuk zou maken op diens (eigen) persoonlijke levenssfeer.

In artikel 1:2 wordt een fundamenteel recht vastgelegd, namelijk dat een ieder recht heeft op kennisneming van bij de overheid berustende op hemzelf betrekking hebbende informatie, behoudens bij de wet gestelde beperkingen. Dit recht vloeit niet voort uit de transparantie van overheidshandelen of een goede democratische bestuursvoering, maar vormt een zelfstandig beginsel. Dit beginsel was tot nu toe – ten onrechte – niet eerder wettelijk vastgelegd. Wel heeft dit beginsel deels elders al een uitwerking gevonden. Zo kent artikel 30, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp) een met dit beginsel vergelijkbaar recht, maar dat recht is beperkt tot natuurlijke personen en heeft uitsluitend betrekking op persoonsgegevens (en kan tevens worden ingeroepen tegen de verwerkers van persoonsgegevens die niet tot de overheid behoren). In het bestuursrecht is bijvoorbeeld in artikel 7:4 van de Awb een op dit beginsel gebaseerd recht opgenomen. Een dergelijk recht behoort echter niet afhankelijk te zijn van een eventuele hoorzitting als bedoeld in artikel 7:4 Awb. Ook als het bezwaar nog opgesteld moet worden, of de afweging om bezwaar te maken nog moet worden gemaakt, dient een ieder te kunnen beschikken over de relevante op hem betrekking hebbende gegevens van het overheidsorgaan. Gevolg van vastlegging van dit recht betekent dat een aanvrager – als een bijzondere regeling zoals artikel 7:4 Awb ontbreekt – niet langer om de openbaarmaking van die gegevens hoeft te verzoeken, maar om de verstrekking kan vragen, zonder daarmee automatisch het rechtsgevolg openbaarmaking van die gegevens over zich af te roepen.

### **3.11. Bijzondere verstrekkingen**

Onder het stelsel van de Wob gold een digitaal stelsel. Overheidsinformatie was openbaar of niet. Openbaar hield in dat de informatie ongeclausuleerd beschikbaar was voor een ieder. Indien een dergelijke openbaarmaking niet was gewenst, kon de openbaarmaking slechts worden geweigerd op grond van de in de artikelen 10 en 11 van de Wob genoemde gronden. Dit stelsel had het nadeel dat, indien een overheidsorgaan een verzoek zou willen honoreren wegens met de persoon van de verzoeker samenhangende redenen, dit verzoek toch moest worden geweigerd, wanneer de consequentie, openbaar toegankelijk voor een ieder, onaanvaardbaar was.

---

<sup>50</sup> JB 2002/34 m.nt. BvM.

Op grond van § 6.2 van onderhavig voorstel van wet kan een overheidsorgaan vertrouwelijke informatie aan een verzoeker verstrekken, zonder dat deze verstrekking betekent dat de verstrekte informatie openbaar wordt voor een ieder.

Zie hieromtrent onder meer § 4.2.3 van de evaluatie door de Universiteit van Tilburg: 'In de praktijk bestaat zowel aan de zijde van de overheid als aan de zijde van verzoekers behoefte aan een genuanceerder regime en wel een systeem dat de mogelijkheid biedt om aan informatieverzoeken gevolg te geven zonder dat daarmee de betreffende informatie voor een ieder openbaar wordt'.<sup>51</sup>

De aard van de belangenafweging die ten grondslag moet liggen aan een beslissing inzake de verstrekking van informatie, wordt bepaald door de aard van de beslissing.

Onder de Wob dienen de belangen genoemd in de uitzonderingsgronden, in het bijzonder in de relatieve uitzonderingsgronden, te worden afgewogen tegen een gefixeerd algemeen belang van openbaarheid. De verzoeker hoeft geen belang te stellen, maar ook al heeft deze een bijzonder zwaarwegend belang, dan nog speelt dat geen rol.

Dit stelsel wordt in essentie gehandhaafd, maar wel aangevuld. Hoofdwetregel in onderhavig voorstel van wet is zowel bij actieve als bij passieve openbaarmaking de afweging van dit gefixeerde en als gegeven beschouwde algemene belang tegen de uitzonderingsgronden.

Daarnaast kan het overheidsorgaan de desbetreffende informatie gericht – met uitsluiting van anderen – verstrekken aan personen of instanties binnen of buiten de overheid die bij deze informatie een bijzonder belang hebben (artikelen 6:2 tot en met 6:4).

Het opnemen van de mogelijkheid van bijzondere verstrekkingen is niet in strijd met de Aanbeveling van de Raad van Europa over toegang tot officiële documenten, omdat deze Aanbeveling uitdrukkelijk ziet op de publieke toegang, hetgeen verstrekking aan een beperktere groep dan aan een ieder – anders dan de Wob – niet uitsluit.<sup>52</sup>

Een met name genoemde categorie die voor deze bijzondere verstrekking in aanmerking komt zijn de overige overheidsorganen. Op grond van het voorgestelde artikel 6:2 kan een overheidsorgaan aan een ander overheidsorgaan om informatie vragen die niet op grond van artikel 3:4 openbaar gemaakt kan worden. Deze informatie kan worden verstrekt, indien het ontvangende bestuursorgaan de informatie nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak en het belang bij de uitoefening van die taak in het concrete geval zwaarder weegt dan het belang op grond waarvan de informatie niet openbaar

---

<sup>51</sup> Over wetten en praktische bezwaren, Tilburg 2004, p. 57.

<sup>52</sup> Rec (2002)2, Preambule

gemaakt kan worden. Deze afweging dient te worden gemaakt door het overheidsorgaan waar de gevraagde informatie berust, zonodig gehoord de belanghebbenden op wie de informatie betrekking heeft of die de informatie aan het overheidsorgaan hebben verstrekt.

Voor zover de gevraagde informatie betrekking heeft op persoonsgegevens zal deze toets overeenkomen met de afweging die een overheidsorgaan moet maken bij de verwerking van persoonsgegevens op grond van artikel 8, onderdeel e, juncto artikel 9, eerste en tweede lid, van de Wbp, nu deze bepalingen de Nederlandse uitwerking zijn van het in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden vastgelegde recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en van richtlijn nr. 95/46/ EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 november 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG L 281) en de uitleg van artikel 6:2 van onderhavig voorstel van wet niet met internationale verplichtingen van Nederland in strijd mag komen.

Een formeel verschil met de Wbp is dat artikel 34 van de Wbp de betrokkene op wie de verstrekte gegevens betrekking hebben het recht geeft om te worden geïnformeerd als de gegevens zijn verkregen, tenzij de betrokkene reeds op de hoogte is. Uit artikel 6:2 van onderhavig voorstel van wet, in samenhang met artikel 2:6, vierde lid, van het voorstel en artikel 4:8 van de Awb, vloeit voort dat de degene op wie de informatie betrekking heeft vooraf moet worden gehoord en tegen eventuele verstrekking de in de Awb opgenomen rechtsmiddelen kan aanwenden. Op grond van artikel 2:6, derde lid, van onderhavig voorstel staan deze rechtsmiddelen ook open, indien aan de verstrekking geen besluit ten grondslag ligt of geen uitdrukkelijke bevoegdheid uit een andere wet. De Wbp kan niet worden aangemerkt als een uitdrukkelijke bevoegdheid voor het verstrekken van persoonsgegevens doch slechts als een wettelijk kader waarbinnen persoonsgegevens mogen worden verwerkt. Hieruit volgt dat het formele kader van onderhavig voorstel van wet voorgaat op dat van de Wbp en de mededeling van artikel 34 van de Wbp achterwege kan blijven omdat de betrokkene op grond van onderhavig voorstel van wet al is gehoord.

Een tweede categorie van bijzondere verstrekkingen is voorzien in artikel 6:3. In bijzondere gevallen kan een specifiek belang van de verzoeker rechtvaardigen dat informatie aan deze verzoeker wordt verstrekt die aan het grote publiek wordt onthouden. Het belang hiervan kan worden geïllustreerd aan de hand van de casus die aan de orde was in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van

de Raad van State van 21 december 1982.<sup>53</sup> Aan de verzoeker in die zaak kon informatie die medisch noodzakelijk was voor diens behandeling niet worden verstrekt, omdat deze vertrouwelijk verstrekte bedrijfsinformatie bevatte. Onder de werking van artikel 6:3 kan de voor medische behandeling noodzakelijke informatie aan de arts ter beschikking worden gesteld onder gelijktijdige bescherming van de bedrijfsvertrouwelijkheid van deze informatie.

Het moet bij de toepassing van artikel 6:3 gaan om verstrekking wegens klemmende redenen. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat niet lichtvaardig kan worden overgegaan tot verstrekking van informatie die niet openbaar is. Aan de verstrekking kunnen voorwaarden worden verbonden. Verdere verspreiding van de informatie is strafbaar op grond van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht.

Voor de verstrekking van persoonsgegevens aan anderen dan overheidsorganen op grond van het voorgestelde artikel 6:3 geldt met betrekking tot de verhouding met de Wbp mutatis mutandis hetgeen hierboven over de verstrekking aan overheidsorganen is gesteld, zij het dat de toets door het verstrekkende overheidsorgaan overeen dient te komen met de toets aan artikel 8, onderdeel f, juncto artikel 9, eerste en tweede lid, van de Wbp.

De laatste uitzonderingsmogelijkheid op de hoofdregel dat niet-openbare informatie niet wordt verstrekt, betreft informatie ten behoeve van historisch, statistisch of wetenschappelijk onderzoek. Artikel 6:4 opent de mogelijkheid ten behoeve van historisch, statistisch of wetenschappelijk onderzoek ruimhartig toegang te geven tot bronnen. Bij de publicatie van de onderzoeksresultaten moet dan wel worden voorzien in voldoende bescherming van de belangen die worden gediend door de uitzonderingsgronden van artikel 3:4. De praktijk leert dat daarover met onderzoekers doorgaans goede afspraken kunnen worden gemaakt. Artikel 6:4 maakt deze afspraken rechtens afdwingbaar en overtreding van de afspraken tot een strafbaar feit op grond van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht. Een dergelijk stelsel blijft binnen de kaders van artikel 9, derde lid, van de Wbp, betreffende verdere verwerking van persoonsgegevens voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden.

Anders dan bij verstrekkingen op grond van het voorgestelde artikel 6:1, bestaat bij de artikelen 6:2 tot en met 6:4 geen recht op toegang tot de te verstrekken informatie. Deze artikelen zijn dan ook alleen van toepassing als voorafgaand is vastgesteld dat de informatie op grond van artikel 3:4 niet openbaar gemaakt kan worden. Zo wordt

---

<sup>53</sup> AB 1983, 252.

voorkomen dat een overheidsorgaan met behulp van de artikelen 6:2 of 6:3 probeert de openbaarheid op grond van artikel 3:4 te omzeilen. Alleen bij de verstrekking voor wetenschappelijk onderzoek wordt om doelmatigheidsredenen de mogelijkheid geschapen om de toets aan artikel 3:4 uit te stellen tot het onderzoek is afgerond.

### **3.12. *Vorm van de verstrekking***

Het voorstel van wet volgt de Wob in het uitgangspunt dat het verzoek leidend is voor de vorm waarin de gevraagde informatie wordt verstrekt. Dit uitgangspunt, neergelegd in het voorgestelde artikel 5:7, geldt niet als een verstrekking in die vorm redelijkerwijs niet gevegd kan worden (vergelijk artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de Wob). In artikel 5:9 is bepaald dat voor terinzagelegging van informatie of elektronische verstrekking geen kosten in rekening kunnen worden gebracht. Als een aanvrager om die reden verzoekt om terinzagelegging, kan het overheidsorgaan niet wegens de kosten besluiten tot verstrekking op een wijze waarvoor wel kosten in rekening worden gebracht.

Artikel 7, tweede lid, onderdeel b, van de Wob, waarin is bepaald dat de gevraagde informatie niet in gevraagde vorm wordt verstrekt als deze reeds in een andere, voor de verzoeker gemakkelijk toegankelijke, vorm voor het publiek beschikbaar is, komt terug in het voorgestelde artikel 5:2. De voorkeur van de verzoeker verliest aan betekenis wanneer de informatie reeds – maar in een andere vorm – voor verzoeker beschikbaar is.

Bij beantwoording van de vraag of informatie voor de verzoeker beschikbaar is, wordt rekening gehouden met de omstandigheden van het geval. Zo is informatie die op internet is geplaatst voor veel mensen beschikbaar, inclusief degenen die zonder bezwaar een bibliotheek met internetaansluiting kunnen bezoeken, maar niet voor iedereen.

### **3.13. *Verwerking van informatie door overheidsorganen***

#### **3.13.1. *Noodzaak van een regeling***

Van onderhavig voorstel van wet maakt ook deel uit een algemene regeling voor het gebruik van informatie door het overheidsorgaan. Tot op heden ontbreekt een dergelijke regeling. In incidentele gevallen is een regeling opgenomen over de bevoegdheid tot het gebruik van informatie of van het verbod van een dergelijk gebruik. Slechts af en toe wordt het gebruik van informatie getoetst in het kader van motiveringskwesies, bewijsvraagstukken of als onrechtmatige daad. Het ontbreken van een regeling heeft tot gevolg dat in veel gevallen onduidelijkheid bestaat over de bevoegdheid tot gebruik van bepaalde gegevens. De burger vraagt zich af of de overheid wel rechtmatig

handelt, hetgeen leidt tot twijfels over de legitimiteit van het overheidshandelen. Ook de overheid staat vaak voor de vraag of gebruik van informatie geoorloofd is, bijvoorbeeld bij de vraag of handhaving is toegestaan als de overtreding is geconstateerd door een toezichthouder die is belast met toezicht op de naleving van andere normen dan de normen die in casu zijn overtreden. Het feit dat zelfs de overheid niet altijd het antwoord weet op dergelijke vragen, heeft tot gevolg dat de overheid soms van handelen afziet, terwijl dat handelen uit oogpunt van algemeen belang en ter realisering van overheidsbeleid gewenst zou zijn, en dat handelen op basis van die informatie juridisch wel tot de mogelijkheden behoorde.

Een ander punt is dat in deze tijd de vermindering van administratieve lasten centraal staat. Initiatieven worden ontplooid om te faciliteren dat de burger zijn gegevens slechts eenmaal aan de overheid hoeft te verstrekken.<sup>54</sup> Toezichthouders werken samen om te zorgen dat bedrijven met minder bedrijfsbezoeken worden geconfronteerd.<sup>55</sup> Onder die omstandigheden dient buiten twijfel te staan dat een overheidsorgaan in beginsel bevoegd is dergelijke informatie te gebruiken voor de uitoefening van zijn taak. Met een summiere algemene regeling kan worden volstaan. Voorzover de algemene regeling niet toereikend is, dient de bijzondere wet de uitzonderingen te regelen.

### **3.13.2. Inhoud van de regeling**

In hoofdstuk 8 van onderhavig voorstel van wet is een beknopte regeling opgenomen over het gebruik van overheidsinformatie. Ten eerste is analoog aan artikel 3 van de Archiefwet 1995 een bepaling opgenomen die overheidsorganen verplicht de onder hen berustende documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren. Deze bepaling is hier opgenomen, omdat de naleving ervan niet alleen van belang is uit oogpunt van archiefbeheer en conservatie, maar ook uit oogpunt van doelmatig overheidshandelen ten algemene. Immers, zonder zijn informatie op orde te hebben, kan een overheidsorgaan zijn taak niet adequaat uitoefenen en kan het geen verantwoording afleggen. Zoals in § 5.2 uiteen wordt gezet, is er in deze fase van afgezien om de Archiefwet 1995 in onderhavig voorstel van wet te integreren. De invulling van de verplichting blijft

---

<sup>54</sup> Zie de brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 30 augustus 2004, Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 20, en de als bijlage bij deze brief gevoegde Wetgevingsnota basisregistraties, <http://parlando.sdu.nl/cgi/login/anonymous>.

<sup>55</sup> Andere overheid, Samen werkt! Gezamenlijke bedrijfsbezoeken door rijksinspecties, mei 2005, <http://www.andereoverheid.nl/NR/rdonlyres/CAF119BC-6D0D-4A77-A2CD-33A6365B81D8/0/AOSamenwerkt1.pdf>



daarmee vooralsnog aan het regime van de Archiefwet 1995 onderworpen.

Tevens wordt een algemene regeling opgenomen van de bevoegdheid om beschikbare informatie te verwerken. Voorgesteld wordt in artikel 8:1 te bepalen dat een overheidsorgaan in beginsel bevoegd is de informatie waarover het beschikt, te gebruiken. Als verzamelbegrip voor de vele gedaanten waarin het gebruiken van informatie zich kan aandienen, is in aansluiting bij de Wbp gekozen voor het begrip 'verwerken'. In de context van onderhavig voorstel van wet ziet dit begrip niet uitsluitend op de verwerking van persoonsgegevens, maar op de verwerking van alle informatie.

Principieel belangrijk is de vraag of informatie uitsluitend doelgebonden gebruikt mag worden. Dat wil zeggen, mag zij – evenals een bestuursbevoegdheid (vergelijk artikel 3:3 van de Awb) – slechts worden gebruikt voor het doel waarvoor zij is verkregen of heeft het bestuur een vrije beschikkingsbevoegdheid? Gekozen is voor die laatste optie: overheidsorganen zijn bevoegd de informatie waarover zij beschikken te gebruiken voor de uitvoering van al hun taken. Er behoeven geen 'chinese walls' te staan tussen verschillende dossiers of verschillende afdelingen, tenzij uit de wet anders volgt. Uit dat laatste vloeit reeds een belangrijke beperking voort, omdat de verwerking van persoonsgegevens wordt geregeld in de artikelen 8 en 9 van de Wbp. Deze bepalingen uit de Wbp gaan, indien de overheidsinformatie als persoonsgegevens zijn te kwalificeren, voor de regeling in onderhavig voorstel van wet.

Deze keuze is in overeenstemming met de huidige opvattingen over vermindering van administratieve lasten bij burgers en bedrijven. Daarbij geldt wel dat het gebruik van de gegevens proportioneel moet zijn, in die zin dat belangen van derden (degenen op wie de gegevens betrekking hebben of door wie de gegevens aan het overheidsorgaan zijn verstrekt) door de verwerking niet onevenredig mogen worden getroffen. Daartoe is in artikel 8:2, tweede lid, van onderhavig voorstel van wet artikel 9, tweede lid, onderdelen c, d en e, van de Wbp overgenomen. De overige onderdelen van artikel 9, tweede lid, van de Wbp zijn alleen van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens.

Op het beginsel dat een overheidsorgaan de informatie voor de gehele taakuitoefening mag verwerken, wordt nog een tweede uitzondering gemaakt. Bepaald wordt dat de informatie niet mag worden tegengeworpen aan belanghebbenden die niet over die informatie kunnen beschikken, tenzij de wet anders bepaalt. Deze bepaling is het spiegelbeeld van het voorgestelde artikel 1:2, waarin is bepaald dat een ieder recht heeft op toegang tot de informatie die op haar- of

hemzelf betrekking heeft. Ook in de artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb is het beginsel neergelegd dat een belanghebbende wordt gehoord als een bestuursorgaan overweegt een besluit te nemen op basis van informatie die niet door de belanghebbende bij de aanvraag voor dat besluit is overgelegd. Voorgesteld wordt om in aanvulling op genoemde bepalingen ten algemene te regelen dat informatie die een bepaalde persoon niet mag kennen, door een overheidsorgaan niet aan deze persoon mag worden tegengeworpen. Voor zover een uitzondering op haar plaats is – gedacht kan worden aan contexten waarbij bronnen moeten worden beschermd – is het aan de bijzondere wetgever om deze te benoemen.

Voorts wordt in artikel 8:3 een regeling getroffen over de rechtmatigheid van gebruikte informatie. Uitgangspunt is dat een overheidsorgaan de informatie rechtmatig heeft verkregen, tenzij het tegendeel blijkt. In die gevallen ziet het overheidsorgaan af van het gebruik van de informatie. De informatie wordt zo mogelijk getourneerd en anders vernietigd.

Met name in het bestuursrechtelijk bewijsrecht, dat zich mede uitstrekt tot de motiveringsplicht van bestuursbesluiten, speelt de vraag een rol hoe de overheid moet omgaan met informatie die zij wel heeft, maar die zij niet had behoren te hebben omdat zij op onrechtmatige wijze is verkregen. Het voorstel sluit aan bij de rechtspraak die oordeelt dat bewijs niet altijd kan worden uitgesloten ook al is het onrechtmatig verkregen. De hoofdregel behoort echter te zijn: niet gebruiken en niet bewaren. Dit wordt tot uitdrukking gebracht met de term ‘teruggeven’. Voorzover de informatie is neergelegd in documenten worden deze aan de rechthebbende (terug)gegeven. Het overheidsorgaan behoudt geen kopie.

Het is niet doenlijk van een overheidsorgaan structureel informatie te verlangen over zijn reden van wetenschap. Informatie moet geacht worden rechtmatig te zijn verkregen, tenzij uitdrukkelijk anders blijkt.

Tot slot wordt in artikel 8:4 de algemene geheimhoudingsbepaling van artikel 2:5 van de Awb verplaatst naar onderhavig voorstel van wet. Dit gebeurt ten eerste omdat deze bepaling in de Awb niet ziet op de overheidsorganen die in artikel 1:1, tweede lid, van de Awb zijn uitgezonderd van de definitie voor bestuursorgaan. Belangrijker is dat deze bepaling over overheidsinformatie naar zijn aard in een Algemene wet overheidsinformatie thuis hoort.

De geheimhoudingsbepaling richt zich – evenals het huidige artikel 2:5 van de Awb – niet alleen tot de overheidsorganen, maar tot een ieder die betrokken is bij de uitvoering van de taak van een overheidsorgaan. Uit de bepaling blijkt dat de geheimhoudingsplicht wijkt, indien enig wettelijk voorschrift tot mededeling verplicht. Uit de

parlementaire geschiedenis bij artikel 2:5 van de Awb blijkt dat hierbij in de eerste plaats wordt gedacht aan 'het verstrekken van gegevens door personen die "overheidsorganen" in de zin van de Wob zijn of van zulke organen deel uitmaken, wanneer zij daartoe op grond van die wet gehouden zijn.'<sup>56</sup> Medewerkers van overheidsorganen hebben geen eigen recht om te beschikken over informatie waartoe zij in het kader van hun werk toegang hebben. Beslissingen inzake het gebruik van informatie behoren tot de competentie en de verantwoordelijkheid van het orgaan. Handelingen met informatie zijn ambtshandelingen. Individuele personen zijn daartoe niet als zodanig bevoegd. Op hen rust een verplichting tot geheimhouding, in het bijzonder van vertrouwelijke gegevens. Pas wanneer uit hun taak of uit een wettelijk voorschrift de noodzaak tot mededeling voortvloeit – en zij dus handelen uit hoofde van het door hen bekleedde ambt of namens het orgaan waar zij werkzaam zijn – zijn zij, met inachtneming van alle geldende voorschriften, tot verwerking bevoegd.

### **3.14. Hergebruik**

Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie is in de Wob geïmplementeerd bij Wet van 22 december 2005.<sup>57</sup> Op grond van afspraken binnen het kabinet over het wegwerken van implementatieachterstanden, is deze wet tot implementatie beperkt en is geen gehoor gegeven aan bij sommigen wel bestaande wensen tot verfijning.

Dit voorstel van wet brengt slechts op enkele ondergeschikte punten aanpassingen aan. In het bijzonder is de mogelijkheid gehandhaafd dat overheidsorganen iets van de verrichte investeringen terugverdienen. Achterliggende gedachte is dat wanneer overheidsinformatie commercieel wordt uitgebaat, het redelijk is dat degene die winst beoogt de belastingbetaler enigszins tegemoet komt.

### **3.15. Veiligheid**

Recente ontwikkelingen in binnen- en buitenland dwingen tot een nadere bezinning op de relatie van het overheidsinformatierecht tot de openbare veiligheid. De discussie over risicokaarten is in deze illustratief maar niet exclusief. Enerzijds worden risicokaarten opgesteld om de burger te informeren over mogelijke risico's in zijn of haar leefomgeving, anderzijds bestaat een zekere aarzeling ten aanzien van publicatie van deze kaarten – met name op Internet – vanwege het gebruik dat kwaadwillenden van de daarin vervatte informatie zouden kunnen maken.

---

<sup>56</sup> Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 56.

<sup>57</sup> Stb. 2006, 25.

In de huidige Wob is veiligheid – anders dan de staatsveiligheid – niet uitdrukkelijk erkend als overwegingsgrond, niet bij de uitzonderingen op openbaarheid, noch bij de vorm van informatieverstrekking en ook niet als rechtvaardiging om informatie in weerwil van uitzonderingsgronden toch beschikbaar te stellen.

In de praktijk is het begrip ‘staatsveiligheid’ in de Wob opgerekt om tegemoet te kunnen komen aan het belang van andere vormen van veiligheid.

Dit voorstel beoogt de ruimte te bieden om veiligheidsaspecten op een evenwichtige wijze in de afweging te betrekken.

Zoals hierboven is aangestipt, biedt het Europese recht voorbeelden van mogelijkheden tot openbaarmaking van gegevens die in beginsel vertrouwelijk zijn. Verordening (EG) nr. 1049/2001 kent enkele relatieve uitzonderingsgronden die kunnen worden gepasseerd wanneer ‘een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt’.<sup>58</sup> De Raad heeft voorgesteld in de REACH-verordening de mogelijkheid op te nemen vertrouwelijke informatie openbaar te maken wanneer dat essentieel is voor de bescherming van de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu. Ook de Aanbeveling van de Raad van Europa en het Verdrag van Aarhus gaan in deze richting.<sup>59</sup>

Het onderhavige voorstel onderscheidt zich van artikel 10c van de Wet rampen en zware ongevallen. Die bepaling voorziet in een aangepaste weging van vertrouwelijkheid bij de openbaarmaking door het college van burgemeester en wethouders van informatie die is verzameld ten behoeve van het opstellen van rampbestrijdingsplannen. Het voorgestelde artikel 3:4, derde lid, geeft elk overheidsorgaan de bevoegdheid om in situaties waarin een zwaarwegend openbaar belang – zoals met name de veiligheid – dat eist, informatie openbaar te maken die wegens de toepasselijke absolute of relatieve uitzonderingsgrond(en) onder normale omstandigheden vertrouwelijk gehouden zou worden. Aangezien het voorgestelde derde lid van artikel 3:4 een andere situatie regelt dan artikel 10c van de Wet rampen en zware ongevallen, kan laatstgenoemde bepaling daarnaast als bijzondere voorziening worden gehandhaafd.

Bij de uitzonderingsgronden wordt in het voorgestelde artikel 3:4, eerste lid, onderdeel b, aan het begrip staatsveiligheid de beperkte reikwijdte toegekend die het in artikel 10, eerste lid, onderdeel b, van de Wob oorspronkelijk had. Voor de vormen van veiligheid die doordoor in vergelijking tot de praktijk onder de huidige Wob hun bescherming zouden verliezen, is voorzien in een nieuwe relatieve uitzonderingsgrond ‘openbare veiligheid’ waaronder mede begrepen

---

<sup>58</sup> Artikel 2, laatste zin, verordening (EG) nr. 1049/2001.

<sup>59</sup> Rec (2002) 2, Principle III, lidstaten hebben de mogelijkheid toegang te weigeren tenzij er een groter publiek belang is bij openbaarheid.

beveiliging van bedrijven en voorkoming van sabotage (artikel 3:4, tweede lid, onder a).

Ten slotte is voorzien in een mogelijkheid om een uitzondering te maken op het uitgangspunt dat openbare informatie elektronisch wordt ontsloten in gevallen waarin elektronische toegankelijkheid kan leiden tot ernstig misbruik van die informatie (artikel 4:3, tweede lid).

## **4. Gevolgen en uitwerking gekozen oplossingen**

### ***4.1. Inleiding***

Het doel van de Algemene wet overheidsinformatie is meerledig. Het recht van de burger om informatie te vragen en de plicht tot actieve openbaarmaking van de overheid worden vastgelegd, zoals dat in belangrijke mate reeds in de Wob het geval was. Het recht van burgers op informatie is in een democratische samenleving onmisbaar. Informatie waarover de overheid beschikt, dient daarom zoveel mogelijk actief openbaar te zijn en burgers dienen zoveel mogelijk op hun verzoek de overige informatie ter beschikking gesteld te krijgen. Zo veel mogelijk, want bijzondere belangen kunnen aan onbeperkte informatieverstrekking in de weg staan. Ter beantwoording van de vraag in welke gevallen informatie niet wordt verstrekt, is in essentie het afwegingskader uit de Wob overgenomen. Hieronder zal op de verschillende uitzonderingsgronden nader worden ingegaan. Onderhavig voorstel van wet ziet daarnaast op andere aspecten van overheidsmanagement dan alleen informatieverstrekking. Zo wordt tevens een regeling getroffen voor informatie-uitwisseling tussen overheidsorganen en voor het gebruik van informatie binnen een overheidsorgaan. Beoogd wordt een algemene regeling te geven van informatiemanagement bij de overheid die de betrokken tegenstrijdige belangen in een faire balans brengt. De regeling strekt zich uit over het gebruik, waaronder begrepen het overheidsinterne informatieverkeer en de verstrekking van informatie buiten de overheid zowel aan het publiek in het algemeen als aan bijzondere belanghebbenden.

### ***4.2. Openbaarheid***

#### **4.2.1. Openbaarmaking versus verstrekking**

In onderhavig voorstel van wet wordt onderscheid gemaakt tussen het openbaar maken en verstrekken van documenten. Openbaarheid is een status die informatie of een document heeft op grond van de wet of verkrijgt wanneer deze bij daartoe strekkend besluit (eventueel besloten liggend in feitelijke verstrekking) wordt toegekend. Sommige documenten zijn openbaar krachtens de wet –, zoals algemeen verbindende voorschriften – voor andere moet een afweging worden gemaakt op basis van deze wet of van een bijzondere wet die voorrang heeft. De verstrekking van informatie daarentegen is een

feitelijke handeling. De verstrekking van informatie hoeft niet altijd mee te brengen dat sprake is van openbaarmaking van die informatie. Een verstrekking op grond van de Wob heeft weliswaar het rechtsgevolg dat die informatie openbaar is, maar bij een verstrekking op andere titel is dat niet vanzelfsprekend. In onderhavig voorstel van wet wordt een wettelijke basis geschapen voor andere verstrekkingen dan die openbaarmaking tot gevolg hebben. In de artikelen 4:1 (actieve openbaarmaking) en 5:1 (passieve openbaarmaking) wordt daarom expliciet bepaald dat aan verstrekkingen op basis van deze artikelen het rechtsgevolg is verbonden dat de verstrekte informatie openbaar is. In geval een dergelijke bepaling ontbreekt, zoals bij de artikelen 6:1 tot en met 6:4, is sprake van verstrekking van informatie die geen openbaarmaking is.

In artikel 3:2 wordt voorts een opsomming gegeven van informatie die van rechtswege openbaar is. Onder de Wob kan een overheidsorgaan kiezen tussen actief openbaar maken en wachten tot een burger om een document verzoekt. Dit is anders in onderhavig voorstel van wet. Voor de documenten die van rechtswege openbaar zijn, geldt dat het document op het internet moet worden geplaatst. In die gevallen hoeft een overheidsorgaan geen afweging meer te maken. Zie nader § 4.2.3.

Wanneer bepaalde informatie of een bepaald document de status 'openbaar' verkrijgt, dan is daarvan het rechtsgevolg dat een ieder een aanspraak kan doen gelden op kennisneming daarvan. Openbaarheid brengt niet zonder meer mee dat de verzoeker aanspraak heeft op de informatie in de door hem gewenste vorm. Zie § 3.12.

#### **4.2.2. Openbaarmaking**

Openbaarmaking heeft tot gevolg dat de status 'openbaar' aan bepaalde informatie of een bepaald document wordt toegekend. De essentie van openbaarmaking is echter het publiek toegankelijk maken van deze informatie of dat document. Deze openbaarmaking kan gebeuren op initiatief van het betrokken overheidsorgaan (actieve openbaarmaking) of op verzoek van een belangstellende (passieve openbaarmaking). Openbaarmaking van documenten wordt onderscheiden van het feitelijke verstrekken van deze documenten. Op grond van de Wob had het feitelijk verstrekken van documenten tot gevolg dat deze documenten openbaar werden. Daarmee viel verstrekken en openbaar maken samen. Onder deze wet is dat niet langer het geval, nu op grond van de artikelen 6:1 tot en met 6:4 informatie verstrekt kan worden, zonder dat deze informatie daarmee openbaar is gemaakt. In verband hiermee is in diverse artikelen die uit de Wob zijn overgenomen de term "verstrekken" vervangen door "openbaar maken". Openbaarmaking heeft als rechtsgevolg dat een ieder aanspraak heeft op de informatie. In sommige gevallen is daarmee het belang in het geding van derden op wie de informatie

betrekking heeft of die de informatie aan het overheidsorgaan ter beschikking hebben gesteld. De belangen van deze derden moeten binnen de grenzen van de uitzonderingsgronden in de afweging worden betrokken. Aan hen moet de gelegenheid worden geboden voor hun belangen op te komen, en zij dienen uit oogpunt van rechtsbescherming de gelegenheid te hebben dit rechtsgevolg ongedaan te maken. Hierbij is niet van belang of het openbaar maken van informatie gepaard is gegaan met het nemen van een schriftelijke beslissing of dat het overheidsorgaan heeft volstaan met een feitelijke handeling tot openbaarmaking. In hoofdstuk 7 van deze toelichting wordt nader ingegaan op de rechtsbescherming. Hier volstaat op te merken dat een geslaagd bezwaar of beroep tegen een openbaarmaking tot gevolg heeft dat de status 'openbaar' van de in het geding zijnde informatie komt te vervallen. Dit is een belangrijke nuancering van het adagium "eens openbaar, altijd openbaar" dat wel als samenvatting van de huidige Wob wordt gebruikt.

#### **4.2.3. Openbaarheid van rechtswege**

De nota "Informatievoorziening openbare sector"<sup>60</sup> benoemt een aantal documenten als basisinformatie van de democratische rechtsstaat. Dit voorstel van wet volgt de gedachtegang dat informatie die dit karakter draagt van rechtswege openbaar is, met dien verstande dat deze openbaarheid voor rechterlijke uitspraken enigszins wordt geclausuleerd.

In artikel 3:2, eerste lid, is daartoe een opsomming opgenomen van de informatie die altijd openbaar is. Dat wil zeggen dat het besluit om die informatie openbaar te maken achterwege kan blijven.

Overheidsorganen zijn verplicht om deze informatie elektronisch ter beschikking te stellen (zie artikel 4:3, eerste lid). Daarmee is deze informatie ook feitelijk toegankelijk. Het overheidsorgaan hoeft in dat geval geen toepassing te geven aan artikel 4:2. In sommige gevallen kan het overheidsorgaan een deel van de informatie aan de openbaarheid van rechtswege onttrekken, indien zulks op grond van één in artikel 3:4 genoemde uitzonderingsgrond noodzakelijk is. In het onderstaande wordt hierop nader ingegaan.

Artikel 3:2, eerste lid, heeft uitsluitend betrekking op de daar genoemde informatie, niet op de informatie die ziet op de totstandkoming van de in artikel 3:2, eerste lid, genoemde informatie. Deze onderliggende stukken, zoals een procesdossier, de aanvraag voor een beschikking, interne concepten van een advies, zijn van een andere orde. De aard van deze stukken is divers, zodat het de voorkeur verdient om de openbaarheid van dergelijke onderliggende stukken afhankelijk te maken van een belangenafweging en niet op voorhand in de wet vast te leggen.

---

<sup>60</sup> Kamerstukken II 1996/97, 20 644, nr. 30.

*a. wetten en andere algemeen verbindende voorschriften*

Algemeen verbindende voorschriften zijn de belangrijkste categorie documenten waarvan in het voorgestelde artikel 3:2 wordt bepaald dat zij van rechtswege openbaar zijn. 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. Het behoeft geen betoog dat de feitelijke kennis die de rechtsonderworpenen van het recht hebben doorgaans in schril contrast tot deze fictie staat. Dit neemt echter niet weg dat de burger die de wil heeft zijn of haar rechtsplichten in acht te nemen, te allen tijde de gelegenheid moet hebben om zich daaromtrent op de hoogte te stellen. Naast de publicatieplicht op grond van artikel 4:3, eerste lid, geldt voor algemeen verbindende voorschriften (en beleidsregels) op grond van het voorgestelde artikel 4:4 bovendien dat deze in geconsolideerde vorm elektronisch beschikbaar worden gesteld.

*b. algemene mandaten en algemene volmachten*

Een tweede categorie besluiten die in artikel 3:2 met name wordt genoemd zijn de mandaatbesluiten en volmachten. Het is van belang dat kan worden nagegaan of een orgaan, dan wel degene die dat orgaan vertegenwoordigt, bevoegd is tot het nemen van besluiten of het verrichten van andere handelingen. Bevoegdheden worden ontleend aan attributie delegatie of mandaat. Aangezien attributie bij algemeen verbindend voorschrift geschiedt en ook delegatiebesluiten blijkens de toelichting bij artikel 10:19 van de Awb<sup>61</sup> als algemeen verbindende voorschriften worden beschouwd, zijn deze vormen van bevoegdheidverkrijging reeds van rechtswege openbaar op grond van de regeling voor algemeen verbindend voorschriften. In artikel 3:2, eerste lid, onderdeel b, is daarom alleen een regeling voor mandaatbesluiten en volmachten opgenomen.

Mandaat is de bevoegdheid om namens een bestuursorgaan een besluit te nemen. Volmacht is de bevoegdheid om namens een ander een privaatrechtelijke rechtshandeling te verrichten of een handeling die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke rechtshandeling is. De Awb onderscheidt in artikel 10:5 algemene mandaten en mandaten voor een bepaald geval. Algemene mandaten worden altijd schriftelijk genomen, mandaten in een bepaald geval worden in ieder geval schriftelijk genomen als de gemandateerde niet werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van de mandaatgever. Als sprake is van een schriftelijk mandaat is sprake van een besluit. Onderhavige bepaling ziet alleen op algemene mandaten of volmachten, omdat het belang

---

<sup>61</sup> Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 181.



dat met een mandaat of volmacht voor een bepaald geval is gemoed niet vergt dat een dergelijk mandaat of een dergelijke volmacht van rechtswege openbaar is en via internet toegankelijk wordt. Bovendien zijn mondeling verleende mandaten of volmachten niet in een document vastgelegd en lenen zich daarom niet voor openbaarmaking en verstrekking. Dat een mandaat of volmacht voor een bepaald geval niet van rechtswege openbaar is, betekent uiteraard niet dat een dergelijk mandaat of volmacht in het geheel niet openbaar is. Een overheidsorgaan kan een dergelijk mandaat actief openbaar maken of is daartoe zelfs verplicht, indien daarom wordt verzocht. Slechts bij hoge uitzondering zal een mandaatbesluit informatie bevatten die op grond van een van de in artikel 3:4 genoemde belangen niet openbaar gemaakt kan worden.

Een algemeen mandaat is een besluit van algemene strekking dat blijkens de toelichting bij artikel 10:5<sup>62</sup> van de Awb moet worden bekendgemaakt overeenkomstig artikel 3:42 van de Awb door publicatie in een van overheidswege uitgegeven blad, een dagblad of een huis-aan-huisblad. Krachtens artikel 10:9, tweede lid, van de Awb geldt dit eveneens voor een algemeen ondermandaat. Met name de publicatie van ondermandaten blijft in de praktijk wel eens achterwege. In dat geval is het mandaat of ondermandaat door het uitblijven van bekendmaking niet in werking getreden. Maar zelfs in de gevallen waarin een mandaat of ondermandaat wel is gepubliceerd, zijn deze besluiten vaak slecht ontsloten. Bij een niet toegankelijk mandaatbesluit of ondermandaatbesluit kan de burger als hij wordt geconfronteerd met de uitoefening van het mandaat of ondermandaat slecht nagaan of hij te maken heeft met een bevoegd genomen besluit. Dit is ongewenst uit oogpunt van transparantie van het overheidshandelen en een democratische bestuursvoering. Openbaarheid en toegankelijkheid zijn evenzeer gewenst voor de met mandaat vergelijkbare volmacht. De openbaarheid van rechtswege geldt daarom zowel voor de algemene volmacht aan ondergeschikten waarop de regels betreffende mandaat op grond van artikel 10:12 van de Awb van overeenkomstige toepassing zijn als voor de algemene volmacht aan niet-ondergeschikten, waarop de bepalingen van titel 3 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing zijn. Overigens bevatten mandaatbesluiten vaak tevens een volmacht tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen.

*c. overige besluiten van algemene strekking*

Ook de overige besluiten van algemene strekking zijn naar hun aard openbaar. Ook voor deze besluiten geldt dat de inwerkingtreding afhankelijk is van de bekendmaking ervan. Ook voor deze besluiten is

---

<sup>62</sup> Kamerstukken II 23 700, 1993/94, nr. 3, p. 173.

de kenbaarheid een absoluut vereiste. Van een bijzondere categorie besluiten van algemene strekking, de beleidsregels, is in het voorgestelde artikel 4:4 bepaald dat deze tevens in geconsolideerde vorm elektronisch beschikbaar wordt gesteld.

*d. vergaderstukken en verslagen van publiekrechtelijke colleges waarvoor de keuze geschiedt bij krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezingen, tenzij de wet anders bepaalt*

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](http://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. Met de zinsneden “tenzij de wet anders bepaalt” worden daarom de niet-openbare stukken en verslagen van provinciale staten en gemeenteraad eveneens uitgezonderd.

*e. adviezen van adviescolleges, niet ambtelijke adviescommissies en van adviescommissies die deels uit ambtenaren bestaan*

In artikel 9 van de Wob is reeds bepaald dat het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat het advies van een niet-ambtelijke adviescommissie samen met de adviesaanvraag en voorstellen waarover advies wordt gevraagd, openbaar maakt. Dit artikel is op grond van artikel 25a, derde lid, van de Wet op de Raad van State van overeenkomstige toepassing op de openbaarmaking van adviezen van de Raad van State over voorstellen van wet. Voorgesteld wordt te bepalen dat van rechtswege openbaar zijn: de adviezen, uitgebracht door adviescolleges, hetzij ingesteld bij wet, hetzij krachtens de Kaderwet adviescolleges, alsook de adviezen die zijn uitgebracht door commissies die zijn samengesteld uit externen en ambtenaren. Daarmee zijn dan van rechtswege openbaar de adviezen van colleges als de Raad van State, de Raad voor het openbaar bestuur, de Kiesraad, de Onderwijsraad, maar ook de adviescommissies, bedoeld in de artikelen 5 en 6 van de Kaderwet adviescolleges. Dergelijke commissies zijn ingesteld krachtens publiek recht en daarmee een

overheidsorgaan in de zin van artikel 2.1, onderdeel a, sub 1, van onderhavig voorstel van wet.

Mocht sprake zijn van een adviescommissie die voldoet aan de definitie van artikel 1, onderdeel a, van de Kaderwet adviescolleges, “een college dat tot taak heeft de regering te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk”, terwijl is verzuimd om de commissie krachtens de Kaderwet in te stellen, dan is toch sprake van een commissie als bedoeld in het hier voorgestelde onderdeel d, zodat het advies toch openbaar is.

Een adviescollege als hier bedoeld onderscheidt zich van de extern adviseur, bedoeld in artikel 2.1, onderdeel d, in die zin dat een adviescollege adviseert over wetgeving of beleid, terwijl een extern adviseur een overheidsorgaan bijstaat in een specifiek geval, bijvoorbeeld een advocaat die een overheidsorgaan bijstaat in een proces. Ook de adviezen van een adviseur als bedoeld in artikel 3:5 van de Awb vallen niet onder deze bepaling, nu een dergelijke adviseur het bestuursorgaan adviseert over besluiten in concrete gevallen. De openbaarheid van deze adviezen hangt samen met de openbaarheid van het dossier waarvan het advies onderdeel uitmaakt. De openbaarheid van die dossiers moet worden beoordeeld aan de hand van de criteria van artikel 3:4. De uitkomst van die beoordeling hangt af van de aard van het dossier. Openbaarheid van rechtswege is voor dergelijke adviezen niet aangewezen.

Een verschil met artikel 9 van de Wob is dat niet het overheidsorgaan dat om advies vraagt het advies voor een ieder toegankelijk maakt, maar het overheidsorgaan dat het advies uitbrengt. Dit volgt uit de zinsnede “de door hem vastgestelde informatie” uit het voorgestelde artikel 4:3, eerste lid. Slechts in het geval een adviescommissie geen overheidsorgaan is, is het overheidsorgaan waaraan advies wordt uitgebracht verantwoordelijk voor de verstrekking van het advies, omdat moet worden aangenomen dat de adviescommissie onder verantwoordelijkheid van dat overheidsorgaan werkzaam is. De adviesaanvraag en de voorstellen waarover advies wordt gevraagd worden wel toegankelijk gemaakt door het overheidsorgaan dat om advies vraagt. Uit de termijn van twee weken waarbinnen overheidsorganen van rechtswege openbare informatie op grond van het voorgestelde artikel 4:3, eerste lid, toegankelijk moeten maken, volgt dat hiermee niet wordt gewacht totdat het gevraagde advies is uitgebracht.

De toepasselijkheid van deze regeling voor de advisering over wetgeving door de Raad van State brengt grote verandering met zich. Een voorstel van wet waarover de Raad van State om advies wordt gevraagd is na indiening van die aanvraag openbaar, zoals een dergelijk voorstel thans al openbaar is bij een aan de advisering door de Raad van State voorafgaande adviesaanvraag aan een ander

college, zoals bijvoorbeeld de SER. De Raad publiceert op grond van onderhavig voorstel van wet zijn advies op internet na verzending aan de betreffende minister, zonder het nader rapport af te wachten, waaruit blijkt of het voorstel van wet bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt zal worden.

Voor toepasselijkheid van een algemeen openbaarheidsregime op de adviezen van de Raad van State bestaan goede gronden. De thans gehanteerde geheimhouding van de door de ministerraad voor advisering aan de Raad van State te zenden versie zou noodzakelijk zijn, opdat de Raad van State in alle rust tot zijn advies kan komen, zonder daarbij te worden belast door maatschappelijk debat. Een dergelijke geheimhouding is vanuit de traditie zeer wel verklaarbaar, maar heeft zijn functie inmiddels verloren, nu over de meeste voorstellen van wet reeds overleg is gevoerd of advies is gevraagd voorafgaand aan de behandeling in de ministerraad. Meestal wordt in een persbericht na besluitvorming in de ministerraad een samenvatting gegeven van het aan de Raad van State te zenden voorstel van wet. Er is daardoor reeds een aanzienlijk deel van de inhoud van het voorstel van wet openbaar op het moment dat de Raad van State zich over het voorstel buigt. Het maatschappelijk debat verstomt dan ook niet bij toezending van een voorstel van wet aan de Raad van State. De Raad van State heeft inmiddels ruimschoots bewezen dat hij zijn adviserende taak uitstekend kan uitoefenen als sprake is van enig maatschappelijk debat. De Raad kan zelf bepalen op welke wijze hij tot zijn advies komt en welke informatie hij daarbij betreft. De Raad heeft daarbij nooit de indruk gewekt gevoelig te zijn voor belangengroepen die zich via de pers of rechtstreeks tot de Raad wenden teneinde invloed uit te oefenen op een nog door de Raad uit te brengen advies. De voorstellen hebben tevens gevolgen voor de openbaarheid van het advies tijdens de voorbereiding van het nader rapport. Dat het kabinet zich naar aanleiding van een advies nog moet beraden op het nader rapport is onvoldoende grond voor geheimhouding van het advies tijdens het opstellen van het nader rapport. Een openbaar advies van de Raad van State belemmert de totstandkoming van een nader rapport immers niet. De totstandkoming van een nader rapport kan heel wel worden vergeleken met de totstandkoming van een nota naar aanleiding van het verslag terwijl het verslag van de Tweede Kamer reeds openbaar is.

Bovenstaande visie vindt steun in de literatuur.<sup>63</sup> Er zijn kortom geen doorslaggevende argumenten voor een bijzondere regeling als thans in artikel 25a van de Wet op de Raad van State is opgenomen. Het belang van de openbaarheid van de voorbereiding van voorstellen van wet is daarentegen evident. De Raad van Europa roept daarom ook op tot openbaarheid op dit terrein. De kwaliteit van het publieke debat wordt verhoogd bij volledige openheid van zaken. Bovendien vindt het debat dan plaats op een tijdstip waarop niet alle kaarten reeds zijn geschud en kan de wetgever nog zijn voordeel doen met hetgeen in het publiek debat naar voren wordt gebracht. Het belang van de openbaarheid is daarmee op zichzelf reeds voldoende grond om de algemene regels van openbaarheid van adviezen toe te passen op adviezen van de Raad van State over wetsvoorstellen.

Uit artikel 9, tweede lid, van de Wob, is overgenomen de mogelijkheid dat een deel van het advies niet openbaar is. Overigens is onder het stelsel van de Wob slechts zelden van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Ook met betrekking tot adviezen van de Raad van State is nog nimmer toepassing gegeven aan de in artikel 25a, vierde lid, onderdeel a, van de Wet op de Raad van State neergelegde mogelijkheid openbaarmaking van het wetgevingsadvies achterwege te laten. Toch kan de bepaling niet worden gemist. Denkbaar is immers dat aan een krachtens de Kaderwet adviescolleges in te stellen adviescommissie een advies wordt gevraagd over gevoelige zaken zoals operationele aspecten van terrorismebestrijding. Anders dan in artikel 9 van de Wob wordt thans voorgesteld dat de opsteller van het advies, tenzij de opsteller geen overheidsorgaan is, op grond van een van de in artikel 3:4 genoemde belangen kan besluiten tot het niet openbaar maken van een deel van het advies. Voor de openbaarheid van adviezen en de beperking ervan, gelden daarmee dezelfde regels als voor andere overheidsinformatie; het overheidsorgaan dat de informatie vaststelt, maakt de afweging over de uitzonderingen op de openbaarheid van rechtswege. Een adviescollege aan wie wordt toevertrouwd om over een aangelegenheid te adviseren, kan zonder bezwaar het oordeel worden toevertrouwd over de openbaarheid van dat advies. Het overheidsorgaan dat om het advies vraagt, kan eventueel verzoeken om een deel van het advies niet openbaar te maken.

---

<sup>63</sup> Uitgebreid en met samenvatting van het debat: 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. Recent: M. Groothuis, Digitalisering en wetgeving, in: Wetgeving en ICT-toepassingen, preadviezen voor de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid 2005, p. 38.

Indien de adviescommissie geen overheidsorgaan is, kan het overheidsorgaan waaraan het advies is uitgebracht een dergelijk besluit nemen. Zolang een dergelijk besluit niet is genomen, bekend is gemaakt en inwerking is getreden, is het gehele advies openbaar. De in artikel 9, tweede lid, van de Wob voorgeschreven mededeling van “de gehele of gedeeltelijke niet-openbaarmaking” is in het voorgestelde stelsel overbodig. Eveneens in afwijking van artikel 9 van de Wob is de bevoegdheid een advies gedeeltelijk niet openbaar te maken genormeerd. Een besluit om een deel van het advies niet openbaar te maken moet zijn gestoeld op de bescherming van enig in artikel 3:4 genoemd belang. Een dergelijke beperking van de openbaarheid is niet mogelijk voor de adviesaanvraag of de voorstellen waarover advies wordt gevraagd. Van het bestaan van een niet-openbaar advies worden melding gemaakt in het register, bedoeld in het voorgestelde artikel 4:6.

*f. convenanten, beleidsovereenkomsten en soortgelijke afspraken*

De openbaarheid van convenanten wordt eveneens wettelijk vastgelegd. Hoewel de definitie van convenanten is ontleend aan aanwijzing 1, tweede lid, van de Aanwijzingen voor convenanten<sup>64</sup>, die betrekking hebben op convenanten van de centrale overheid, betreft het hier convenanten van alle overheidsorganen. Van een convenant of een beleidsovereenkomst is sprake bij een afspraak of een samenstel van zulke afspraken, hoe ook genoemd, van een overheidsorgaan met één of meer wederpartijen, die betrekking of mede betrekking hebben op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden of anderszins gericht of mede gericht zijn op het voorbereiden dan wel realiseren van overheidsbeleid. Een convenant wordt dus gesloten tussen overheidsorganen onderling of tussen een of meer overheidsorganen enerzijds en een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals projectontwikkelaars of belangenorganisaties van werkgevers, consumenten of milieuorganisaties, anderzijds. Het sluiten van convenanten geschiedt om overheidsbeleid te realiseren. Voor dergelijk overheidsbeleid gelden dezelfde normen voor openbaarheid als voor andere overheidsinformatie. De doelstellingen, de middelen en de planning van in convenanten opgenomen activiteiten dienen daarom openbaar te zijn. Ook het aandeel van de overheid in de kosten dient in beginsel openbaar te zijn.

Voor zover anderen dan overheidsorganen partij zijn bij een convenant moet worden bedacht dat informatie die zich bij de overheid bevindt – ook wanneer die met private partijen wordt gedeeld – onderworpen is aan het overheidsinformatierecht. Wanneer marktpartijen samenwerken met de overheid dienen zij zich te realiseren dat zij in de

---

<sup>64</sup> Stcrt. 2003, 18.

publieke schijnwerper treden. In sommige gevallen is de bescherming gerechtvaardigd van concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens en gedurende een zekere tijd wellicht ook van financiële belangen van de overheid, maar in essentie geldt dat de besteding van publieke middelen en dus ook de werkzaamheid van de partners van de overheid openbaar dient te zijn. De bij het convenant betrokken overheidsorganen dienen gezamenlijk te besluiten tot niet-openbaarmaking van delen van het convenant wegens de bescherming van bovengenoemde belangen. Zolang een dergelijk besluit niet is genomen en in werking is getreden, is het gehele convenant van rechtswege openbaar.

In de in onderhavig voorstel van wet gehanteerde omschrijving van convenant is ten opzicht van de definitie uit de Aanwijzingen het element "ondertekend" niet overgenomen. Het komt voor dat afspraken worden gemaakt en met de uitvoering een aanvang wordt gemaakt, terwijl de ondertekening later plaats vindt tijdens een daartoe georganiseerde ceremonie. De gemaakte afspraken dienen echter reeds openbaar te zijn zodra overeenstemming is bereikt en aan de afspraken uitvoering wordt gegeven. Openbaarheid behoort in een dergelijk geval niet af te hangen van de formele ondertekening.

*g. bij een overheidsorgaan berustende emissiegegevens*

De openbaarheid van bij de overheid berustende emissiegegevens vloeit voort uit het Verdrag van Aarhus en is thans 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 bij de overheid berustende emissiegegevens van rechtswege openbaar zijn.

*h. rechterlijke uitspraken en uitspraken van publiekrechtelijke tuchtcolleges*

Sinds 1814 schrijft de Grondwet al voor dat alle vonnissen in het openbaar ("met opene deuren") moeten worden uitgesproken. Daarmee wordt de burger gevrijwaard van tegen hem gewezen geheime vonnissen. Thans is deze regel neergelegd in artikel 121 van de Grondwet. De memorie van toelichting stelde dat het vonnis in het openbaar moet worden gewezen, maar dat de regering het daarmee niet in strijd achtte dat de uitspraak in het openbaar zich in het algemeen beperkt tot het zogenaamde dictum en niet tevens de meestal uitvoerige motivering omvat.<sup>65</sup>

Bij de herziening van het burgerlijk procesrecht heeft de regering bij de toelichting op het huidige artikel 28, tweede lid, van het Wetboek van

---

<sup>65</sup> Kamerstukken II 1979/80, 16 162, nr. 3, blz. 23.

Burgerlijke Rechtsvordering uiteengezet dat het recht op afschrift van vonnissen, arresten en beschikkingen kan worden beschouwd als een concretisering van het beginsel van de openbaarheid van de uitspraak. Het recht op afschrift bestaat, maar kan met het oog op zwaarwegende belangen van partijen (privacy, bedrijfsgeheimen) worden beperkt. Volgens de regering zullen in de regel slechts geanonimiseerde afschriften worden verstrekt.<sup>66</sup> Deze toelichting impliceert dat artikel 121 van de Grondwet er niet aan in de weg staat om persoonsgegevens en andere delen van uitspraken dan persoonsgegevens niet voor een ieder ter beschikking te stellen. De openbaarheid van rechterlijke uitspraken is thans geregeld in artikel 28, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, artikel 8:79, tweede lid, van de Awb en artikel 365, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering. Deze kennen de mogelijkheid van beperkte openbaarheid in de vorm van een geanonimiseerd afschrift of een uittreksel van de uitspraak.

Met openbaarmaking van rechtspraak aan anderen dan direct betrokkenen wordt een bijdrage geleverd aan de rechtszekerheid en de kenbaarheid van het recht in het algemeen. Controle door anderen dan partijen of de hogere rechter wordt dankzij openbaarheid mogelijk. In die zin kan het ter beschikking stellen van rechtspraak in het algemeen worden aangemerkt als een uitwerking van het in EVRM en Grondwet verankerde beginsel van openbaarheid van procesvoering en uitspraak. Dit beginsel is gediend met het toegankelijk maken van de uitspraak voor een breder publiek dan dat wat toevallig aanwezig is bij het openbaar uitspreken van het rechterlijk oordeel.<sup>67</sup>

De publicatie van rechterlijke uitspraken op internet wordt met de site [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) reeds ter hand genomen. Thans gelden voor opname op [rechtspraak.nl](http://rechtspraak.nl) enkele criteria, die door de verschillende rechtbanken niet uniform worden toegepast. Zo publiceren het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State al hun uitspraken (met uitzondering van het hoger beroep in vreemdelingenzaken). Bij rechtbanken en hoven treden met betrekking tot publicatie op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) grote verschillen op.<sup>68</sup> Op dit ogenblik wordt slechts een gedeelte van de rechtspraak via [rechtspraak.nl](http://rechtspraak.nl) toegankelijk gemaakt. De selectie komt weliswaar het gebruiksgemak ten goede maar doet afbreuk aan de betrouwbaarheid van de informatiebron. Zo is het niet mogelijk om een aselecte steekproef te nemen ten behoeve van sociaal

---

<sup>66</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26 855, nr. 3, blz. 59.

<sup>67</sup> Advies van de registratiekamer d.d. 11 maart 1997 inzake jurisprudentiedatabanken.

<sup>68</sup> M. van Opijnen, Uitspraken op [Rechtspraak.nl](http://Rechtspraak.nl), in: *Trema*, januari 2006, pp 14-22.



wetenschappelijk onderzoek. Kop–staart–vonnissen en gestandaardiseerde uitspraken bijvoorbeeld zullen voor de meeste juridische gebruikers niet interessant zijn, toch is het verschijnsel maatschappelijk belangrijk genoeg voor ontsluiting. Als, zoals de regering bij de herziening van het burgerlijk procesrecht heeft gesteld, het recht op een afschrift kan worden beschouwd als een concretisering van het beginsel van de openbaarheid van de uitspraak in de zin van artikel 121 van de Grondwet, dan is de openbaarheid van alle rechterlijke uitspraken van rechtswege aangewezen. De openbaarheid van rechtswege en het op internet plaatsen van uitspraken dienen niet om functionele redenen te worden beperkt. In onderhavig voorstel van wet is door opname van rechterlijke uitspraken in artikel 3:2 gekozen voor het uitgangspunt van openbaarheid van rechtswege van alle rechterlijke uitspraken. Gelet op artikel 28, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, artikel 8:79, tweede lid, van de Awb en artikel 365, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering, brengt dit materieel geen verandering met zich.

Gevolg van het opnemen van rechterlijke uitspraken in het voorgestelde artikel 3:2 betekent dat alle uitspraken – inclusief kop- en staart vonnissen, verstekvonnissen en tussenuitspraken – van rechterlijke instanties op internet gezet moeten worden.

Het gaat hierbij om circa 1,7 miljoen uitspraken per jaar. Met goede zoekmodaliteiten kan de toegang tot deze hoeveelheid uitspraken worden gegarandeerd.

Thans worden de meeste op internet gepubliceerde uitspraken geanonimiseerd. Vaak bestaat hiervoor voldoende aanleiding. In strafzaken zou het openbaar maken van de naam van de veroordeelde al gauw tot een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer leiden. Daarom is in onderhavig voorstel van wet ten aanzien van uitspraken waarbij een strafsancie wordt opgelegd, bepaald dat de naam van de veroordeelde natuurlijke persoon niet openbaar is. Dit geldt zowel voor strafsancies die krachtens het strafrecht als voor strafsancies die krachtens het bestuursrecht worden opgelegd. De regel dat persoonsgegevens bij het opleggen van een strafsancie niet worden openbaargemaakt, kan door de strafrechter worden doorbroken als op grond van artikel 9, eerste lid, onderdeel b, sub 3, van het Wetboek van Strafrecht als bijkomende straf openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak wordt opgelegd.

In civiele zaken of in bestuursrechtelijke zaken zonder strafsancies spreekt anonimisering minder vanzelf. Waarom zou de naam van een vergunninghouder als procespartij moeten worden geanonimiseerd, terwijl die naam als onderdeel van de vergunning wel openbaar is? In geval rond een zaak veel publiciteit is geweest of als een partij wordt veroordeeld tot rectificatie van een eerdere publicatie, is anonimisering

zinloos en dient deze dan ook achterwege te blijven. In bijvoorbeeld een belangrijke mededingingszaak is vaak algemeen bekend welke onderneming partij in het geding is. In dat geval zijn de belangen van die partij vaak beter gediend met het niet openbaar maken van concurrentiegevoelige bedrijfsinformatie dan met anonimisering. In de voorgestelde bepaling wordt de rechter de gelegenheid geboden om aan de hand van de in artikel 3:4 opgenomen uitzonderingsgronden te bepalen welk deel van de uitspraak niet openbaar is. De rechter kan oordelen dat grond bestaat voor anonimisering, maar ook voor het niet openbaar maken van in de uitspraak opgenomen bedrijfsgegevens of andere gegevens die daarvoor in aanmerking komen (vergelijk de term "uittreksel" in de huidige redactie van de artikelen 28, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, 8:79, tweede lid, van de Awb en 365, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering). Uiteraard wordt de volledige uitspraak toegezonden aan de procespartijen. Door de toets aan de in artikel 3:4 opgenomen belangen is wettelijk genormeerd in welke gevallen een uitspraak slechts beperkt openbaar is. Een dergelijk stelsel verdient de voorkeur boven een belangenafweging tussen openbaarheid en "zwaarwegende belangen van anderen, waaronder die van partijen" (artikel 28, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering) of "belangen van degene ten aanzien van wie het vonnis is gewezen of van de derden die in het vonnis (...) worden genoemd" (artikel 365, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering).

De regering heeft bij de grondwetsherziening van 1983 niet de rechterlijke beschikkingen onder de openbaarheidseis willen brengen. Dat gebeurt thans wel. Onderhavig voorstel van wet biedt voldoende ruimte om uitspraken niet openbaar te maken indien daar op grond van bijzondere wettelijke bepalingen of rechtstreeks werkende verdragsbepalingen aanleiding toe bestaat.

Overigens is de eis van openbaarheid van zittingen van artikel 121 van de Grondwet niet van toepassing op tuchtrechters die niet tot de rechterlijke macht behoren.<sup>69</sup> Wel heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat artikel 6, eerste lid, EVRM geschonden was in een tuchtrechtelijke procedure tegen een gedetineerde, omdat er in het geheel geen stappen waren genomen om de uitspraak van de Board of Visitors openbaar te maken.<sup>70</sup> De functie van het tuchtrecht is niet wezenlijk anders dan die van gewone rechtspraak. Meestal is tuchtrecht ingesteld om voor een bepaalde beroepsgroep een oordeel door specialisten mogelijk te maken. Om deze reden wordt in artikel 3:2 naast de openbaarheid van rechterlijke

---

<sup>69</sup> Kamerstukken II 1980/81, 16 162, nr. 8, blz. 24 (Nng VI pp. 96-97).

<sup>70</sup> EHRM Campbell and Fell, 1984, par. 92.

uitspraken tevens de openbaarheid van uitspraken van publiekrechtelijke tuchtcolleges vastgelegd.

Met onderhavig voorstel van wet worden de artikelen 28, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, 8:79, tweede lid, van de Awb en 365, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering aangepast aan de in artikel 3:2, eerste lid, onderdeel h, opgenomen algemene regeling. In afwijking van de huidige bepalingen neemt de griffier (bij de artikelen 28, tweede lid, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en 8:79, tweede lid, van de Awb) of de voorzitter van de rechtbank of het hof (bij artikel 365, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering) geen beslissing meer over de verstrekking, nu de uitspraak als gevolg van het voorgestelde artikel 3:2, eerste lid, onderdeel h, openbaar is van rechtswege. In plaats daarvan verstrekt hij de door de rechter vastgestelde openbare versie van de uitspraak. Als de rechter een toets aan het voorgestelde artikel 3:4 achterwege laat, is de uitspraak in zijn geheel openbaar van rechtswege.

*i. schriftelijke oordelen in klachtprocedures*

Thans zijn oordelen van de Nationale ombudsman en van een ombudsman of ombudscommissie ingesteld krachtens de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet of de Wet gemeenschappelijke regelingen openbaar op grond van artikel 9:36, vijfde lid, van de Awb. De openbaarheid van deze oordelen past in het overzicht van informatie die op grond van onderhavig voorstel van wet openbaar is. Immers, het oordeel biedt informatie over het handelen van een overheidsorgaan. De openbaarheid van dat oordeel draagt bij aan het inzicht in de wijze waarop een overheidsorgaan zijn taak uitvoert.

De regeling van de openbaarheid van deze oordelen wordt daarom van de Awb verplaatst naar het voorgestelde artikel 3:2 van onderhavig voorstel van wet. De formulering is zo dat artikel 3:2 tevens van toepassing is op oordelen in klachtprocedures door andere overheidsorganen dan ombudsmannen of ombudscommissies. Zo ziet de bepaling tevens op oordelen van de Hoge Raad inzake klachten tegen gedragingen van rechterlijke ambtenaren en gerechtsambtenaren als bedoeld in artikel XIII van de Wet organisatie en bestuur gerechten. Ook de interne klachtafdoening op grond van de Awb valt onder deze bepaling.

Op grond van artikel 9:36, eerste lid, van de Awb past de ombudsman of ombudscommissie bij zijn oordeel artikel 10 van de Wob toe. Overeenkomstig de gedachte achter deze bepaling wordt voorgesteld in artikel 3:2, tweede lid, te bepalen dat het overheidsorgaan dat oordeelt in een klachtprocedure onderzoekt of het oordeel informatie bevat die op grond van artikel 3:4 van onderhavig voorstel van wet niet

openbaar kan worden gemaakt. Als zulks het geval is, stelt het overheidsorgaan een openbare versie van zijn oordeel vast. De hier voorgestelde bepaling ziet tevens op de oordelen van een overheidsorgaan na een interne afdoening van een klacht. Thans bestaat niet de verplichting om interne klachtafdoening openbaar te maken. Slechts geldt op grond van artikel 9:12a van de Awb een plicht tot registratie van schriftelijke klachten. Interne klachtafhandeling kan zowel mondeling als schriftelijk geschieden, zij het dat een schriftelijke klacht schriftelijk moet worden afgehandeld, tenzij naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet wordt gekomen (artikel 9:5 van de Awb). Ten opzichte van de regeling van het intern klachtrecht in de Awb wordt derhalve een verruiming van de openbaarheid voorgesteld. De openbaarheid geldt alleen voor de schriftelijke oordelen. Als na een klacht niet tot een schriftelijk oordeel wordt gekomen, is er geen openbaarheid van rechtswege en geen plicht tot publicatie op internet.

#### *j. beschikkingen*

Tot slot wordt bepaald dat beschikkingen in beginsel openbaar zijn. Voor wat betreft de beschikkingen waarbij de belangen van derden zijn betrokken die tegen de beschikking rechtsmiddelen kunnen aanwenden, wordt hiermee de geldende jurisprudentie gecodificeerd.<sup>71</sup> Ook voor andere beschikkingen kan worden uitgegaan van het beginsel dat zij openbaar zijn. Waar bij een beschikking een vergunning of een ontheffing van een verbod wordt verleend, is sprake van een rechtsvaststelling waarbij wordt afgeweken van een algemeen geldende norm. Duidelijk moet zijn dat de norm geldt en dat de afwijking geoorloofd is. Openbaarheid van de beschikking kan hierbij een rol spelen.

Ook subsidiebeschikkingen zijn in beginsel openbaar, omdat bij de besteding van publieke middelen het belang van openbaarheid in beginsel zwaarder weegt dan het belang van de ontvanger van de subsidie, zelfs als de ontvanger een natuurlijk persoon is (zoals bij de recente openbaarmaking van de subsidies in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit).

Bepaalde categorieën worden echter generiek uitgezonderd, omdat bij voorbaat vaststaat dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in die gevallen zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Het betreft beschikkingen inzake belastingen, sociale verzekeringen, verlening van financiële bijstand, huursubsidie of studiefinanciering, beschikkingen houdende de oplegging van een

---

<sup>71</sup> Voor een voorbeeld: ABRvS 1 mei 2002, AB 2003, 37, m.n. PJS.

bestuurlijke strafsanctie aan een natuurlijke persoon, beschikkingen betreffende de rechtspositie van een ambtenaar, beschikkingen van een officier van Justitie alsmede beschikkingen inzake de uitvoering van de Vreemdelingenwet. In theorie kan een overheidsorgaan deze beschikkingen alsnog openbaar maken, bijvoorbeeld na een daartoe strekkend verzoek. Het is echter niet waarschijnlijk dat een dergelijk verzoek op grond van artikel 3:4 kan worden gehonoreerd. Wel kunnen eventueel geanonimiseerde afschriften worden verstrekt, voorzover deze meer informatie zouden bevatten dan een niet ingevulde modelbeschikking.

Bovendien wordt de mogelijkheid opengelaten dat onderdelen van de beschikking in verband met een in artikel 3:4 beschermd belang niet openbaar wordt gemaakt. Daartoe is in artikel 3:2, tweede lid, bepaald dat het overheidsorgaan bij het voorbereiden van een beschikking onderzoekt of de beschikking informatie bevat die op grond van artikel 3:4 van onderhavig voorstel van wet niet openbaar kan worden gemaakt. Als zulks het geval is, stelt het overheidsorgaan een openbare versie van de beschikking vast. Met deze bepaling wordt aansluiting gezocht bij de uitvoeringspraktijk van onder meer de Nederlandse mededingingsautoriteit, die na vaststelling van een beschikking belanghebbenden in de gelegenheid stelt om aan te geven welke onderdelen van de beschikking zij als vertrouwelijk beschouwen, alvorens een openbare versie van de beschikking te publiceren. Op deze wijze kunnen bedrijfsgegevens die een essentieel onderdeel van de motivering van de beschikking zijn, maar waarvan openbaarmaking een belanghebbende schade kan berokkenen (zoals marktaandeelen), vertrouwelijk blijven.

*Krachtens wettelijk voorschrift gepubliceerde of voor een ieder ter inzage gelegde informatie*

In artikel 3:2, derde lid, wordt bepaald dat alle informatie van rechtswege openbaar is die hetzij op grond van een wettelijk voorschrift door een overheidsorgaan is gepubliceerd, hetzij voor een ieder ter inzage heeft gelegen. Publicatie kan geschieden in de vorm van boek of brochure door het overheidsorgaan zelf, maar ook door opname in de Staatscourant, in een ander door de overheid uitgegeven periodiek of in een dagblad of huis-aan-huisblad. Van terinzagelegging voor een ieder moet worden onderscheiden de terinzagelegging voor belanghebbenden. In het laatste geval is de terinzagelegging niet bedoeld om informatie algemeen ter beschikking te stellen, zodat aan een dergelijke terinzagelegging niet het rechtsgevolg openbaarheid van rechtswege kan worden verbonden. Er moet ruimte zijn voor de belangenafweging op basis van het voorgestelde artikel 3:4.

#### 4.2.4. Openbaar na belangenafweging door overheidsorgaan

Algemeen uitgangspunt onder de Awb is dat besluiten berusten op een afweging van de betrokken belangen, voorzover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit (artikel 3:4, eerste lid, van de Awb). Dit uitgangspunt is ook neergelegd in onderhavig voorstel van wet. Dit is in overeenstemming met de Aanbeveling van de Raad van Europa welke uitgaat van de mogelijkheid toegang te beperken op grond van te beschermen belangen.<sup>72</sup>

In de Wob is vastgelegd dat openbaarheid van alle overheidsinformatie in het belang is van een democratische bestuursvoering. Dit behoeft in het concrete geval niet te worden aangetoond maar kan in het concrete geval ook niet worden weerlegd. Daarmee is gegeven dat bij elke concrete beslissing over openbaarmaking het algemene belang van openbaarheid in aanmerking moet worden genomen en niet het individuele belang van de aanvrager. Minder duidelijk is of onder de Wob het belang bij openbaarmaking in bepaalde gevallen zwaarder kan wegen dan gemiddeld. De rechtspraak biedt voorbeelden van gevallen waarin betekenis is toegekend aan het belang dat in concreto met openbaarmaking gemoeid was, of althans waarin dat belang in aanmerking is genomen bij de vaststelling van het gewicht dat aan de betrokken uitzonderingsgronden moest worden toegekend.<sup>73</sup> Het onder omstandigheden toekennen van een extra gewicht aan het belang van openbaarheid is niet in strijd met het uitgangspunt dat het belang van openbaarheid – a priori – is gegeven. Dit betekent dat overheidsinformatie openbaar is ‘tenzij’. Onderhavig voorstel van wet neemt uit de Wob over het a priori belang van openbaarheid. Buiten twijfel wordt echter gesteld – in artikel 3:4, derde lid – dat onder omstandigheden met openbaarheid een extra zwaarwegend algemeen belang gemoeid kan zijn, waardoor de belangenafweging ten gunste van openbaarheid kan uitvallen tegenover uitzonderingsgronden die onder normale omstandigheden de doorslag zouden geven tegen openbaarmaking. Maar ook bij de afweging op grond van artikel 3:4, tweede lid, is denkbaar dat het algemeen belang van de openbaarheid wordt ingekleurd door een bijzonder belang als de bescherming van de volksgezondheid, het milieu of de veiligheid. In dat geval wordt niet toegekomen aan artikel 3:4, derde lid.

---

<sup>72</sup> Rec (2002)2, Principle III

<sup>73</sup> Bijvoorbeeld ABRvS 16 januari 1997, JB 1997/26 m.nt. H. Koning (Burgemeester van Brunssum). Het is overigens de vraag of deze rechtspraak niet verklaard moet worden uit het ontbreken in de Wob van de mogelijkheid van bijzondere verstrekkingen als bedoeld in onderhavig voorstel van wet.

### **4.3. Uitzonderingsgronden**

De voorgestelde artikelen 3:4 en 3:5 bevatten de uitzonderingen op actieve of passieve openbaarheid. Deze artikelen bevatten een limitatieve catalogus van gronden waarop openbaarmaking van informatie kan worden geweigerd. Qua opzet komen deze artikelen overeen met de artikelen 10 en 11 van de Wob. Artikel 3:4 bevat de absolute en relatieve uitzonderingsgronden op grond waarvan informatie niet openbaar gemaakt wordt. Indien een absolute uitzonderingsgrond aan de orde is, wordt de informatie niet openbaar gemaakt. Indien een relatieve uitzonderingsgrond aan de orde is, wordt het gefixeerde belang van openbaarheid afgewogen tegen het in concreto met de relatieve uitzonderingsgrond gemoeide belang. Artikel 3:5 bevat de onderdelen van de artikelen 10 en 11 van de Wob die bij de nieuwe redactie van de uitzonderingsgronden niet kunnen worden gemist.

De uitzonderingsgronden spelen slechts een rol 'voor zover' deze in het geding zijn. In veel gevallen zal dat slechts het geval zijn ten aanzien van een gedeelte van de desbetreffende informatie of van het desbetreffende document. Voor de overige gedeeltes geldt hetgeen ook in artikel 4, zesde lid, van verordening (EG) nr. 1049/2001 is bepaald: 'Indien het gevraagde document slechts ten dele onder de uitzonderingen valt, worden de overige delen ervan wel vrijgegeven.' Een uitzonderingsgrond kan bij een beslissing om een verzoek om informatie te weigeren niet automatisch dienen voor de weigering het gehele document niet te verstrekken. De weigering dient te worden gemotiveerd voor ieder onderdeel van het document waarop de uitzondering van toepassing is. Artikel 3:4 is van toepassing op alle bij overheidsorganen neergelegde informatie, tenzij bij wet in formele zin met betrekking tot bepaalde informatie een andere uitputtende regeling is getroffen. Zie nader § 8:1 van deze toelichting. Een van artikel 3:4 afwijkende regeling die niet is gebaseerd op een wet in formele zin, is onverbindend. Indien op grond van artikel 3:2 bepaalde informatie reeds openbaar is, kan deze informatie niet op grond van artikel 3:4 worden geweigerd. Indien een overheidsorgaan op grond van artikel 3:2 tot een beperking van die openbaarheid heeft besloten, bijvoorbeeld door op grond van artikel 3:2, eerste lid, onderdeel d, een deel van een advies niet openbaar te maken, kan bij een verzoek om informatie uit het niet openbaar gemaakte deel na een beoordeling op grond van artikel 3:4 de niet-openbaar gemaakte informatie alsnog openbaar worden gemaakt. Indien het verzoek kort na de openbaarmaking van het advies geschiedt, zal de afweging op grond van artikel 3:4 niet snel anders uitpakken dan de afweging op grond van artikel 3:2. Het is echter heel wel mogelijk dat een belangenafweging na verloop van tijd anders uitvalt en dat een aanvankelijk niet openbaar gemaakt deel van een advies of een convenant door tijdsverloop alsnog openbaar kan worden gemaakt.

#### 4.3.1. Absolute uitzonderingsgronden

Het eerste lid van artikel 3:4 bevat de absolute uitzonderingsgronden. Indien sprake is van een in het eerste lid genoemd belang, dient openbaarmaking van de informatie zonder nadere afweging achterwege te blijven. De Aanbeveling van de Raad van Europa staan niet in de weg aan dergelijke absolute uitzonderingsgronden. In de toelichting bij de Aanbeveling is namelijk uitdrukkelijk gesteld dat de afweging ook kan worden gedaan door de wetgever.

##### *a. gevaar voor de eenheid van de Kroon*

Artikel 3:4, eerste lid, onderdeel a, komt overeen met artikel 10, eerste lid onderdeel a, van de Wob. Onderhavig voorstel van wet brengt voor de Kroon geen wijzigingen met zich. Dit onderdeel ziet op de eenheid van Koning en ministers. Deze eenheid is noodzakelijk ter handhaving van de in artikel 42, tweede lid van de Grondwet neergelegde onschendbaarheid van het staatshoofd. De noodzaak tot bescherming van deze eenheid vloeit hieruit voort. Zoals in de toelichting bij artikel 10, eerste lid onderdeel a, van de Wob is aangegeven, ziet deze bepaling niet op “de eenheid van het kabinet” of “de eenheid van beleid”.<sup>74</sup> De vertrouwelijkheid van de notulen van de ministerraad volgt onder de Wob uit artikel 11, eerste lid. In onderhavig voorstel wordt voor de notulen van de Ministerraad een aparte regeling getroffen. Verwezen zij naar de toelichting op artikel 3:4, eerste lid, onderdeel f, hieronder.

In de in § 2.1 genoemde nota “Open de oester” wordt op drie gronden bepleit artikel 10, eerste lid, onderdeel a, te schrappen. Deze drie gronden berusten alle drie op een verkeerde interpretatie van deze bepaling. De eerste betreft het gebruik van deze bepaling om documenten van de ministerraad te weigeren. Zoals hierboven al is aangegeven, is de vertrouwelijkheid van het beraad in de ministerraad niet gebaseerd op artikel 10, eerste lid onderdeel a, van de Wob. De tweede grond betreft het verkeer binnen het Koninkrijk, met de Nederlandse Antillen en Aruba. Ook dit verkeer wordt niet bestreken door artikel 10, eerste lid onderdeel a, van de Wob. Tot slot wordt gesteld dat het privé-handelen van het koningshuis voldoende wordt beschermd door de bepalingen over de persoonlijke levenssfeer. Het laatste standpunt miskent dat, gelet op de onschendbaarheid van het staatshoofd en de verantwoordelijkheid van de ministers, de eenheid van de Kroon iets anders is dan het privé-handelen van het koningshuis, en dat – gegeven de plaats van de eenheid van de Kroon binnen het Nederlandse staatsrecht – de bescherming van die eenheid nadere regeling als in artikel 10, eerste lid onderdeel a, van de Wob rechtvaardigt.

---

<sup>74</sup> Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 33.



### *b. schade aan de staatsveiligheid*

Onderdeel 10, eerste lid, onderdeel b, kent als absolute uitzonderingsgrond schade aan “de veiligheid van de Staat”. In de memorie van toelichting uit 1975 bij de eerste Wob, noch in de memorie van toelichting uit 1987 bij de tweede Wob wordt dit begrip nader omschreven. Daalder noemt de bescherming van de democratische rechtsorde.<sup>75</sup> Hij stelt voor te spreken van “nationale veiligheid”, omdat dat begrip beter zou aangeven welke belang hier in het geding is. De term ontleent Daalder aan de taakomschrijving van de Algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst (MIVD). De term omvat mede “de openbare veiligheid” en “de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen”. Ook in artikel 55, eerste lid van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002, welk artikel een aan artikel 10, eerste lid, van de Wob ontleende opsomming van uitzonderingsgronden bevat, wordt in onderdeel b de term “nationale veiligheid” gehanteerd.

Dit voorstel van Daalder wordt in onderhavig voorstel van wet niet rechtstreeks gevolgd. De absolute uitzonderingsgrond moet gereserveerd blijven voor zeer zwaarwegende belangen. Deze betreffen de staatsveiligheid in enge zin. Hierbij kan in het bijzonder worden gedacht aan belangen van militair-strategische aard of het werkkterrein van de AIVD en MIVD. De andere genoemde veiligheidsaspecten vinden als nieuwe relatieve uitzonderingsgrond bescherming in het tweede lid.

In de nota “Open de oester” wordt voorgesteld de uitzonderingsgrond van artikel 10, eerste lid, onderdeel b, van de Wob te relativeren, omdat deze uitzonderingsgrond is opgerekt en thans te veel informatie op deze grond wordt geweigerd. Tegen dit voorstel kan worden ingebracht dat een verkeerde toepassing van de uitzonderingsgrond terzake – wat daarvan ook zij – geen grond vormt om het belang van de staatsveiligheid anders te wegen. Als deze veiligheid in het geding is, gaat het belang ervan boven het belang van openbaarheid. Verkeerde toepassing van de uitzonderingsgrond kan aan de rechter worden voorgelegd, die in het concrete geval het laatste woord heeft.

### *c. bijzondere persoonsgegevens*

Het voorgestelde artikel 3:4, eerste lid, onderdeel c, komt inhoudelijk overeen met artikel 10, eerste lid, onderdeel d, van de Wob. Ter bevordering van de leesbaarheid is de verwijzing naar paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens vervangen door een opsomming van de bedoelde persoonsgegevens. Artikel 10, eerste lid, onderdeel d, is in de Wob ingevoegd bij de inwerkingtreding van de Wbp op 1 september 2001. De bepaling ziet op de verwerking

---

<sup>75</sup> Daalder, Toegang tot overheidsinformatie, diss. UL, Den Haag 2005, p. 187.

van zogenoemde bijzondere persoonsgegevens. Deze betreffen: iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, alsmede persoonsgegevens betreffende het lidmaatschap van een vakvereniging, strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag. De verwerking van deze gegevens is verboden.<sup>76</sup> Dit verbod tot verwerking is gebaseerd op artikel 8 van richtlijn nr. 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 november 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG L 281). Aangezien het openbaar maken van persoonsgegevens een vorm van verwerken is, die inzake gevoelige gegevens op grond van artikel 8 van richtlijn 95/46/EG is verboden, kan de uitzonderingsgrond voor gevoelige gegevens in onderhavig voorstel van wet niet worden gemist.

In de nota "Open de oester" wordt voorgesteld de toepassing van artikel 10, eerste lid, onderdeel d, van de Wob te beperken tot gegevens in bestanden en om "losse persoonsgebonden informatie" te toetsen aan artikel 10, tweede lid, onderdeel e, betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dit voorstel kan niet worden overgenomen, omdat een dergelijke bepaling in strijd zou komen met artikel 8 van richtlijn 95/46/EG. Deze bepaling heeft rechtstreekse werking en dient door Nederlandse rechters te worden toegepast, of zij in Nederlandse wetgeving is opgenomen of niet. Ook inhoudelijk dient het voorstel te worden afgewezen. Een overheidsorgaan mag niet alleen niet registreren of iemand homoseksueel is, maar mag, indien een dergelijk gegeven als "losse persoonsgebonden informatie" toevallig beschikbaar is, dat gegeven evenmin openbaar maken. De aard van het gegeven brengt mee dat geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer is toegestaan. Uit de tekst van de voorgestelde bepaling volgt dat openbaarmaking slechts is toegestaan als duidelijk is dat van een dergelijke inbreuk geen sprake is.

*d. informatie uit een bij de rechter berustend procesdossier*

Nieuw in onderhavig voorstel van wet in vergelijking met artikel 10 van de Wob is de uitzonderingsgrond betreffende de bij de rechterlijke macht of de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State berustende procesdossiers. Anders dan in onderhavig voorstel van wet het geval is, vallen procesdossiers onder de Wob niet binnen de reikwijdte van het openbaarheidsregime. De rechterlijke macht en de

---

<sup>76</sup> Behoudens de uitzonderingen van de artikelen 16 en verder van de Wbp, die in dit verband niet relevant zijn.

Afdeling bestuursrechtspraak zijn immers geen bestuursorgaan in de zin van de Wob.

Het is een grondslag van de rechtsstaat dat een ieder zich onbelemmerd tot de rechter kan wenden. Om deze reden verdient hetgeen tussen rechter en partijen in een geding wordt uitgewisseld een bijzondere bescherming voor zover die informatie niet in de uiteindelijke uitspraak wordt opgenomen. Derhalve zijn de procesdossiers integraal onttrokken aan het openbaarheidsregime van deze wet.

Anders dan de meeste andere uitzonderingsgronden betreft deze niet de aard van de informatie, maar de plaats waar zij zich bevindt: het procesdossier van de rechter. Wanneer deze informatie zich tevens anderszins bij een overheidsorgaan bevindt – bij een bestuursrechtelijke procedure zal dat vrijwel steeds het geval zijn –, dan moet dit overheidsorgaan op een verzoek om deze informatie beslissen met inachtneming van de overige uitzonderingsgronden van artikel 3:4.

Bij de beoordeling of het belang van een goede rechtspleging zich tegen openbaarmaking verzet, kan het gegeven een rol spelen dat de zaak onder de rechter is. Anderzijds kan een document dat onderdeel uitmaakt van een individueel dossier dat in beginsel openbaar is, niet aan die openbaarheid worden onttrokken, enkel omdat het document ooit door het overheidsorgaan in een procedure aan de rechter is overgelegd.

Door opname van deze uitzonderingsgrond wijzigt de verhouding tussen het overheidsinformatierecht en artikel 28 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. In zijn uitspraak van 18 februari 2004<sup>77</sup> heeft de Afdeling bestuursrechtspraak overwogen dat artikel 28 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering een uitputtende regeling vormt ten opzichte van artikel 10 van de Wob, zodat een bestuursorgaan op grond van de Wob geen documenten hoeft over te leggen die het openbaar lichaam waar het bestuursorgaan deel van uit maakt in een civiel geding heeft overgelegd. De – materieel gelijklopende – bepaling dat procesdossiers niet openbaar zijn komt in artikel 28 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering te vervallen. De rechtbank verstrekt nog steeds geen documenten uit het procesdossier. Het overheidsorgaan dient echter met betrekking tot de openbaarheid van in het procesdossier opgenomen documenten een eigen afweging te maken.

*e. informatie over hetgeen in de raadkamer over aanhangige zaken is geuit*

Artikel 3:4, eerste lid, onderdeel e, heeft betrekking op absolute geheimhouding van het beraad in raadkamer, bedoeld in artikel 7 van

---

<sup>77</sup> JB 2004/144, m.n. G. Overkleef-Verburg.

de Wet op de rechterlijke organisatie. Onderhavig voorstel van wet beoogt geen wijziging aan te brengen in het geheim van de raadkamer, zoals dat is geregeld in artikel 7, derde lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie. Onderdeel e is voor wat betreft het geheim van de raadkamer dan ook ontleend aan die bepaling, zij het dat artikel 7, derde lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie een geheimhoudingsbepaling is, zoals het voorgestelde artikel 8:4 van onderhavig voorstel van wet. Nu in dit voorstel, anders dan in artikel 11 van de Wob, de persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad niet langer absoluut geheim zijn. In plaats daarvan geldt de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen als een belang dat tegen het belang van de openbaarheid moet worden afgewogen. Zonder deze voorziening zou ten aanzien van ieder verslag van de raadkamer het belang van de openbaarheid tegen dat van de bescherming van het geheim van de raadkamer moeten worden afgewogen. Nu het gaat om twee abstracte belangen, kan deze afweging beter door de wetgever worden gemaakt.

*f. notulen van de ministerraad, de onderraden of commissies uit de raad*

De geheimhouding van de notulen van de ministerraad is geregeld in artikel 26 van het reglement van orde van de ministerraad. Dit reglement is een koninklijk besluit, niet zijnde een algemene maatregel van bestuur. Ten opzichte van derden is de geheimhouding gebaseerd op artikel 11 van de Wob.<sup>78</sup> Zonder artikel 11, eerste lid, van de Wob zou de openbaarheid van de notulen van de ministerraad moeten worden getoetst aan de uitzonderingsgronden van artikel 10 van de Wob.

In onderhavig voorstel van wet wordt artikel 11 van de Wob echter niet onverkort overgenomen. Nu in het Nederlandse staatsbestel de regering geacht wordt met één mond te spreken, en alle ministers geacht worden een besluit van de regering voor hun rekening te hebben genomen en te verdedigen, dient de discussie in de ministerraad voorafgaand aan de besluitvorming plaats te vinden in beslotenheid, zodat individuele ministers vrij kunnen spreken en na afloop van de discussie, als de besluitvorming heeft plaatsgevonden, gezamenlijk het regeringsstandpunt naar buiten kunnen brengen. Nu in onderhavig voorstel van wet, anders dan in artikel 11 van de Wob, de persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad niet langer absoluut geheim zijn, maar als een belang dat tegen het belang van de openbaarheid moet worden afgewogen, zou zonder een voorziening de vertrouwelijkheid van de beraadslaging in de ministerraad niet langer zijn gewaarborgd. In artikel 3:4, onderdeel f, is daartoe een bepaling opgenomen, die – met enige redactionele

---

<sup>78</sup> Zie: Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, pag. 33.

wijzigingen – overeenkomt met artikel 26 van het reglement van orde van de ministerraad. Overeenkomstig artikel 26 geldt de geheimhouding niet als de raad of de minister-president namens de raad tot openbaarmaking besluit of tenzij uitvoering van besluiten openbaarmaking nodig maakt, dan wel de aard en omstandigheden van een besluit bekendmaking daarvan vorderen.

Van een vergelijkbare bepaling voor de notulen van gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders is afgezien, omdat de artikelen 55 van de Provinciewet en 55 van de Gemeentewet een uitputtende regeling kennen voor de geheimhouding van hetgeen in een besloten vergadering wordt besproken. De vergaderingen van deze colleges zijn in beginsel besloten, tenzij de colleges anders bepalen. Uit jurisprudentie blijkt dat de regelingen uit Provinciewet en Gemeentewet moeten worden aangemerkt als een uitputtende openbaarheidsregeling, zodat de Wob niet van toepassing is. Onderhavig voorstel van wet beoogt hierin geen verandering aan te brengen.

#### **4.3.2. Relatieve uitzonderingsgronden**

Het tweede lid van artikel 3:4 bevat de relatieve uitzonderingsgronden. Deze zijn voor een groot deel ontleend aan artikel 10, tweede lid, van de Wob. Het overheidsorgaan dient indien de in artikel 3:4, tweede lid, genoemde belangen in het geding zijn, deze af te wegen tegen het belang van de openbaarheid. Het belang van de openbaarheid staat voorop. De informatie is openbaar tenzij het in artikel 3:4 genoemde bijzondere belang prevaleert. Daalder stelt voor dit in de aanhef van artikel 10, tweede lid, van de Wob tot uitdrukking te brengen met de woorden “ernstig nadeel”.<sup>79</sup> Deze suggestie is overgenomen in de aanhef van het voorgestelde artikel 3:4, tweede lid. Het uitgangspunt “openbaar tenzij” brengt mee dat de uitzonderingsgronden restrictief moeten worden geïnterpreteerd. Ook voor het tweede lid geldt dat met de woorden “voor zover” wordt bedoeld dat de uitzonderingsgronden slechts aan openbaarmaking in de weg staan voor zover informatie in een document aan een in het tweede lid genoemd belang ernstig nadeel toebrengt, wanneer zij algemeen bekend wordt.

*a. de handhaving en bescherming van de openbare veiligheid, waaronder begrepen de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage*

Geheel nieuw in onderhavig voorstel van wet is de uitzonderingsgrond handhaving en bescherming van de openbare veiligheid. Het past in het kader van de toegenomen aandacht voor veiligheidsvraagstukken dat ook in het kader van de openbaarmaking van informatie aandacht

---

<sup>79</sup> Daalder, Toegang tot overheidsinformatie, diss. UL, Den Haag 2005, p. 183.

wordt besteed aan de mogelijke gevolgen voor de veiligheid. Zie ook § 3.15 van deze toelichting.

De Wob voorzag slechts in bescherming van de staatsveiligheid. Het begrip staatsveiligheid omvat niet de veiligheid van het publiek. De veiligheid van individuele personen als gevolg van bedreigingen kan zowel een kwestie zijn van openbare veiligheid als van persoonlijke levenssfeer of het voorkomen van strafbare feiten. De openbare veiligheid is bijvoorbeeld aan de orde wanneer personen wegens de functie die zij uitoefenen – zoals wel is voorgekomen bij personen die betrokken zijn bij dierproeven, zoals leden van dierexperimentencommissies<sup>80</sup> – met geweld of bedreigingen worden geconfronteerd.

De uitzonderingsgrond “beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage” was tot de invoering van de Wet uitvoering Verdrag Aarhus niet expliciet als belang in artikel 10 van de Wob opgenomen en moest geacht te worden zijn begrepen in artikel 10, tweede lid, onderdeel g, van de Wob, betreffende het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokkenen of derden. Wel was de uitzonderingsgrond opgenomen in het toenmalige artikel 25a van de Wet rampen en zware ongevallen. Nu artikel 10, tweede lid, onderdeel g, van de Wob op grond van het Verdrag van Aarhus niet geldt voor milieu-informatie, terwijl op grond van dat verdrag wel rekening mag worden gehouden met beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage, is bij de invoering van de Wet uitvoering Verdrag Aarhus in artikel 10 van de Wob in het zevende lid, onderdeel b, een speciale relatieve uitzonderingsgrond voor milieu-informatie in het leven geroepen. Het verdient niet de voorkeur om bij milieu-informatie deze afweging te moeten maken op grond van een speciale bepaling, terwijl voor overige informatie die afweging moet worden gemaakt op grond van de onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden. Ter uniformering van het overheidsinformatierecht is daarom expliciet bepaald dat onder “openbare veiligheid” mede wordt begrepen: beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage.

*b. de betrekkingen van Nederland met landen binnen het Koninkrijk, met andere staten en met internationale organisaties*

Artikel 3:4, tweede lid, onderdeel b, komt overeen met artikel 10, tweede lid onderdeel a, van de Wob. Deze uitzondering heeft tot doel te voorkomen dat de betrekkingen van Nederland met andere landen

---

<sup>80</sup> Vgl. ook voor wat betreft aspecten van openbaarheid, A.A. Freriks, B.M.J. van der Meulen, H. van den Belt, H. ten Holt en J. Verstappen, Noodzakelijk kwaad. Evaluatie Wet op de dierproeven, Den Haag 2005.

en internationale organisaties schade ondervinden. Zoals ook al in de toelichting bij artikel 10, tweede lid, onderdeel a, van de Wob is aangegeven, hoeft voor de toepassing van deze uitzonderingsgrond niet vast te staan dat bij openbaarmaking een verslechtering van die betrekkingen wordt voorzien. Voldoende is dat er gegronde redenen zijn te voorzien dat door openbaarmaking van die informatie het internationale contact op bepaalde punten stroever zal gaan lopen, waardoor diplomatieke betrekkingen of bilateraal overleg moeilijker zou gaan dan voorheen of dat deze landen of organisaties minder geneigd zouden zijn tot vertrekken van bepaalde gegevens dan voorheen.<sup>81</sup>

Het kan hierbij gaan om door Nederlandse overheidsorganen opgestelde documenten betreffende buitenlandse politiek, al dan niet bestemd om met andere landen of internationale organisaties te worden gewisseld. Het kan ook zijn dat informatie is opgenomen in documenten die aan Nederlandse overheidsorganen zijn verstrekt door andere landen of internationale organisaties.

Indien bij een Nederlands overheidsorgaan informatie wordt verzocht uit een document dat afkomstig is van het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie of de Commissie van de Europese Gemeenschappen is tevens artikel 5 van 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 (Pb L 145) van toepassing. Genoemd artikel bepaalt dat de lidstaat, i.c. het Nederlandse overheidsorgaan, de Europese instelling van wie het document afkomstig is raadpleegt over eventuele openbaarmaking, tenzij ook zonder overleg duidelijk is dat een document wel of niet mag worden vrijgegeven. De ervaring leert dat de Europese instellingen snel reageren op een verzoek om overleg, dat via telefoon, fax of e-mail kan worden gevoerd, zodat – als het overleg tijdig is aangevangen – door het Nederlandse overheidsorgaan vaak binnen de geldende beslistermijnen kan worden beslist op het verzoek.

Overleg met andere landen of andere instellingen kan soms meer tijd in beslag nemen. Uit het feit dat een ander land niet binnen een gevraagde termijn reageert, volgt niet dat een verzoek om informatie door een Nederlands overheidsorgaan niet meer kan worden afgewezen. In die gevallen dient het Nederlandse overheidsorgaan zelf een afweging te maken.

In een aantal gevallen wordt een verzoek om informatie van derden door een Nederlands overheidsorgaan geweigerd als de informatie betrekking heeft op onderhandelingen die Nederland voert met een

---

<sup>81</sup> Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, pag. 34.

ander land of internationale organisatie en openbaarmaking deze onderhandelingen nadelig kan beïnvloeden. Dit speelt bijvoorbeeld bij correspondentie met de Europese Commissie als deze informatie verzoekt om te onderzoeken of Nederland het communautaire recht naleeft. Zolang dergelijke onderhandelingen nog lopen, kan reden bestaan een verzoek van derden af te wijzen wegens de gevolgen voor de betrekkingen met de Commissie. Na afronding van de onderhandelingen zal bij een nieuw verzoek een nieuwe afweging nodig zijn om te bezien of de gevraagde informatie nog steeds niet openbaar kan worden gemaakt.<sup>82</sup> Openbaarmaking heeft op het verloop van de onderhandelingen immers geen invloed meer. Dat laat onverlet dat er andere aspecten zijn die van invloed kunnen zijn op de betrekkingen met andere landen of internationale organisaties die alsnog aan openbaarmaking in de weg staan.

*c. de economische of financiële belangen van de Staat, van de andere publiekrechtelijke lichamen of van andere rechtspersonen waarvan overheidsorganen deel uitmaken*

De uitzonderingsgrond van het voorgestelde artikel 3:4, tweede lid, onderdeel c, komt nagenoeg overeen met artikel 10, tweede lid, onderdeel b van de Wob. De redactie van dit onderdeel is aangepast in verband met de introductie van het begrip overheidsorgaan in onderhavig voorstel van wet.

Deze uitzondering ziet bijvoorbeeld op kostenramingen die zijn opgesteld ten behoeve van aanbestedingen, voor zover kennisneming van dergelijke ramingen potentiële wederpartijen in een gunstiger positie brengen, of instructies voor de invordering van belastingschulden, voor zover kennisneming daarvan de invordering kan vertragen of belemmeren.

Het enkele feit dat informatie kan bijdragen aan het vaststellen van aansprakelijkheid van een overheidsorgaan of van het openbaar lichaam waarvan het overheidsorgaan onderdeel uitmaakt, is niet voldoende om deze uitzonderingsgrond in te roepen. Een overheidsorgaan mag aansprakelijkheid met argumenten bestrijden, maar kan niet de feiten waarop een aansprakelijkheid kan worden gebaseerd verborgen houden. Onder omstandigheden kan een overheidsorgaan wel afzien van openbaarmaking en de informatie aan de wederpartij verstrekken op grond van het voorgestelde artikel 6:3, eerste lid. Het moet dan gaan om informatie die niet openbaar gemaakt kan worden op grond van een ander belang dan het financiële belang gemoeid met de aansprakelijkheid.

---

<sup>82</sup> Zie ook de beantwoording van vragen van het lid Stellingwerf door de toenmalige Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 29 januari 2002, Aanhangsel handelingen II 2001/02, 569, antwoord op vragen 2 en 3.



*d. de geheimhouding van concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens*

Artikel 3:4, tweede lid, onderdeel d, komt overeen met artikel 10, eerste lid, onderdeel c, van de Wob. De uitzondering ziet op de in vertrouwen aan de overheid meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens. In de Wob is deze uitzonderingsgrond een absolute uitzonderingsgrond. Bij de implementatie van het Verdrag van Aarhus is deze uitzonderingsgrond reeds gerelativeerd waar het milieu-informatie betreft. Voor de uniforme toepasbaarheid is in dit voorstel van wet gekozen voor algehele relativering door verplaatsing van deze uitzonderingsgrond naar het tweede lid. Hiermee wordt aangesloten bij pleidooien in het proefschrift van Daalder<sup>83</sup> en de nota "Open de Oester". In plaats van de woorden "bedrijfs- en fabricagegegevens" worden de woorden "concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens" gehanteerd. Met deze woorden – eveneens aan Daalder ontleend – wordt tot uitdrukking gebracht dat openbaarmaking achterwege blijft als deze openbaarmaking tot gevolg heeft dat het bedrijf in zijn concurrentiepositie ernstig nadeel ondervindt. Het kan dan gaan om gegevens over het productieproces of om gegevens als omzetcijfers, marktaandelen enz. De toepassingsvoorwaarde uit artikel 10, eerste lid onderdeel c, van de Wob dat de gegevens vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, vervalt in onderhavig voorstel van wet. Het gaat om de bescherming van het materiële belang. Het is nuttig wanneer de onderneming dat belang onder de aandacht van het overheidsorgaan brengt, maar evenmin als bij de andere uitzonderingsgronden is dat vereist.

Anderzijds kan een bedrijf, in afwijking van hetgeen in de toelichting bij artikel 10, eerste lid, onderdeel c, van de Wob werd gesteld,<sup>84</sup> aan de wettelijke verplichting tot verstrekking van gegevens niet meer zonder meer de verwachting ontleenen dat deze verplicht verstrekte gegevens vertrouwelijk zullen blijven. Anders dan bij een absolute uitzonderingsgrond zal het belang van de vertrouwelijkheid moeten worden afgewogen tegen het belang van de openbaarheid. Als het gaat om emissiegegevens, is de openbaarheid gegeven. In andere gevallen kan het belang van de openbaarheid ook de doorslag geven, bijvoorbeeld als het milieu of de volksgezondheid in het geding is. Ook in gevallen waarbij bedrijven door de overheid financieel worden ondersteund, kan het belang van de openbaarheid groter zijn dan het belang van het betrokken bedrijf.

*e. de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten*

Artikel 10, tweede lid, onderdeel c, van de Wob kent een uitzonderingsgrond voor het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten. In het voorgestelde artikel 3:4, tweede lid,

---

<sup>83</sup> Daalder, Toegang tot overheidsinformatie, diss. UL, Den Haag 2005, p. 203.

<sup>84</sup> Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 33.

onderdeel e, is toegevoegd het voorkomen van strafbare feiten, overeenkomstig artikel 43, onderdeel b, van de Wbp. Deze uitzonderingsgrond is bedoeld om te voorkomen dat openbaarmaking van gegevens die door het Openbaar Ministerie zijn vergaard tot gevolg heeft dat strafbare feiten niet langer of met minder kans op succes kunnen worden voorkomen, opgespoord of vervolgd. Een beroep op deze uitzonderingsgrond is derhalve niet meer mogelijk inzake informatie betreffende een concreet geval zodra het Openbaar Ministerie in dat geval heeft besloten niet tot vervolging over te gaan. Het kan gaan om informatie die berust bij het Openbaar Ministerie of bij de politie, maar ook om informatie die berust bij bijzondere opsporingsambtenaren. Sprake kan zijn van informatie betreffende een concreet geval, maar ook om informatie met een algemene strekking, zoals opsporingsmethoden of gecompileerde informatie over bepaalde typen criminaliteit, een en ander voor zover de informatie zijn belang voor de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten nog niet heeft verloren.

Overigens geldt voor strafrechtelijke persoonsgegevens dat zij worden beschermd op grond van het voorgestelde artikel 3:4, eerste lid, onderdeel c, van onderhavig voorstel van wet. Bovendien geldt het voorgestelde artikel 3:4, tweede lid, onderdeel e, niet voor gegevens waarop de Wet politieregisters van toepassing is, nu de artikelen 14 tot en met 19 van die wet een uitputtende regeling vormen voor de verstrekking van de krachtens die wet geregistreerde gegevens. Met onderhavig voorstel van wet wordt op dit punt geen verandering beoogd.

*f. inspectie, controle, toezicht en handhaving door overheidsorganen*

De in het voorgestelde artikel 3:4, tweede lid, onderdeel f, op te nemen uitzonderingsgrond komt nagenoeg woordelijk overeen met die in artikel 10, tweede lid, onderdeel d, van de Wob. Blijkens de toelichting bij artikel 10, tweede lid, onderdeel d, van de Wob is deze uitzonderingsgrond bedoeld ter waarborging van de doeltreffendheid van inspectie, controle en toezicht.

De toelichting bij artikel 10 van de Wob komt slechts met een voorbeeld betreffende controle met behulp van steekproefsgewijze systemen. De grond strekt zich echter uit naar informatie over alle methoden en technieken die voor inspectie, controle en toezicht worden gebruikt. Dat betekent dat bij vormen van inspectie, controle of toezicht die periodiek worden herhaald, na afloop van een onderzoek de gebruikte methode niet zo maar openbaar kan worden gemaakt, nu daarmee toekomstige onderzoeken kunnen worden gedwarsboemd.

De vraag of deze uitzonderingsgrond tevens betrekking heeft op de bevindingen van inspectie, controle en toezicht, laat zich niet zo maar

beantwoorden. Uit rechtspraak blijkt dat niet automatisch mag worden aangenomen dat openbaarmaking van onderzoeksgegevens afbreuk doet aan de medewerking van de onderzochten in de toekomst. Veelal is medewerking aan toezicht op grond van artikel 5:20 van de Awb verplicht. In de nota "Open de oester" wordt betoogd dat deze grond niet mag worden gebruikt voor het weigeren van onderzoeksresultaten, onder verwijzing naar een wijziging in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.<sup>85</sup> De vraag naar de openbaarheid van onderzoeksgegevens was aan de orde in de uitspraak van 8 december 2004<sup>86</sup> in het hoger beroep in een zaak tussen de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het dagblad Trouw. Daarbij baseerde de Afdeling (evenals de rechtbank Amsterdam) het niet-openbaar maken van de onderzoeksresultaten op het feit dat geen sprake was van cijfermatige gegevens maar van subjectieve formuleringen inzake geconstateerde ongerechtigheden. Onverkorte openbaarmaking van deze informatie zonder dat zij eerst voor commentaar aan de betrokken ondernemer was voorgelegd en zondig was bijgesteld, kon de betrokken ondernemer volgens de Afdeling onevenredig benadelen in verhouding tot het publieke belang bij openbaarmaking van die gegevens. Deze weigering was gebaseerd op artikel 10, tweede lid, onderdeel g, – onevenredige benadeling van bij de aangelegenheid betrokken derden – en niet op de uitzonderingsgrond betreffende inspectie, controle en toezicht. Uit de rechtspraak waarnaar in de nota "Open de oester" wordt verwezen, blijkt dan ook niet dat onderhavige uitzonderingsgrond onjuist wordt gehanteerd.

Daalder<sup>87</sup> stelt in zijn proefschrift de vraag aan de orde of de uitzonderingsgrond van toepassing is op controle die wordt toegepast op een bestuursorgaan, bijvoorbeeld door de Algemeen Rekenkamer of door de volksvertegenwoordiging. Deze vraag klemmt te meer, nu onderhavig voorstel van wet zowel op de Algemene Rekenkamer als op de beide kamers van de Staten-Generaal van toepassing is. Hij pleit voor een relatieve uitzonderingsgrond die het mogelijk maakt om informatie niet openbaar te maken hangende een onderzoek door een vertegenwoordigend lichaam of een bestuursorgaan naar het handelen of nalaten van dat bestuursorgaan. Het voorstel van Daalder gaat niet in op het verband tussen openbaarmaking en het onderzoek naar het bestuursorgaan. Zijn voorstel bevat daarmee geen criterium waaraan het belang van dat tijdelijk niet-openbaar maken kan worden afgewogen aan het belang van openbaarheid. In onderhavig voorstel van wet wordt daarom afgezien van de door Daalder voorgestelde

---

<sup>85</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 214, nr. 1, p. 17.

<sup>86</sup> LJN: AR7115.

<sup>87</sup> Daalder, Toegang tot overheidsinformatie, diss. UL, Den Haag 2005, pp. 222-223.

nadere regeling. De uitzonderingsgrond met betrekking tot toezicht en controle kan worden ingeroepen als een verzoek om informatie betrekking heeft op informatie die is betrokken bij een onderzoek door een vertegenwoordigend lichaam of een bestuursorgaan naar het handelen of nalaten van dat bestuursorgaan. De informatie kan worden geweigerd als openbaarmaking dat onderzoek zou bemoeilijken. Na een weigering is door tijdsverloop bij een nieuwe afweging een ander oordeel mogelijk.

Het begrip 'toezicht' wordt in verschillende betekenissen gebruikt. Zo betekent 'toezicht op de naleving' in Afdeling 5.2 van de Awb iets anders dan en 'toezicht op bestuursorganen' in titel 10.2 van de Awb. Soms wordt onder 'toezicht op de naleving' tevens handhaving begrepen.<sup>88</sup> Uit het bovenstaande blijkt dat op deze plaats met het begrip 'toezicht' op alle drie betekenissen wordt bedoeld. Aangezien de uitzonderingsgronden naar hun aard beperkt moeten worden uitgelegd, is 'handhaving' toegevoegd, zodat buiten twijfel staat dat het belang van handhaving in deze uitzonderingsgrond is begrepen. Mede gelet op het feit dat enkele belangrijke handhavende overheidsorganen onder de werking van onderhavig voorstel van wet komen te vallen wegens het schrappen van de mogelijkheid van artikel 1a van de Wob om bij algemene maatregel van bestuur bestuursorganen van de werking van deze wet uit te zonderen, is het van belang op dit punt duidelijkheid te scheppen.

*g. het waarborgen van een goede rechtspleging*

De uitbreiding van de reikwijdte van het openbaarheidsregime tot de rechtspraak heeft gevolgen voor de omvang van de bescherming van informatie die nodig kan zijn. De meest gevoelige rechtspraak gerelateerde informatie – de inhoud van het dossier en hetgeen is besproken in raadkamer – is onder de absolute uitzonderingsgronden gebracht. In een concreet geval kan het aangewezen zijn ook andere informatie tijdelijk aan de openbaarheid te onthouden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan informatie betreffende de planning van de behandeling van een zaak. Daartoe is in artikel 3:4, tweede lid, onderdeel g, een nieuwe relatieve uitzonderingsgrond opgenomen.

*h. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer*

Een van de meest gebruikte uitzonderingsgronden van de Wob is de in artikel 10, tweede lid, onderdeel e, opgenomen bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Deze wordt overgenomen in het voorgestelde artikel 3:4, tweede lid, onderdeel h. van onderhavig

---

<sup>88</sup> 'Kaderstellende visie op toezicht', Kamerstukken II 2000/01, 27 831, nr. 1, in 2005 gevolgd door de Nota 'Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht', Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15.

voorstel van wet. Het denken over privacy en de bescherming van persoonsgegevens is sinds het opstellen van artikel 10 van de Wob sterk ontwikkeld. De invoering van de Wbp heeft hieraan in belangrijke mate bijgedragen. De memorie van toelichting bij de Wbp geeft aan dat, indien de overheid op grond van de Wob tot openbaarmaking van (andere dan bijzondere) persoonsgegevens is gehouden, de Wbp aan de openbaarmaking niet in de weg staat. Dat betekent dat voor andere dan bijzondere persoonsgegevens de afweging tussen het belang van de openbaarheid en het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in het kader van de Wob moet worden gemaakt. Onder het thans voorgestelde stelsel is dat niet anders. Uit het feit dat de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer een relatieve uitzonderingsgrond is, volgt al dat openbaarmaking van persoonsgegevens niet altijd is verboden en dat op deze uitzonderingsgrond niet altijd met succes een beroep kan worden gedaan.

Zo kunnen persoonsgegevens die voor een ieder ter inzage hebben gelegen, zoals kandidatenlijsten voor Tweede Kamer, provinciale staten of gemeenteraad, niet meer worden geweigerd. In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 mei 2002<sup>89</sup> heeft de Afdeling bepaald dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer moet wijken voor het belang dat burgers tegen een vergunning rechtsmiddelen moeten kunnen aanwenden. Op grond daarvan zijn deze vergunningen in beginsel openbaar. Openbaarheid van persoonsgegevens komt tevens voor in andere wettelijke contexten, zoals bij de gegevens die zijn opgenomen in het Handelsregister. Op grond van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens<sup>90</sup> worden inkomens van functionarissen openbaar gemaakt in de jaarverslagen van hun werkgevers, maar ook in een jaarlijks aan de Staten-Generaal toe te zenden overzicht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Veelal zullen deze gegevens naar natuurlijke personen zijn te herleiden. Het College bescherming persoonsgegevens oordeelt in zijn advies over die wet dat deze inbreuk op de persoonlijke levenssfeer conform artikel 8 EVRM is onderbouwd en dat de noodzaak van de maatregel afdoende is gemotiveerd.<sup>91</sup> Uit al deze voorbeelden blijkt dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet automatisch betekent dat persoonsgegevens niet openbaar kunnen zijn.

In rechtspraak over Wob-zaken is regelmatig de vraag aan de orde of informatie over het beroepsmatig functioneren van ambtenaren en

---

<sup>89</sup> AB 2003, 37, m.n. PJS.

<sup>90</sup> Stb. 2006, nr. 95.

<sup>91</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 189, nr. 3, p. 14.

andere personen een ongeoorloofde inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer. Uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 14 juli 2004,<sup>92</sup> bijvoorbeeld, volgt dat onder omstandigheden zelfs informatie uit een personeelsdossier van een ambtenaar openbaar moet worden gemaakt.

Uit een en ander volgt dat een beroep op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet te snel kan worden gedaan. Zeker de namen van ambtenaren zijn in beginsel openbaar. De incidentele praktijk van het onleesbaar maken van de naam van een ambtenaar die een stuk heeft ondertekend, moet worden afgewezen, nu de betekenis van een dergelijk stuk mede afhangt van degene die het stuk heeft ondertekend. Het onleesbaar maken van de naam van de opstellers van een rapport van een toezichthouder verhoudt zich in het algemeen slecht met de in artikel 5:12 van de Awb neergelegde verplichting van diezelfde toezichthouder om zich te legitimeren.

Overigens is deze uitzonderingsgrond niet van toepassing, in geval de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking. Deze bepaling is als artikel 10, derde lid, in de Wob opgenomen bij invoering van de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus. In onderhavig voorstel van wet is de bepaling opgenomen in het voorgestelde artikel 3:5, tweede lid.

#### *i. de bescherming van het milieu*

Bij de invoering van de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus is in artikel 10, zevende lid, een speciale relatieve uitzonderingsgrond voor milieu-informatie in het leven geroepen, op grond waarvan milieu-informatie kan worden geweigerd wegens de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft. De uitzondering is gebaseerd op artikel 4, vierde lid, onderdeel h, van het Verdrag van Aarhus en ziet blijkens de memorie van toelichting bij de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus op de mogelijkheid om eventuele schade aan het milieu bij de beslissing tot openbaarmaking te betrekken.<sup>93</sup> Het verdrag spreekt bij wijze van voorbeeld van 'de voortplantingsgebieden van zeldzame soorten'.

Het verdient niet de voorkeur om bij milieu-informatie deze afweging te moeten maken op grond van een speciale bepaling, terwijl voor overige informatie die afweging moet worden gemaakt op grond van de onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden. Evenals dat het geval is met het belang van de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage wordt op

---

<sup>92</sup> AB 2004, 349, m.n. PJS.

<sup>93</sup> Kamerstukken II, 2002/03, 28 835, nr. 3, p. 32.

grond van onderhavig voorstel van wet voor het belang van de bescherming van het milieu daarom deze relatieve uitzonderingsgrond van toepassing op alle bij de overheid berustende informatie.

*j. de bescherming van de vertrouwelijkheid van persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld voor intern beraad*  
Een relatieve uitzonderingsgrond betreffende de persoonlijke beleidsopvattingen in documenten, opgesteld voor intern beraad, ontbreekt in de Wob. In de Wob is in artikel 11, eerste lid, de verstrekking van dergelijke documenten uitgesloten, zij het dat op grond van het tweede lid deze documenten geanonimiseerd kunnen worden verstrekt. Bij de implementatie van het Verdrag van Aarhus is van persoonlijke beleidsopvattingen een relatieve uitzonderingsgrond gemaakt in geval de informatie voldoet aan de definitie van milieu-informatie. In het onderhavige voorstel van wet wordt deze lijn doorgetrokken en wordt in artikel 3:4, tweede lid, onderdeel j, deze uitzonderingsgrond ondergebracht bij de relatieve uitzonderingsgronden.

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.<sup>94</sup> Op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob zijn uitsluitend de persoonlijke beleidsopvattingen die in dergelijke documenten zijn opgenomen per definitie 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.

Artikel 11, eerste lid, van de Wob is opgenomen om te bewerkstelligen dat bij de primaire vormgeving van het beleid de betrokkenen in alle vrijheid hun gedachten en opvattingen kunnen uiten.<sup>95</sup> Dit is een belang dat ter handhaving van de kwaliteit van het overheidsbedrijf bescherming verdient. Anderzijds is het uit oogpunt van transparantie van het overheidshandelen en van een democratische bestuursvoering van belang dat overheidsorganen over hun werkwijze zo veel mogelijk openheid geven. Het gekozen middel, de persoonlijke beleidsopvattingen categoriaal aan de openbaarheid te onttrekken, doet daarom te weinig recht aan het uitgangspunt van openbaarheid van overheidsinformatie. Dat in artikel 11 het bestuur de discretionaire bevoegdheid wordt verleend om persoonlijke beleidsopvattingen

---

<sup>94</sup> Kamerstukken II, 1986/87, 19 859, nr. 3, pp. 13-14.

<sup>95</sup> Kamerstukken II, 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 38.

geanonimiseerd te verstrekken, compenseert dat slechts ten dele, omdat van die mogelijkheid nauwelijks gebruik wordt gemaakt.

De bescherming van de vrijheid van de betrokkenen bij de vorming van beleid om hun gedachten en opvattingen te uiten bevat twee aspecten. Het eerste betreft de fase waarin de vorming van het beleid nog niet is afgerond. In die fase moet het mogelijk zijn om hypothesen op te werpen, wilde gedachten te uiten of diverse oplossingsrichtingen naar voren te brengen. In de loop van het beleidsproces wordt zulke inbreng getoetst en gewogen en zo vormt zich het uiteindelijke resultaat. Aan een dergelijk proces is inherent dat het niet geheel is te reconstrueren. Niet iedere inbreng is schriftelijk vastgelegd. Niet ieder vastgelegd idee is even relevant. In deze fase kan het naar buiten brengen van onrijpe ideeën, prille concepten en diverse opvattingen, zeker als deze slechts een onderdeel vormen van de beleidsvorming, een onvolledig of onjuist beeld geven van de stand van zaken en de richting van de beleidsvorming. Een dergelijk onvolledig of onjuist beeld kan de vrije uiting van gedachten en opvattingen in het verdere verloop van het proces oneigenlijk beïnvloeden. De externe invloed op beleidsvorming geschiedt via inspraak, debat, overleg en advies, nadat de interne beleidsvorming een product heeft opgeleverd dat het verantwoordelijke overheidsorgaan geschikt vindt om voor te leggen aan inspraak, debat, overleg en advies.

Dit aspect is minder van belang na afronding van de beleidsvorming. In die fase heeft openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen geen invloed meer op het resultaat en kan een breed overzicht worden geboden. Gedurende het beleidsproces kan aan dit aspect echter bij de weging van het belang van de bescherming van de vertrouwelijkheid van persoonlijke beleidsopvattingen tegen het belang van de openbaarheid veel gewicht toekomen.

Het tweede aspect van de bescherming van de vrije uiting van gedachten en opvattingen is gelegen in de belemmering die uitgaat van de wetenschap dat op enig moment de uiting openbaar wordt. In dat geval kan – in het licht van de uitkomst van de beleidsvorming – worden gereconstrueerd in hoeverre de persoonlijke beleidsopvatting zijn weg heeft gevonden in het gevormde beleid. Bij het uiten van de geachte of opvatting is dat resultaat nog niet bekend. Men steekt dus zijn nek uit en moet dat ook vooral blijven doen. Anderzijds is het belang van de openbaarheid juist gelegen in de mogelijkheid om de beleidsvorming te kunnen reconstrueren. Daarbij kan interessant zijn welke beleidsalternatieven zijn onderzocht en afgewezen. Het is denkbaar dat er gevallen zijn, waarbij het belang van de openbaarheid hoort te prevaleren. Het opnemen van het belang van de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen als relatieve uitzonderingsgrond maakt dit rechtens mogelijk.



Ter bescherming van de deelnemers aan de beleidsvorming is in artikel 3:5, derde lid, overeenkomstig artikel 11, tweede lid, van de Wob, bepaald dat openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen slechts in naar personen herleidbare vorm kan geschieden, indien de betrokken personen hiermee hebben ingestemd.

De nota 'Open de oester' bevat een pleidooi voor relativering van de uitzondering voor persoonlijke beleidsopvattingen, maar geeft de voorkeur aan schrappen van artikel 11 van de Wob. In het bovenstaande is reeds uiteengezet waarom voor het schrappen van een regeling terzake in dit voorstel niet wordt gekozen. Daalder<sup>96</sup> pleit in zijn dissertatie voor het vergroten van de openbaarheid van persoonlijke beleidsopvattingen die bestaan uit prognoses en beleidsalternatieven. Hij baseert zijn pleidooi mede op de totstandkomingsgeschiedenis 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 weggevallen. Daalder doet zijn voorstel bij de bespreking van artikel 11, tweede lid, van de Wob. Hij biedt geen oplossing voor het probleem dat die bepaling geen belangenafweging kent, doch slechts aan bestuursorganen een discretionaire bevoegdheid toekent. Bovendien biedt zijn voorstel niet de mogelijkheid de bepalingen over milieu-informatie en de overige bij de overheid berustende informatie te integreren.

*k. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie*

Het voorgestelde artikel 3:4, tweede lid, onderdeel k, komt overeen met artikel 10, tweede lid, onderdeel f, van de Wob. Op grond van deze bepaling kan met openbaarmaking van informatie worden gewacht totdat de informatie de geadresseerde heeft bereikt. Uit de plaatsing in artikel 3:4, tweede lid, volgt dat onder omstandigheden het belang van de openbaarheid voorrang kan worden verleend. Dit komt niet vaak voor. Op de uitzonderingsgrond kan slechts gedurende een beperkte tijdsperiode een beroep worden gedaan.

*l. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden*

De in artikel 10, tweede lid, onderdeel g, opgenomen uitzonderingsgrond ter voorkoming van onevenredige bevoordeling of benadeling levert in de praktijk de meeste kritiek op. Uit het Tilburgse

---

<sup>96</sup> Daalder, Toegang tot overheidsinformatie, diss. UL, Den Haag 2005, p. 172.

onderzoek blijkt dat de onderzochte jurisprudentie over artikel 10 in bijna de helft van de gevallen gaat over artikel 10, tweede lid, onderdeel g.<sup>97</sup> In de nota 'Open de oester' wordt deze grond 'met afstand de meest misbruikte uitzonderingsgrond' genoemd. Toch wordt in de nota 'Open de oester' geen voorstel gedaan de bepaling aan te passen, maar wordt de oplossing gezocht in aanpassing van de uitvoeringspraktijk. Naar de mening van ondergetekenden kan een uitzonderingsgrond voor onvoorziene gevallen inderdaad niet worden gemist. In dit voorstel wordt een dergelijke grond dan ook gehandhaafd. Door het karakter van deze grond als restcategorie is de afbakening ervan minder scherp. Te voorzien is dat deze uitzonderingsgrond daarom zal blijven leiden tot verschillen van inzicht tussen overheidsorgaan en verzoeker over de toepassing ervan. Benadrukt moet echter worden dat een overheidsorgaan zich niet te snel op deze uitzonderingsgrond kan beroepen. Openbaarmaking moet leiden tot onevenredige benadeling of bevoordeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen of van derden. De bij de aangelegenheid betrokkenen of de derden dienen een lichte benadeling voor lief te nemen, omdat in dat geval het algemeen belang van de openbaarheid de doorslag geeft.

Teneinde een beter zicht te krijgen op de knelpunten die zich bij deze uitzonderingsgrond voordoen en om lichtvaardig gebruik ervan te ontmoedigen, bepaalt artikel 5:6 dat het overheidsorgaan elke toepassing die aan deze grond wordt gegeven moet meedelen aan het commissariaat.

Op grond van het Verdrag van Aarhus is in artikel 10, zesde lid, van de Wob bepaald dat de uitzonderingsgrond wegens onevenredige bevoordeling of benadeling niet van toepassing is op milieu-informatie. In artikel 3:5, vierde lid, van onderhavig voorstel van wet is overeenkomstig artikel 10, zesde lid, van de Wob, bepaald dat artikel 3:4, tweede lid, onderdeel I, niet kan worden toegepast op milieu-informatie. Omdat een dergelijke uitzonderingsgrond ondergetekenden als onmisbaar voorkomt, is in dit geval niet gekozen voor het toepassen van de regels voor milieu-informatie op alle bij de overheid berustende informatie.

#### **4.3.3. Uitzondering op de uitzonderingsgronden**

Het voorgestelde artikel 3:4, derde lid, maakt een uitzondering mogelijk op de vertrouwelijkheid die voortvloeit uit toepassing van het eerste en tweede lid. Ondanks de aanwezigheid van een uitzonderingsgrond die zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid, kan informatie openbaar worden gemaakt, wanneer het

---

<sup>97</sup> Over wetten en praktische bezwaren, Tilburg, 2004, p. 14.

algemeen belang dat in een concreet geval vergt. In het bijzonder kan worden gedacht aan het openbaar maken van vertrouwelijke bedrijfsgegevens wanneer dat nodig is om het publiek adequaat te kunnen waarschuwen voor een acuut optredend gevaar. De bevoegdheid van het derde lid is discretionair. Het bestuursorgaan moet in het concrete geval een afweging maken tussen het betrokken algemeen belang en het belang dat wordt beschermd in de toepasselijke uitzonderingsgrond, ook wanneer dit een absolute uitzonderingsgrond is.

#### **4.4. Openbaarmaking met een bijzonder doel**

De Wob benadert openbaarheid vooral als 'transparantie', dat wil zeggen het verschaffen van inzicht in het reilen en zeilen van de overheid.

Openbaarmaking van informatie vindt echter ook op een meer beleidsinhoudelijke manier plaats. Dat wil zeggen dat overheidsorganen informatieverstrekking gebruiken als instrument voor gedragsbeïnvloeding. Hierbij valt te denken aan voorlichting over gezonde leefwijze en zorg voor veiligheid, maar bijvoorbeeld ook aan 'naming en shaming', de praktijk om overtreders af te schrikken door ze als zodanig met naam en toenaam bekend te maken.<sup>98</sup>

Instrumentele openbaarheid vraagt deels een andere normering dan transparantie. In het bijzonder moet de informatieverstrekking betrouwbaar zijn. Zij mag niet ontaarden in propaganda. Daarom is in artikel 3:3, tweede lid, uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid van een voorbehoud, voor het geval een overheidsorgaan niet kan instaan voor de juistheid van de te verstrekken informatie.

Voorts zijn in artikel 4:8 drie vormen van openbaarmaking geregeld in de sfeer van handhaving. In de eerste plaats de openbaarmaking van informatie die een rechtssubject openbaar had moeten maken. Dit zou men kunnen zien als een vorm van bestuursdwang. In de tweede plaats is er de publiekswaarschuwing. Het is nuttig buiten twijfel te stellen dat een overheidsorgaan dat wetenschap heeft van een risico waarvoor het publiek gewaarschuwd zou moeten worden, de bevoegdheid heeft om een dergelijke waarschuwing uit te doen gaan. Wanneer het risico zich voordoet op het beleidsterrein van een bepaald overheidsorgaan, dan is het uiteraard gewenst dat het dit orgaan is dat de waarschuwing doet uitgaan. Voor degene van wie het risico uitgaat, kan het – met name in termen van reputatieschade –

---

<sup>98</sup> Zie over de opmars van deze sanctievorm voorts: Kamerstukken II 2004-2005, 26 991, nr. 122 en het SER advies 05/09 'Evaluatie Arbowet 1998'. Zie voorts: P.J. Kreijger, Naming and shaming – paal en perk aan het persbeleid van de NMa? *Markt en Mededinging* 2004, pp. 112-117; en Annelies Freriks en Bernd van der Meulen, Naming & Shaming. Op weg naar openbaarmaking van individuele controlegegevens door de VWA? *Journal Warenwet* 2005, nr. 10, pp. 6-11.

veel uitmaken of hij zelf de waarschuwing doet uitgaan of dat hij het object is van een overheidswaarschuwing. Tenzij een zwaarwegend belang zich daartegen verzet, behoort het overheidsorgaan het bedrijf de mogelijkheid te bieden zelf het publiek te waarschuwen. Op dit ogenblik is onhelder of de Wob voldoende grondslag biedt voor een praktijk van 'naming en shaming' of dat daarvoor een bijzondere wettelijke grondslag is vereist.<sup>99</sup> In artikel 4:8, derde lid, is gekozen voor de tweede mogelijkheid en is bepaald dat een wettelijke grondslag is vereist. Inwerkingtreding van het voorstel van wet Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht)<sup>100</sup> zal niet tot die duidelijkheid leiden. Weliswaar vereist het in dat voorstel van wet voorgestelde artikel 5.0.4 een wettelijke grondslag voor bestuurlijke sancties, maar 'naming en shaming' valt naar de letter niet onder de definitie van een bestuurlijke sanctie uit het in het wetsvoorstel Vierde tranche voorgestelde artikel 5.0.2, eerste lid, onderdeel a. Het betreft immers niet in eigenlijke zin een opgelegde verplichting of onthouding van een aanspraak.

#### ***4.5. Passieve openbaarmaking***

##### **4.5.1. Een op documenten georiënteerd informatiestelsel**

Evenals de Wob kiest het onderhavige wetsvoorstel voor een informatiestelsel. Dat wil zeggen dat het object van aanvraag en verstrekking de inhoud is (informatie) niet de vorm (document). Het moet wel gaan om informatie die in enigerlei vorm is vastgelegd. In deze laatste zin speelt het document-begrip wel een rol. Ook zal de verstrekking vaak plaats vinden in de vorm van beschikbaarstelling van een document. Identificatie van een specifiek document zal een vlotte afhandeling van het verzoek ten goede komen. Uiteraard behoeft een verzoek om informatie die nog niet is vastgelegd in een document, maar waarvan wel vast staat dat dat binnen afzienbare termijn zal gebeuren, niet op die grond te worden afgewezen. Niets verzet zich ertegen dat overheidsorganen en publiek in hun onderlinge communicatie anticiperen op hetgeen te gebeuren staat. Uiteraard zal de verstrekking en in onderling overleg ook de beslissing kunnen worden aangehouden totdat het document gereed is gekomen.

##### **4.5.2. Register**

De Aanbeveling van de Raad van Europa en het Verdrag van Aarhus onderstrepen het belang van voorzieningen die de voorzoeker behulpzaam zijn in zijn zoektocht naar informatie. Het Verdrag van

---

<sup>99</sup> De civiele rechter bijvoorbeeld lijkt wel in te gaan op vragen van zorgvuldigheid, maar niet van bevoegdheid. Vgl. Hof Den Haag 24 februari 2005, LJN AS9694.

<sup>100</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 2.

Aarhus bepaalt in artikel 5, tweede lid, onderdeel b, sub i, dat elke Partij bij dat verdrag waarborgt dat milieu-informatie op doeltreffende wijze toegankelijk is, onder meer door het instellen en instandhouden van praktische voorzieningen zoals voor het publiek toegankelijke lijsten, registers of bestanden.

Ook verordening (EG) nr. 1049/2001 kent een registerstelsel. Artikel 11 bepaalt daartoe:

1. Teneinde de rechten van de burgers uit deze verordening ten volle hun beslag te geven, voorziet elke instelling in toegang van het publiek tot een documentenregister. Deze toegang dient in elektronische vorm te worden verschaft. Verwijzingen naar documenten worden onverwijld in het register opgenomen.

2. Het register bevat voor ieder document een referentienummer (en, indien van toepassing, de interinstitutionele referentie), het behandelde onderwerp en/of een korte beschrijving van de inhoud van het document en de datum waarop het document werd ontvangen of opgesteld en in het register werd opgenomen. Verwijzingen worden gemaakt op een wijze die de bescherming van de in artikel 4 van verordening (EG) nr. 1049/2001 bedoelde belangen niet schaadt.

3. De instellingen nemen onverwijld de nodige maatregelen om een register op te zetten dat uiterlijk op 3 juni 2002 operationeel is.

De registers van de Europese Unie, die tot voorbeeld hebben gediend, hanteren een systeem waarbij automatisch kan worden doorgeklikt wanneer documenten reeds zijn ontsloten. Wanneer een document niet reeds is ontsloten, verschijnt een elektronisch bestelformulier dat kan worden gebruikt om het desbetreffende document aan te vragen. Ook buiten het register om zijn alle overheidsorganen die het aangaat bevoegd om individueel of gezamenlijk formulieren te ontwerpen voor het aanvragen van informatie. Voorts verzet niets zich ertegen dat geïnteresseerde organisaties zoals de Nederlandse Vereniging van Journalisten hun verzoeken in formulierform standaardiseren.

Het register van het Europees Parlement is te vinden op:

<http://www.europarl.eu.int/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=NL>

Het register van de Raad is te vinden op:

<http://ue.eu.int/docCenter.asp?lang=nl&cmsid=245>

Het register van de Commissie is te vinden op:

[http://europa.eu.int/documents/comm/index\\_nl.htm](http://europa.eu.int/documents/comm/index_nl.htm)

In navolging van deze (en andere) voorbeelden voorziet het onderhavige voorstel in een registerstelsel. Ieder overheidsorgaan dient op zijn website een elektronisch toegankelijk register te hebben van eindversies van documenten. Dat zijn documenten zoals ze binnen komen of uitgaan. De verdere inrichting van het register is vrij.

Nadere regels kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld.

#### **4.6. De rol van ICT bij openbaarmaking**

Alle in § 2.1 genoemde adviezen benadrukken het belang van internet voor de vergroting van de actieve openbaarheid. Dit komt omdat elektronische informatie op zeer veel plaatsen toegankelijk is, 24 uur per dag bereikbaar is en nagenoeg kosteloos kan worden geraadpleegd.

Het gebruik van internet heeft een geweldige ontwikkeling doorgemaakt. In Nederland steeg de toegang tot internet in huishoudens van 16% in 1998 naar 73% in 2004<sup>101</sup>. Ter vergelijking: per 100 huishoudens werden er in 2004 59 dagbladen bezorgd<sup>102</sup>. Voor degenen die (nog) niet over een PC met internetaansluiting beschikken, bestaat de mogelijkheid om in openbare gelegenheden (bibliotheken, buurthuizen, internetcafés) van elektronische informatie kennis te nemen.

Een elektronische publicatie is bovendien beter toegankelijk voor blinden, slechtzienden en mensen met een leeshandicap.

Elektronische informatie kan immers worden afgedrukt met grote letters, worden omgezet in braille of worden voorgelezen met een spraaksyntheseprogramma.

Het internet heeft de afgelopen tien jaar een kleine revolutie in de toegankelijkheid van overheidsinformatie bewerkstelligd. Alle bestuursorganen hebben sinds een aantal jaren een eigen website. Veel overheidsinformatie die traditioneel in gedrukte vorm openbaar werd gemaakt is op internet geplaatst. Belangrijke collecties documenten die elektronisch worden ontsloten zijn de officiële publicaties (Kamerstukken, Staatsblad, Tractatenblad en regelgeving uit de Staatscourant op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)), de geconsolideerde wet- en regelgeving van de centrale overheid ([www.wetten.nl](http://www.wetten.nl)) en jurisprudentie ([www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)).

Op dit moment vindt een tweede revolutie plaats ten aanzien van overheidsinformatie. Veel overheidsorganisaties gaan de komende jaren over van het werken met papieren dossiers naar het werken met digitale dossiers. Dit maakt het mogelijk om iedereen binnen een organisatie gemakkelijk toegang te geven tot alle informatie. Als alle documenten goed geordend digitaal beschikbaar zijn, wordt het tegelijkertijd eenvoudiger om openbare informatie systematisch op internet te publiceren.

---

<sup>101</sup> CBS StatLine.

<sup>102</sup> Jaarcijfers 2004 van het HOI, Instituut voor Media Auditing.

Zowel voor de burger die overheidsinformatie wil raadplegen als voor de overheidsorganisatie die informatie wil publiceren is internet in veel gevallen het meest aantrekkelijke medium. Het voorstel van wet wijst daarom in § 4.2 elektronische publicatie aan als het medium waarmee de in artikel 3:2 genoemde belangrijke openbare informatie gepubliceerd moet worden.

## **5. Wat dit ontwerp niet bevat**

### ***5.1. Niet gehandhaafde onderdelen uit de Wob***

De voorgestelde nieuwe opzet van het overheidsinformatierecht heeft tot gevolg dat bepaalde regelingen en voorzieningen uit de huidige Wob niet terugkeren.

De Wob definieert in artikel 1, onderdeel b, het begrip ‘bestuurlijke aangelegenheid’. In de toepassingspraktijk van de Wob is duidelijk geworden dat dit begrip geen beperking beoogt in de reikwijdte in die zin dat sommige aangelegenheden waarmee het bestuur zich bezighoudt bestuurlijk zijn en andere niet. De functie is slechts dat de aanvrager het verzoek om informatie concretiseert ten behoeve van de behandeling ervan. Met dit doel vraagt ook het onderhavige voorstel dat de aanvrager onder woorden brengt welke ‘aangelegenheid’ het verzoek betreft. Het woord ‘bestuurlijk’ wordt daarbij niet meer gebruikt, omdat de reikwijdte van onderhavig voorstel van wet niet langer is beperkt tot het bestuur, maar is uitgebreid tot wetgevende macht en rechterlijke macht.

De mogelijkheid om bepaalde overheidsorganen bij algemene maatregel van bestuur uit te zonderen vervalt. Uitzonderingen behoren informatie te betreffen in verband met de inhoud van deze informatie en niet bepaalde organen. De voorgestelde Algemene wet overheidsinformatie beoogt de gehele overheid te omvatten. Aan de behoefte aan vertrouwelijkheid wordt recht gedaan door een genuanceerd stelsel van uitzonderingsgronden. Het huidige Besluit bestuursorganen WNo en Wob<sup>103</sup> sluit bijvoorbeeld een aantal financieel-economische toezichthouders uit zoals De Nederlandse Bank en de Stichting Autoriteit Financiële Markten. Het is aannemelijk dat zich bij deze organen veel vertrouwelijke informatie bevindt. Niet valt echter in te zien dat deze informatie naar zijn aard gevoeliger is dan soortgelijke informatie die zich bevindt bij niet uitgesloten marktautoriteiten zoals de Nederlandse mededingingsautoriteit. Evenmin valt in te zien waarom zich bij deze overheidsorganen niet

---

<sup>103</sup> Besluit van 11 september 1998, houdende uitzondering respectievelijk aanwijzing van bestuursorganen als bedoeld in de Wet Nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur (Stb. 1998, 580; laatstelijk gewijzigd Stb. 2005, 677).

ook een grote hoeveelheid minder gevoelige informatie zou bevinden die zich heel goed leent voor transparantie en publieke verantwoording. Dit laatste is temeer van belang waar het zelfstandige bestuursorganen betreft die onttrokken zijn aan democratische controle door de volksvertegenwoordiging. Bovendien gaat de Aanbeveling van de Raad van Europa uit van een ruim gedefinieerd begrip van bestuurlijke autoriteiten, zodat een generieke uitzondering voor bepaalde autoriteiten in strijd komt met deze Aanbeveling. Voorzover het gewenst mocht zijn dat voor bepaalde organen een specifieke regeling wordt getroffen is het aan de wetgever om daarin te voorzien.

De Wob kent in artikel 4 een doorzendverplichting. Deze voegt niets toe aan artikel 2:3 Awb en kan daarom vervallen.

In de artikelen 7 en 9 gaat de Wob tamelijk gedetailleerd in op de wijze waarop bepaalde informatie wordt verstrekt. Het onderhavige voorstel volstaat met algemenere formuleringen.

## **5.2. Beoogde aanbouw**

Het voorstel zoals het nu voorligt, geeft de beoogde structuur en een belangrijk deel van de invulling. Enkele onderdelen zijn echter aangehouden tot een latere fase. Het betreft met name de samenvoeging van onderhavig voorstel van wet met het andere grote deel van het overheidsinformatierecht: de Archiefwet. De Archiefwet bevat kernvoorzieningen van overheidsinformatierecht. Het zal de eenheid, hanteerbaarheid en toegankelijkheid van dit rechtsgebied ten goede komen wanneer de materiële bepalingen (en eventueel ook de institutionele bepalingen) op termijn worden samengevoegd met de voorgestelde Algemene wet overheidsinformatie.

Voorts bevat onderhavig voorstel van wet niet de aanpassing van openbaarheids-, geheimhoudings- en informatiegebruiksbevestigingen in de bijzondere wetgeving aan de terminologie van onderhavig voorstel van wet. Hiertoe zal separaat een voorstel voor een aanpassingswet worden opgesteld.

## **6. Bijzondere onderwerpen**

### **6.1. Massaverzoeken**

Een thema dat het bestuur zorgen baart, betreft verzoeken met betrekking tot zeer grote hoeveelheden informatie. Bijvoorbeeld alle financiële gegevens met betrekking tot de aanleg van de Betuwelijn. Dergelijke verzoeken kunnen een zeer groot beslag leggen op de capaciteit van de overheidsorganen waar zij moeten worden behandeld. Het moge voor zich spreken dat zulke verzoeken niet binnen de geldende beslistermijnen kunnen worden behandeld.



De Aanbeveling van de Raad van Europa kennen de mogelijkheid een verzoek te weigeren als dat duidelijk onredelijk is. Uit de toelichting bij deze bepaling blijkt dat deze vooral ziet op onvoldoende gespecificeerde en daardoor zeer omvangrijke verzoeken.<sup>104</sup>

Verordening (EG) nr. 1049/2001 kent voor zulke gevallen de mogelijkheid de beslistermijn met vijftien werkdagen te verlengen. Het Verdrag van Aarhus voorziet in de mogelijkheid de verstrekkingstermijn tot twee maanden te verlengen. Zoals hiervoor is aangegeven is in dit wetsvoorstel de onder het Verdrag van Aarhus maximaal mogelijke verlengingstermijn gehanteerd.

Principieel is de vraag of de wet daarenboven beperkingen moet stellen aan de omvang van verzoeken om informatie. Soms wordt de mogelijkheid om kosten in rekening te brengen met dit doel gebruikt. Deze mogelijkheid wordt door het onderhavige voorstel van wet echter juist beperkt omdat wordt voorgeschreven dat er altijd een kostenloze manier moet zijn (zoals inzage) om kennis te nemen van bepaalde informatie.

Verordening (EG) nr. 1049/2001 voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid om bij omvangrijke verzoeken te trachten door informeel overleg tot een oplossing te komen.

De onderzoekers van de VU bevelen aan de volgende bepaling in de Wob op te nemen: "Het verstrekken van informatie krachtens deze wet blijft achterwege voor zover de voor de ontsluiting en bewerking van deze informatie benodigde inspanning in redelijkheid niet verlangd kan worden van het betrokken bestuursorgaan."<sup>105</sup>

Het Verenigd Koninkrijk kent de mogelijkheid een financiële limiet vast te stellen voor de afdoening van omvangrijke verzoeken. Wanneer de geschatte kosten van inwilliging van een verzoek of van samenhangende verzoeken deze limiet te boven gaan, dan is het betrokken overheidsorgaan niet verplicht het verzoek te honoreren en wanneer het dat toch doet, kan het daarvoor kosten in rekening brengen.

Overheidsorganen zijn in het Verenigd Koninkrijk daarbij niet gehouden om te voldoen aan herhaalde aanvragen.

Estland kent de mogelijkheid een verzoek om informatie af te wijzen wanneer honorering een wijziging zou vergen in de organisatie van de werkzaamheden van de houder van de informatie, wanneer het de vervulling van zijn publieke taken zou belemmeren of vanwege de omvang onnodig disproportionele kosten zou meebrengen.

Canada en Ierland kennen de mogelijkheid een langere beslistermijn te nemen.

---

<sup>104</sup> Rec (2002) 2, Principle VI, 6

<sup>105</sup> Wob & ICT. Onderzoek naar de gevolgen van toepassing van Informatie- en Communicatietechnologie voor de Wet openbaarheid van bestuur, Amsterdam 2000, pp. 90-91.

In dit voorstel van wet is geen specifieke voorziening opgenomen. Ook het voorbeeld van verordening (EG) nr. 1049/2001 om informeel overleg voor te schrijven, is in het voorstel niet nagevolgd omdat het ook zonder wettelijke voorziening altijd mogelijk is om door goed onderling overleg te komen tot een oplossing. Wel voorziet artikel 5:1 in het vierde lid in een nadere toespitsing van de aanvraag in onderling overleg, wanneer deze te algemeen gesteld is. Het in onderhavig voorstel van wet geïntroduceerde register zal de specificatie van een verzoek door de verzoeker of hulp daarbij door het overheidsorgaan vergemakkelijken.

De verplichting een document of een aangelegenheid te specificeren houdt de meeste verzoeken binnen redelijke perken. Niet is gebleken dat zeer omvangrijke verzoeken bij herhaling hetzelfde orgaan treffen en nog veel minder dat zulke verzoeken met onereuze bedoelingen worden gedaan.

Een beperking van het recht op toegang tot overheidsinformatie wegens de omvang van het verzoek zou bovendien afbreuk doen aan het uitgangspunt van onderhavig voorstel van wet. Bovendien is het lastig in objectieve criteria vast te leggen wanneer sprake is van een te omvangrijk verzoek. Ondergetekenden verwachten dat bij de beoordeling van een overschrijding van de beslistermijn een rechter er rekening mee zal houden wanneer de omvang van het verzoek daaraan mede debet is.

Onder deze omstandigheden zien ondergetekenden geen aanleiding om in de Nederlandse wetgeving een "noodrem" op te nemen.

## **6.2. Toezichtsinformatie**

Een bijzondere vorm van overheidsinformatie is de informatie die toezichthouders met gebruikmaking van hun dwangbevoegdheden onder zich nemen. Zowel het verzamelen als het gebruiken van deze informatie is in veel gevallen belastend voor de betrokkene. Het kabinet heeft ervoor gekozen de last van het verzamelen te verminderen door het delen van informatie tussen toezichthouders te bevorderen. Dit voorstel maakt in aansluiting hierop in artikel 6:2, eerste lid, de verstrekking mogelijk van niet-openbare informatie door een overheidsorgaan aan een ander overheidsorgaan. Aan de verstrekking kan het verstreckende overheidsorgaan voorwaarden verbinden (bijvoorbeeld geheimhouding). Uit het voorgestelde artikel 8:2 vloeit voort dat het ontvangende overheidsorgaan de informatie voor de uitoefening van zijn taak kan gebruiken. Verwerking in strijd met de bij verstrekking opgelegde voorwaarden komt in strijd met artikel 8:2, tweede lid, in het bijzonder onderdeel b.

In het openbaar maken van informatie door toezichthouders wordt onderscheid gemaakt tussen de situatie waarin de toezichthouder publieke verantwoording aflegt door in zijn keuken te laten kijken

(transparantie) en de situatie waarin de toezichthouder actief het publiek een blik gunt in de keuken van degenen die aan toezicht onderworpen zijn. Dit is in beginsel toelaatbaar wanneer dat nodig is ter waarschuwing van het publiek (artikel 3:4, derde lid, en artikel 4:8, tweede lid). Daarbij geldt wel de algemene voorwaarde dat het beeld dat aldus wordt opgeroepen betrouwbaar is (artikel 3:3). Het is in principe niet toegestaan om burgers en bedrijven met behulp van uit toezicht verkregen informatie moedwillig te schande te maken (artikel 4:8, derde lid).

Toezichthouders beschikken over steeds geavanceerdere mogelijkheden om steeds grotere hoeveelheden informatie van onder toezicht gestelden tot zich te nemen. Zo komt het bijvoorbeeld in de praktijk voor dat van een server een zogenaamde forensische kopie wordt gemaakt. Dit betekent dat de toezichthouder alle informatie tot zijn beschikking heeft die het onderzochte bedrijf had opgeslagen op de netwerkserver, inclusief informatie afkomstig uit verwijderde bestanden. Inmiddels hebben zich voorbeelden voorgedaan van gevallen waarin concurrerende bedrijven zich als belanghebbende in besluitvormingsprocedures hebben gemeld, niet zo zeer omdat zij geïnteresseerd zijn in de uitkomst van de procedure maar vooral omdat zij kennis willen nemen in het dossier van de concurrent. Betrokkenen ervaren dit als vervelend, ook wanneer de informatie strikt genomen niet vertrouwelijk is in de zin van de uitzonderingsgronden.

Het probleem dat zich hier aandient is dat wanneer een toezichthouder informatie onder zich neemt, die informatie daarmee onder het regime van het overheidsinformatierecht komt te vallen en daarmee bereikbaar wordt voor derden. Voorzover de informatie vertrouwelijk is, vindt zij bescherming in de uitzonderingsgronden. Voor het overige behoort de toezichthouder ook om deze reden proportionaliteit in acht te nemen en niet een overmaat aan informatie onder zich te nemen dan wel informatie waarvan wordt vastgesteld dat de toezichthouder deze niet nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak, zo spoedig mogelijk aan de rechthebbende te retourneren.

In sommige gevallen is het gebruik van forensische kopieën door de rechter aan banden gelegd. Zo heeft de voorzieningenrechter van de Haagse rechtbank<sup>106</sup> in een concreet geval uitgesproken dat het doorzoeken van de gegevens slechts is toegestaan in aanwezigheid van een vertegenwoordiger van de betrokken onderneming. Deze beperking in de beschikkingsbevoegdheid ten aanzien van de gegevens, werkt door in de mogelijkheid verzoeken van derden om informatie te honoreren (vgl. het voorgestelde artikel 2:2).

---

<sup>106</sup> Voorzieningenrechter rechtbank Den Haag 9 april 2003, LJN AF7069 en Voorzieningenrechter rechtbank Den Haag 9 april 2003, LJN AF7087.

Wanneer een toezichthouder zijn bevoegdheden te buiten is gegaan en aldus op onrechtmatige wijze informatie heeft verkregen, dan is degene op wie deze informatie betrekking heeft, beschermd tegen het openbaar worden ervan door het voorgestelde artikel 8:3, tweede lid dat het overheidsorganen in beginsel verbiedt om onrechtmatig verkregen informatie te verwerken, waaronder begrepen naar buiten te brengen.

### **6.3. Derdenbescherming**

In abstracto zijn bij informatieverkeer vier typen van belangen betrokken: de belangen van het verstreckende overheidsorgaan, van de ontvanger, van degene die de informatie aan het overheidsorgaan heeft verschaft en van degene op wie de informatie betrekking heeft. Deze verschillende belangen kunnen bij individuele belanghebbenden samenkomen, maar ook over verschillende belanghebbenden zijn verdeeld. Een evenwichtige bescherming van de verschillende belangen vereist een tijdige rechtsingang voor de verschillende typen van belanghebbenden.

Het overheidsorgaan behartigt het algemeen belang waar het voor staat in de beslissing inzake informatieverstrekking en zonodig in de verdediging daarvan in recht. Het aanknopingspunt voor de ontvanger, althans voor degene die ontvanger wil zijn, is de beslissing op de aanvraag. De andere beide posities betreffen de belangen van derden. Deze zijn in onderhavig voorstel van wet beschermd in artikel 2:6, derde lid, dat een verstrekking die niet is gebaseerd op een besluit of een wettelijke plicht onder de reikwijdte brengt van het stelsel van rechtsbescherming van de Awb. Zie hoofdstuk 7 van deze toelichting. Voor degenen die ongerechtvaardigde informatieverstrekking willen voorkomen voordat deze heeft plaatsgevonden, is het van bijzonder belang dat zij vooraf op de hoogte zijn en hun belang kunnen behartigen. Het voorgestelde artikel 4:2 biedt die mogelijkheid bij actieve openbaarmaking en het voorgestelde artikel 5:4, derde lid, bij informatieverstrekking op aanvraag. Situaties waarin bescherming van deze belangen aangewezen is doen zich echter ook voor buiten de context van actieve of passieve verstrekking op grond van dit voorstel van wet.

Veel informatieverstrekking door de overheid vindt plaats in het kader van allerlei procedures die primair over iets anders gaan (bijvoorbeeld over een besluit over de verlening van een vergunning). In zulke procedures moet het overheidsorgaan bijvoorbeeld beslissen over de vraag welke stukken ter inzage worden gelegd en voor wie deze stukken ter inzage liggen. Het kan onder meer gaan om de selectie van documenten die ter inzage worden gelegd (in een primaire besluitvormingsprocedure) of die aan het dossier wordt toegevoegd dat beschikbaar is voor partijen (in bezwaar, in administratief beroep, in beroep bij de rechter).

In de meeste gevallen is niet voorzien in een ingang voor de belanghebbenden bij de informatie om zich te beschermen tegen informatieverstrekking die naar hun oordeel niet gerechtvaardigd is. Voor zover al is voorzien in een ingang, staat deze doorgaans alleen ter beschikking aan belanghebbenden bij het voorwerp van de desbetreffende procedure en niet voor anderen die alleen belanghebbend zijn bij de desbetreffende informatie. In procedures op basis van artikel 8:29 Awb bijvoorbeeld is degene die de informatie heeft verstrekt of op wie de informatie betrekking heeft, voor de bescherming van die informatie geheel aangewezen op het bestuursorgaan. De bestuursrechter blijkt niet bereid te zijn bij de voorbereiding van zijn beslissing op het verzoek om beperkte kennisneming ex artikel 8:29 Awb, kennis te nemen van de argumentatie van anderen dan het procederende bestuursorgaan. Het is wenselijk dat de belanghebbende *bij de informatie* de gelegenheid heeft om ook in zo een procedure voor zijn belang op te komen, ook al is hij geen belanghebbende bij het desbetreffende materiële besluit. In dat laatste geval hebben zij geen stem in de desbetreffende procedure. Het heeft de voorkeur in deze procedures te voorzien in een aparte procedure waarin beslist wordt over de verstrekking van de informatie of de stukken, boven het toelaten als partij van degenen wier belang slechts deze stukken betreft in de hoofdprocedure. In het bijzonder bij marktautoriteiten komt het voor dat bedrijfsvertrouwelijke gegevens van het ene bedrijf een rol spelen in besluiten ten aanzien van het andere bedrijf. Het voorstel van wet voorziet in een recht voor de belanghebbende bij informatie om zich te verdedigen ten aanzien van de verstrekking van die informatie ongeacht de vraag of hij ook overigens toegang heeft tot de desbetreffende procedure. Daartoe is in artikel 11:3 een procedure opgenomen die in ieder geval van toepassing is bij de terinzagelegging op grond van de artikelen 3:11, 7:4 en 7:18 van de Awb. Bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan kan artikel 11:3 ook in andere gevallen van toepassing worden verklaard. Daarnaast is artikel 8:19 van de Awb aangepast ter versterking van de positie van degenen die de in geding te brengen informatie aan het overheidsorgaan heeft verschaft of degene op wie die informatie betrekking heeft.

## **7. Procedures en rechtsbescherming**

### **7.1. Overheidsorgaan**

Nu onderhavig voorstel van wet zich richt tot overheidsorganen in plaats van bestuursorganen, dient een voorziening te worden getroffen voor de toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht voor die overheidsorganen die geen bestuursorgaan in de zin van die wet zijn (de organen die in artikel 1:1, tweede lid, van de Awb van de definitie

van bestuursorgaan zijn uitgezonderd). Een dergelijke voorziening is opgenomen in artikel 2:6, tweede lid, van onderhavig voorstel van wet. Daarbij is een andere constructie gekozen dan die thans is opgenomen in artikel 11i van de Wob, dat betrekking heeft op de toepasselijkheid van de Awb voor overheidsorganen inzake hergebruik. In artikel 11i van de Wob is volstaan met het van overeenkomstige toepassing te verklaren van een aantal bepalingen van de Awb voor de overheidsorganen die geen bestuursorgaan zijn. Deze constructie heeft als nadeel dat bij uitbreiding van de Awb iedere keer moet worden afgewogen of de nieuwe artikelen van de Awb moeten worden opgenomen in de opsomming van overeenkomstig van toepassing verklaarde artikelen in artikel 11i van de Wob. Bovendien staat met deze constructie niet ondubbelzinnig vast hoe ver de overeenkomstige toepassing strekt. Meer bijzonder blijkt niet expliciet dat een besluit van een overheidsorgaan dat geen bestuursorgaan is, een besluit in de zin van de Awb is en dat een belanghebbende bij een besluit van een overheidsorgaan dat geen bestuursorgaan is een belanghebbende is in de zin van de Awb. Door in artikel 2:6, tweede lid, overheidsorganen die geen bestuursorgaan zijn aan te wijzen als bestuursorgaan voor de toepassing van deze wet, wordt voorkomen dat bij uitbreiding van de Awb tevens aanpassing nodig is van onderhavig voorstel van wet. Voorts is in artikel 2:6, eerste lid, uitdrukkelijk bepaald dat een besluit van een overheidsorgaan een beschikking is als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb. Daarmee zijn belanghebbenden bij een beschikking<sup>107</sup> van een overheidsorgaan automatisch belanghebbende in de zin van de Awb en kunnen zij de rechten die de Awb hen geeft onverkort uitoefenen, zonder dat de op hen betrekking hebbende bepalingen van de Awb eveneens van overeenkomstige toepassing hoeven te worden verklaard.

Op dezelfde wijze wordt in artikel 2:6, derde lid, een feitelijke verstrekking door een overheidsorgaan waar geen schriftelijk besluit aan ten grondslag ligt, voor de toepassing van de regels over bezwaar en beroep gelijk gesteld met een besluit. Op grond van het eerste lid betreft het de regels van bezwaar en beroep tegen een beschikking als bedoeld in artikel 1:3, tweede lid, van de Awb.

Op de hierboven beschreven wijze wordt zeker gesteld dat op de beschikkingen en het feitelijk handelen van overheidsorganen die geen bestuursorgaan zijn in de zin van de Awb, de Awb onverkort van toepassing is. Ook deze overheidsorganen zijn gehouden aan de regels van de Awb betreffende de totstandkoming van een beschikking (hoofdstukken 3 en 4), en van bezwaar en beroep (de hoofdstukken 6, 7 en 8). De verzoekers om informatie en andere belanghebbenden

---

<sup>107</sup> Voor de toelichting op de keuze voor de term "beschikking" zij verwezen naar § 7.2 van deze toelichting.

worden door de regels van de Awb beschermd op dezelfde wijze als dat bij besluiten van bestuursorganen het geval is.

## **7.2. Beschikking**

In artikel 2:6, eerste lid, van onderhavig voorstel van wet wordt bepaald dat een besluit van een overheidsorgaan geldt als beschikking in de zin van artikel 1:3, tweede lid, van de Awb. J.E.M. Polak<sup>108</sup> heeft ooit betoogd dat een beslissing op een Wob-verzoek een besluit van algemene strekking is, nu het rechtsgevolg is dat de informatie openbaar wordt voor een ieder. Ten tijde van dit betoog gold nog de wet Arob, op grond waarvan alleen bezwaar en beroep openstond tegen beschikkingen. Uit het betoog van Polak vloeide daarom voort dat tegen de beslissing op een Wob-verzoek geen rechtsbescherming zou openstaan. Wellicht heeft het betoog daarom weinig bijval gekregen. Dogmatisch valt echter weinig tegen het betoog van Polak in te brengen. Ook onder het stelsel van de Awb zou het aanmerken van een verzoek over openbaarheid als een besluit van algemene strekking meebrengen dat tegen de afwijzing van een aanvraag geen bewaar en beroep openstaat, nu in de Awb slechts de afwijzing van een aanvraag om een beschikking als een besluit is aangemerkt. Door te bepalen dat een besluit op grond van onderhavig voorstel van wet een beschikking is, worden alle regels uit de Awb betreffende het aanvragen, nemen en bekendmaken van een beschikking (waaronder in het bijzonder artikel 4:8 van de Awb) van toepassing op besluiten betreffende de openbaarmaking van informatie. Daarmee wordt voorkomen dat een dogmatische discussie ontstaat over het karakter van besluiten tot openbaarmaking en wordt de bestaande praktijk betreffende rechtsbescherming tegen de afwijzing van een verzoek gewaarborgd.

## **7.3. Bezwaar tegen feitelijke verstrekking**

Artikel 2:6, derde lid, biedt – zoals hierboven al is aangegeven – de mogelijkheid om bezwaar en beroep in te stellen tegen feitelijke verstrekking. Deze bepaling heeft uitsluitend betrekking op feitelijk handelen waaraan geen besluit of wettelijke plicht ten grondslag ligt. Het gaat hierbij om de verstrekkingen van informatie die op grond van de voorgestelde artikelen 4:1, eerste lid, of 5:8 tot gevolg hebben dat de verstrekte informatie openbaar wordt. Indien op grond van deze wet informatie wordt verstrekt (hetzij door openbaarmaking, hetzij door beperkte verstrekking) waarbij de belangen van derden zijn betrokken, is de hoofdregel dat deze informatie wordt verstrekt nadat daartoe is besloten. Tegen het besluit staat dan rechtsbescherming open. Als

---

<sup>108</sup> J.E.M. Polak, AROB en openbaarheid, in: J.E. Goldschmidt, A.W. Heringa, W.J. Witteveen (red.), Openbaarheid, Essaybundel voor Mr. W. van Ham-Wagner bij haar afscheid van de Juridische Faculteit te Leiden, Deventer 1981, pp. 185-196.

een overheidsorgaan echter nalaat een schriftelijke beslissing te nemen, is geen sprake van een besluit en zou de belanghebbende niet in bezwaar en beroep tegen de verstrekking kunnen gaan. Het derde lid treft een voorziening voor een dergelijk geval.

Het voorgestelde artikel 2:6, derde lid, is niet van toepassing als de verstrekking voortvloeit uit een wettelijke plicht. Van een wettelijke plicht tot verstrekking is sprake als de te verstrekken informatie reeds op grond van artikel 3:2 van rechtswege openbaar is of die ten tijde van de verstrekking reeds openbaar is op grond van een eerder besluit of eerdere feitelijke verstrekking. In die gevallen heeft de verstrekking geen rechtsgevolgen zodat de noodzaak tot rechtsbescherming ontbreekt.

Een tweede vorm van verstrekking op grond van een wettelijke plicht betreft het geval dat de verstrekking in een bijzondere wet is voorgeschreven. Het zal in die gevallen meestal gaan om de verstrekking van gegevens van een bestuursorgaan aan een ander bestuursorgaan, waarbij de noodzakelijke belangenafweging door de wetgever reeds in abstracto is gemaakt. Een voorbeeld vormt artikel 64, eerste lid, van de Wet werk en bijstand. Voor zover het ontvangende bestuursorgaan de informatie gebruikt bij de besluitvorming, zal die informatie in bezwaar en beroep tegen dat besluit ter discussie worden gesteld. In een dergelijke situatie is extra rechtsbescherming onnodig juridiserend en daarmee ongewenst.

#### **7.4. Aanvraag**

Een verzoek om informatie op basis van deze wet is een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb.

De Wob hanteert niet het begrip aanvraag, maar het begrip verzoek. In het voorontwerp voor de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht, waarin was voorzien in de integratie van de Wob in de Awb, werd het begrip verzoek gehandhaafd. Volgens de toelichting bij dat voorontwerp werd met het begrip “verzoek” tot uitdrukking gebracht dat niet ieder verzoek om informatie zou leiden tot een schriftelijk besluit, maar dat in tegendeel de meeste verzoeken per kerende post worden beantwoord met de feitelijke verstrekking van de gevraagde informatie, waarbij het nemen van een besluit achterwege kan blijven. Het uitgangspunt van het voorontwerp vierde tranche dat de praktijk van niet-schriftelijke verzoeken en niet-schriftelijke inwilliging van deze verzoeken gehandhaafd moet blijven, verdient instemming. Het is echter de vraag of in het stelsel van de Awb, in het bijzonder gelet op de parlementaire geschiedenis van het begrip aanvraag, kan worden geconcludeerd dat een verzoek om een besluit te nemen op grond van de Wob geen aanvraag zou zijn in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb.

De memorie van toelichting bij de eerste tranche van de Awb maakt onderscheid tussen het begrip “aanvraag” en verzoeken die slechts op



het recht van petitie van artikel 5 van de Grondwet zijn gebaseerd. De waarborgen ten aanzien van het nemen van een beschikking zijn blijkens die toelichting niet bedoeld voor de afdoening van laatstbedoelde verzoeken. Onder het begrip “aanvraag” moeten daarom die gevallen worden begrepen, waarin de wet expliciet de mogelijkheid openstelt om het bestuur te verzoeken een besluit te nemen, dan wel die in de praktijk nodig zijn om te kunnen komen tot een beschikking.

Onbetwist is dat reeds onder de werking van de Wet Arob en ook thans, onder de werking van de Awb, bezwaar en beroep open staat tegen de weigering om op grond van de Wob de gevraagde informatie te verstrekken.

Op grond van artikel 1:3, tweede lid, wordt de afwijzing van een aanvraag van een beschikking gelijkgesteld aan een beschikking, waardoor de afwijzing met dezelfde zorgvuldigheid moet worden voorbereid als een andere beschikking en waardoor tegen de afwijzing – ondanks het ontbreken van rechtsgevolg – bezwaar en beroep open staat. Als een Wob-verzoek geen aanvraag zou zijn, zou tegen de afwijzing van dat verzoek geen bezwaar en beroep open staan. In onderhavig voorstel van wet wordt een verzoek om informatie daarom aangemerkt als een aanvraag. Om vervolgens te bereiken dat – overeenkomstig de praktijk onder de Wob – niet alle aanvragen schriftelijk behoeven te worden gedaan en niet op alle aanvragen schriftelijk hoeft te worden besloten, wordt in het voorgestelde artikel 5:1 bepaald dat een aanvraag mondeling of schriftelijk kan worden ingediend en wordt in artikel 5:5 geregeld in welke gevallen in ieder geval schriftelijk wordt besloten.

### **7.5. Belanghebbende**

Het vierde lid van artikel 2:6 bevat nadere bepalingen over het belanghebbende-begrip. Aangezien degene die informatie vraagt geen belang hoeft te stellen en ook niet hoeft aan te tonen, is het ter vermijding van discussie nuttig deze categoriaal als belanghebbende aan te merken. Met de woorden “in ieder geval” blijft de rechtsontwikkeling ten aanzien van het begrip belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb onverkort van toepassing op een belanghebbende bij besluiten op grond van onderhavig voorstel van wet.

De praktijk onder de Wob leert dat bestuursorganen vaak uitgaan van een tweepartijenrelatie tussen orgaan en aanvrager. De belangen van anderen worden daarbij soms uit het oog verloren. Ook de verstrekker en degene op wie de informatie betrekking heeft, worden daarom uitdrukkelijk als belanghebbende aangemerkt. Dat betekent onder meer dat deze belanghebbenden bij de voorbereiding van een besluit moeten worden betrokken overeenkomstig artikel 4:8 van de Awb. Dat geldt niet alleen voor de besluiten tot openbaarmaking, maar ook bij de

besluiten tot bijzondere verstrekking op grond van de voorgestelde artikelen 6:1 tot en met 6:4.

In artikel 4:2 is bepaald dat derdebelanghebbenden moeten worden gehoord alvorens van hen afkomstige informatie of op hen betrekking hebbende informatie actief openbaar wordt gemaakt. Deze bepaling is nodig, omdat aan actieve openbaarheid meestal geen besluit ten grondslag ligt en daarmee artikel 4:8 van de Awb niet van toepassing is. Als zonder besluit daartoe de betreffende informatie alsnog openbaar wordt gemaakt, staat op grond van het voorgestelde artikel 2:6, derde lid, bezwaar en beroep open tegen dit feitelijk handelen. Artikel 4:2 is niet van toepassing in geval informatie wordt verstrekt omdat deze van rechtswege of op grond van een eerder besluit reeds openbaar is. Het horen heeft in dat geval immers geen zin, nu de openbaarheid is gegeven en eventuele bedenkingen geen invloed hebben op de uit deze openbaarheid voortvloeiende (elektronische) verstrekking.

### **7.6. Beslissingsbevoegd orgaan**

Bevoegd om op een aanvraag te beslissen is het overheidsorgaan dat de informatie onder zich heeft. Er is niet voor gekozen deze bevoegdheid neer te leggen bij het orgaan dat de auteur is – zoals wel het geval is in verordening (EG) nr. 1049/2001. Dit orgaan kan zonodig wel als belanghebbende worden gehoord en zich daartoe eventueel in de procedure mengen.

Een uitzondering doet zich voor in geval van deconcentratie. Onder de Wob wordt aangenomen – hoewel dat niet uitdrukkelijk is bepaald – dat wanneer een bestuursorgaan werkzaam is onder het gezag van een ander bestuursorgaan, het laatstgenoemde orgaan bevoegd is te beslissen op Wob-verzoeken.<sup>109</sup> Dus de Minister van Justitie en niet de officier van justitie.<sup>110</sup>

Het doet echter gewrongen aan wanneer een orgaan wel over de wettelijke bevoegdheid beschikt om eenzijdig en bindend de rechtspositie van burgers vast te stellen, maar niet om daarnaast tegenover diezelfde burger verantwoording af te leggen en te antwoorden op vragen om informatie. Uitgangspunt van het voorliggende voorstel is daarom dat een instantie die kwalificeert als overheidsorgaan daarmee ook de bevoegdheid heeft om op eigen naam deel te nemen aan het externe informatieverkeer. Voor zover een hoger orgaan reden heeft om zich deze bevoegdheid voor te behouden, is in artikel 5:3, eerste lid, in deze mogelijkheid voorzien. In artikel 5:3, tweede tot en met vijfde lid, wordt een regeling getroffen

---

<sup>109</sup> In het voorontwerp vierde tranche Awb werd voorgesteld een bepaling op te nemen die dit uitdrukkelijk regelde.

<sup>110</sup> Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 12 september 2001, AB 2002/4, m.n. Zijlstra, JB 2001/275, AAe 2002, 282, m.a. L.J.A. Damen.

voor de behandeling van verzoeken om informatie door overheidsorganen die geen bestuursorgaan in de zin van de Awb zijn. Het presidium van de Eerste en Tweede Kamer, de besturen van de rechtenbanken, hoven, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven, de president van de Hoge Raad en de vice-president van de Raad van State zijn bevoegd tot het besluiten op verzoeken om bij deze overheidsorganen berustende informatie.

### **7.7. Bekendmaking en verstrekking**

In veel gevallen zal de bekendmaking van een beslissing tot informatieverstrekking besloten liggen in de feitelijke verstrekking. Slechts in een beperkt aantal gevallen is een schriftelijke beslissing voorgeschreven. Deze wordt ingevolge de definitie van de beslissing als beschikking in de zin van de Awb, bekend gemaakt op de wijze die voor beschikkingen is voorgeschreven.

Verstrekking van informatie is naar haar aard onomkeerbaar. Om die reden zou te verdedigen zijn om aan bezwaar en eventueel ook beroep schorsende werking toe te kennen. Dit systeem is door Europese Commissie voorgesteld in het kader van de ontwerp REACH-verordening. Zie § 2.2.2. De gevolgen van onverkorte toepassing van een systeem van schorsende werking, zouden echter onevenredig nadelig kunnen zijn voor de geadresseerde(n) van de informatie. Daarom is overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Wob in het voorgestelde artikel 5:4, derde lid, volstaan met een wachttijd van twee weken ingeval het overheidsorgaan reden heeft te verwachten dat een belanghebbende bezwaar heeft tegen verstrekking. De beslissing dient mede aan deze belanghebbende bekend te worden gemaakt. Deze kan de termijn van twee weken gebruiken om een voorlopige voorziening te vragen. Indien binnen twee weken door belanghebbende om een voorlopige voorziening is verzocht, is in het voorgestelde artikel 5:4, derde lid, uitdrukkelijk bepaald dat de beslissing in voorlopige voorziening dient te worden afgewacht alvorens tot verstrekking over te gaan.

## **8. Verhouding tot andere wetten**

### **8.1. Algemeen**

De Algemene wet overheidsinformatie is een algemene wet. In beginsel betekent dit dat afwijkende voorzieningen in andere wetten voorgaan. De Wob bepaalt dit uitdrukkelijk in artikel 2, eerste lid. Deze bepaling leidt ertoe dat de rechter van geval tot geval de vraag moet beantwoorden of een bijzondere wettelijke bepaling inzake vertrouwelijkheid of verstrekking van overheidsinformatie beoogt de Wob opzij te zetten of dat er naast die bepaling ruimte blijft voor toepassing van de Wob. De rechter moet zich baseren op de tekst van de desbetreffende bepaling en meer of minder concrete aanwijzingen

in de parlementaire geschiedenis. Deze situatie is niet wenselijk. Het is aan de wetgever om uitdrukkelijk duidelijkheid te scheppen over de verhouding tussen verschillende informatieregimes. Daarom wordt aansluiting gezocht bij het stelsel zoals dat in de memorie van toelichting bij de eerste tranche van de Awb is ontworpen voor de afbakening tussen de Awb en bijzondere wetten.<sup>111</sup>

In dat stelsel geldt dat voor regels die in beginsel zonder uitzondering dienen te gelden, geen wettelijke uitzonderingsmogelijkheid in de algemene wet wordt gecreëerd. Is een uitzondering nodig, dan zal bij bijzondere wet moeten worden bepaald dat van de algemene wet wordt afgeweken.

Voor onderhavig voorstel van wet betekent dit dat de hoofdregels van toepassing zijn, tenzij de wetgever uitdrukkelijk anders heeft bepaald. In de aanpassingswetgeving zal daarin worden voorzien. In bijzondere – de Algemene wet overheidsinformatie uitsluitende of daarvan afwijkende – wetten wordt de formule gebruikt: “in afwijking van artikel [...] van de Algemene wet overheidsinformatie [...].” Het zal hierbij gaan om afwijkingen van de artikelen 3:2, 3:4 of 6:1.

Daarnaast zijn er bepalingen die moeten worden beschouwd als de voor de normale gevallen beste regelingen. In een algemene wet wordt volgens het stelsel zoals dat in de memorie van toelichting bij de eerste tranche van de Awb is ontworpen, rekening gehouden met afwijking van de normale regeling door de formule “tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald”. In onderhavig voorstel van wet is voor een dergelijke formule gekozen in de artikelen 3:2, eerste lid, onderdeel d (uitzondering op de openbaarheid van rechtswege), 4:8, derde lid (naming and shaming als strafsanctie), 5:8 (verstrekte informatie is openbaar), 6:2, eerste lid (bijzondere verstrekking aan overheidsorganen), 6:3, eerste lid (bijzondere verstrekking in knelledede gevallen), 8:2, eerste en vierde lid (verwerking van informatie door overheidsorganen). Daarbij is in de eerste drie gevallen gekozen voor de formule “bij wet” (de artikelen 6:2 en 6:3) of “bij of krachtens de wet” (artikel 4:8), omdat niet gewenst is dat bij lagere regelgeving van onderhavig voorstel van wet wordt afgeweken. Ook het voorgestelde artikel 8:4, eerste lid, (de geheimhoudingsbepaling van het huidige artikel 2:5 van de Awb) valt in deze categorie.

Het wetsvoorstel zelf kent enkele uitdrukkelijke afwijkingen van dit uitgangspunt. In de artikelen 1:1 en 1:2 – waarin de rechten van burgers worden vastgesteld – wordt de formule gebruikt: “behoudens bij of krachtens de wet gestelde beperkingen”. Daarmee wordt buiten twijfel gesteld dat deze rechten kunnen worden beperkt. In geval deze

---

<sup>111</sup> Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, pp. 17-18.

beperking geschiedt bij bijzondere wet, kan die wet een delegatiebepaling bevatten. Onderhavig voorstel van wet voorziet overigens slechts in delegatiebepalingen betreffende uitvoeringsaspecten, zoals in rekening te brengen kosten. In artikel 1:3 – waarbij afwijking bij bijzondere wet ter voorkoming van strijd met richtlijn nr. 2003/98/EG uitdrukkelijk niet wordt beoogd – is de formule gebruikt: “behoudens de in deze wet gestelde beperkingen”.

Tot slot is in het voorgestelde artikel 11:3 een facultatieve standaardregeling opgenomen die van toepassing is als bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het overheidsorgaan zulks is bepaald. Het betreft de regeling van het beroep tegen de terinzagelegging van informatie door degenen op wie de informatie betrekking heeft en degene die de informatie aan het overheidsorgaan heeft verstrekt.

## **8.2. Algemene wet bestuursrecht**

Anders dan in het voorontwerp vierde tranche Awb is in dit voorstel van wet niet gekozen voor een integratie van het overheidsinformatierecht in de Awb. Tegen zo een integratie bestaan geen principiële bezwaren, maar wel praktische. Onderhavig voorstel van wet heeft een ruimere reikwijdte dan de Algemene wet bestuursrecht. Het betreft alle overheidsorganen, niet alleen bestuursorganen in de zin van de Awb. Dit maakt het voorstel eerder staatsrechtelijk dan bestuursrechtelijk van aard. Wanneer het ruimere begrip overheidsorgaan zou worden opgenomen in de Awb zou de vraag moeten worden beantwoord waarom andere onderdelen van de Awb (zoals delegatie en mandaat) niet evenzeer op deze organen van toepassing zijn. Beide categorieën organen zijn door een gelijke systematiek van definiëren wel verwant aan elkaar.

Ook het object van ordening verschilt: informatiestromen en documentenbeheer in deze wet en besluiten in de Awb. Door dit verschil in onderwerp zou onderhavige regeling in de Awb enigszins een vreemde eend in de bijt zijn.

Beide stelsels raken wel aan elkaar. In de Awb spelen informatiestromen op verschillende plaatsen een rol en dit voorstel sluit voor de aanvraagprocedure en de rechtsbescherming uitdrukkelijk aan bij de Awb.

Met de keuze voor een afzonderlijke wet is enerzijds een groter gewicht toegekend aan de genoemde verschillen dan aan de raakpunten, anderzijds wordt belang gehecht aan naamsbekendheid. Als aparte wet zal de onderhavige regeling naar verwachting een grotere naamsbekendheid genieten dan een paragraaf in de Awb. Een dergelijke naamsbekendheid komt de toegankelijkheid van de wet ten goede. Nu onderhavige wet in de plaats treedt van de Wob dient de toegankelijkheid van de nieuwe wet niet minder te zijn dan die van de Wob, een wet met een grote naamsbekendheid.

### **8.3. Archiefwet**

De reikwijdte van dit voorstel van wet komt voor wat betreft de rechtssubjecten (overheidsorganen) overeen met de Archiefwet. Het verschil tussen beide regelingen betreft vooral de fase van informatiegebruik.

In artikel 2.1 zijn de documenten die in een archiefbewaarplaats berusten niet gedefinieerd als documenten op grond van deze wet. Documenten in een archiefbewaarplaats zijn op grond van artikel 14 van de Archiefwet 1995 in beginsel openbaar. Artikel 15, eerste lid, van de Archiefwet 1995 kent slechts uitzonderingen in verband met:

- a. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- b. het belang van de Staat of zijn bondgenoten;
- c. het anderszins voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Het aantal uitzonderingsgronden is beperkter dan in artikel 10, tweede lid, Wob of het voorgestelde artikel 3:4 van onderhavig voorstel van wet.

Daarnaast berusten in een archiefbewaarplaats ook documenten die niet van overheidsorganen afkomstig zijn, maar die op grond van hun bijzonder belang ingevolge een overeenkomst in een archiefbewaarplaats zijn opgenomen (artikel 1, onderdeel c, ten derde, van de Archiefwet 1995). Teneinde het openbaarheidsregime van documenten in een archiefbewaarplaats niet in te perken en om de mogelijkheid van aparte afspraken betreffende de openbaarheid te behouden als het gaat om bij overeenkomst aan een archiefbewaarplaats overgedragen bescheiden, wordt voorgesteld om de documenten in een archiefbewaarplaats niet onder het bereik van deze wet te brengen.

Uiteraard vallen documenten die zich in een dynamisch of een semi-statisch archief van een overheidsorgaan berusten onverkort onder de thans voorgestelde wet.

De Archiefwet is in de tijd complementair aan de regelgeving inzake gebruik en verstrekking van overheidsinformatie. Het staat de ondergetekenden voor ogen om voor de Archiefwet een plaats in te ruimen in onderhavig voorstel van wet. In dit stadium is er echter wegens de complexiteit van een dergelijke operatie vanaf gezien het voorstel in die zin uit te breiden. De voorgestelde tekst is wel in die mate afgestemd op het systeem van de Archiefwet dat integratie in een later stadium relatief eenvoudig te realiseren is.

### **8.4. Wet bescherming persoonsgegevens**

De regel dat de bijzondere wet voorgaat op de algemene wet verdient bijzondere aandacht in de verhouding tussen de Wbp en onderhavig

voorstel van wet. Als het gaat om persoonsgegevens is de Wbp de algemene wet, als het gaat om overheidsinformatie is het onderhavig voorstel van wet. Hoe zit het dan bij overheidsinformatie die persoonsgegevens bevat?

In de memorie van toelichting bij de Wob wordt de Wob gezien als een *lex specialis* ten opzichte van de Wbp.<sup>112</sup> Als op grond van artikel 10, tweede lid, onderdeel e, van de Wob persoonsgegevens openbaar moeten worden gemaakt, is sprake van een wettelijke plicht als bedoeld in artikel 8, onderdeel c, van de Wbp, waardoor de openbaarmaking en verstrekking van de persoonsgegevens niet in strijd komt met de Wbp. Ten einde te voldoen aan richtlijn nr. 95/46/EG is met de invoering van de Wbp aan artikel 10, eerste lid, van de Wob een onderdeel d toegevoegd over bijzondere persoonsgegevens die op grond van de Wob nooit openbaar mogen worden gemaakt. Dit stelsel wordt gehandhaafd in onderhavig voorstel van wet. Indien op grond van de artikelen 3:2 of 3:4 persoonsgegevens openbaar zijn of worden gemaakt, berust de verwerking van deze persoonsgegevens op een wettelijke plicht als bedoeld in artikel 8, onderdeel c, van de Wbp. De uitzondering van artikel 10, eerste lid, onderdeel d, van de Wob is overgenomen in artikel 3:4, eerste lid, onderdeel c, van onderhavig voorstel van wet, zodat de bescherming die de Wbp biedt bij bijzondere persoonsgegevens ook wordt geboden in onderhavig voorstel van wet. Zie § 4.2.3, § 4.3.1, onder c, en § 4.3.2, onder h, van deze toelichting.

De regeling van het voorgestelde artikel 6:1, betreffende het recht op toegang tot overheidsinformatie die de verzoeker betreft, heeft verwantschap met artikel 30, tweede lid, van de Wbp. Artikel 30 van de Wbp ziet op iedere verwerking van persoonsgegevens, niet alleen op de verwerking door overheidsorganen. Het voorgestelde artikel 6:1 ziet op alle informatie betreffende een verzoeker, niet alleen persoonsgegevens. Ook gegevens over rechtspersonen kunnen op grond van artikel 6:1 worden opgevraagd. Vanuit het overheidsinformatierecht moet artikel 30, tweede lid, van de Wbp worden beschouwd als een bijzondere bepaling van artikel 6:1 (en artikel 1:2) van onderhavig voorstel van wet.

In § 3.11 is reeds uitgebreid ingegaan op de verhouding tussen de voorgestelde artikelen 6:2 en 6:3 en de Wbp. In het kort komt het er op neer dat een overheidsorgaan bij de toepassing van de artikelen 6:2 en 6:3 op persoonsgegevens de criteria van de artikelen 8 en 8 van de Wbp in acht moet nemen.

---

<sup>112</sup> Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 43.

De regeling van de verwerking van informatie door overheidsorganen in artikel 8:2 van onderhavig voorstel van wet is echter een regeling die wijkt voor de Wbp als de te verwerken informatie persoonsgegevens betreft. Verwezen zij naar § 3.13.2 van deze toelichting. Voor andere informatie bevat artikel 8:2 enige regels die weliswaar aan artikel 9 van de Wbp zijn ontleend, maar die een soepeler regime voorschrijven dan artikel 9 van de Wbp. Toepassing van artikel 8:2 op persoonsgegevens zou daarmee een verzwakking betekenen van de bescherming van persoonsgegevens en strijdig zijn met de internationale verplichtingen van Nederland op dit terrein.

### **8.5. Aanpassing van bestaande wetgeving**

In de bestaande wetgeving moeten verwijzingen naar de Wob – op diverse plaatsen wordt verwezen naar artikel 10 – worden vervangen door verwijzingen naar deze wet. Voorts moeten bijzondere regelingen inzake geheimhouding en openbaarheid worden gewogen op hun noodzaak en zoveel mogelijk worden geschrapt dan wel in overeenstemming gebracht met deze wet en het stelsel dat in § 8.1 uiteen is gezet. Separaat wordt een voorstel van wet voorbereid die de noodzakelijke wijzigingen in andere wetten bevat.

## **9. 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 overheidsinformatie 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. Het voorstel van wet voorziet in invoeging van een strafbepaling in het Wetboek van Strafrecht, boek 2, titel XXVIII Ambtsmisdrijven, een strafbepaling op te nemen. Deze bepaling wordt geplaatst na artikel 360 over vervalsing in boeken en artikel 361 over verduistering van bewijsstukken. Voor de strafmaat is aangesloten bij laatstgenoemde bepaling.

## **10. Artikelsgewijs**

### *Artikel 1:1*

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



beginsel deze wet. Wanneer de bijzondere wet beoogt af te wijken, dan dient zij dat uitdrukkelijk te vermelden. Het recht op toegang tot overheidsinformatie gaat hand in hand met een plicht voor overheidsorganen om informatie te verstrekken.

#### *Artikel 1:2*

Naast het recht van een ieder op overheidsinformatie van het voorgestelde artikel 1:1 is in artikel 1:2 een van dit recht onafhankelijk recht opgenomen op toegang tot bij een overheidsorgaan berustende informatie die de verzoeker zelf betreft. In het voorgestelde artikel 6:1 is een regeling voor de effectuering van dit recht opgenomen. Zie verder § 3.10 van deze toelichting.

#### *Artikel 1:3*

Dit artikel komt overeen met artikel 11b van de Wob en regelt het recht op hergebruik van overheidsinformatie. Aangezien het recht op hergebruik voortvloeit uit richtlijn nr. 2003/98/EG, welke richtlijn is geïmplementeerd in hoofdstuk 7 van onderhavig voorstel van wet, kan niet bij bijzondere wet van dit recht worden afgeweken. In de redactie van artikel 1:3 is dit tot uitdrukking gebracht met de woorden “behoudens de in deze wet gestelde beperkingen”.

#### *Artikel 2:1*

Artikel 2:1 bevat de begripsbepalingen.

De begrippen zijn ontleend aan en komen overeen met de huidige Wob, met uitzondering van de volgende.

De definitie van het begrip overheidsorgaan is ontleend aan de Archiefwet. Zij geldt inmiddels reeds voor hoofdstuk V-a van de Wob dat met de inwerkingtreding van de Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie op 20 januari 2006 aan de Wob is toegevoegd. Zij komt overeen met de definitie van het begrip bestuursorgaan in het eerste lid van artikel 1:1 Awb zonder de uitzonderingen in de overige leden. Zie over de functie van dit begrip § 3.4 over de reikwijdte van de wet.

De definitie van het begrip “document” is uitgebreid tot informatie die op eenvoudige wijze geautomatiseerd uit een gegevensdrager is af te leiden. Documenten die op grond van de Archiefwet 1995 zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats, zijn uitgesloten. Op deze documenten is de Archiefwet 1995 van toepassing. In het onderzoek van de VU wordt aanbevolen om in de artikelen 1, 3, 4, 7 en 11 van de Wob de term ‘document’ te laten vervallen, omdat zij niet geschikt wordt geacht om moderne elektronische gegevensverzamelingen

zoals databanken en informatiesystemen te beschrijven<sup>113</sup>. Wel dient volgens de onderzoekers in de wet op andere wijze te worden geëxpliciteerd dat de Wob zich beperkt tot informatie die op enigerlei wijze is vastgelegd. De achterliggende gedachte die hier tot uitdrukking wordt gebracht is overgenomen. Anders dan de onderzoekers van de VU menen wij echter dat gebruik van het begrip “document” daartoe goede diensten kan bewijzen.

Nieuw is de definitie van het begrip “openbaar”. Dit begrip heeft uitsluitend betrekking op de status van een document of informatie. Die status geeft een ieder de aanspraak kennis van die informatie of dat document te nemen.

Aan de definitie van “intern beraad” is toegevoegd het beraad met een extern adviseur, zoals een advocaat. Hiermee wordt de geldende jurisprudentie op dit punt gecodificeerd.

De definitie van “verwerken” is gebaseerd op de Wbp. Zij betreft in dit voorstel van wet het gebruik van alle vormen van informatie, niet alleen van persoonsgegevens.

Eveneens nieuw is de definitie voor het Commissariaat voor de overheidsinformatie.

De definities uit de Wob betreffende bestuurlijke aangelegenheid en adviescommissies zijn geschrapt omdat de bepalingen uit de Wob waarin deze begrippen worden gebruikt in onderhavig voorstel van wet niet in dezelfde vorm terugkomen. De adviezen van dergelijke commissies zijn in het algemeen openbaar, terwijl achterliggende stukken veelal als interne beleidsopvattingen een niet- openbaar karakter hadden. In de praktijk bleek het kader van de artikelen 10 en 11 van de Wob voldoende om verzoeken betreffende documenten van commissies te beoordelen. De definities en speciale bepalingen hadden daarbij weinig toegevoegde waarde.

#### *Artikel 2:2*

In artikel 2.2 wordt gedefinieerd wanneer informatie bij een overheidsorgaan berust. Het eerste lid is ontleend aan een aanbeveling van het rapport Wob & ICT, waarin wordt voorgesteld een regeling te treffen waarin wordt bepaald wanneer elektronische

---

<sup>113</sup> Wob & ICT. Onderzoek naar de gevolgen van toepassing van Informatie- en Communicatietechnologie voor de Wet openbaarheid van bestuur, Amsterdam 2000, pp. 87-88.

informatie geacht wordt bij een overheidsorgaan te berusten<sup>114</sup>. In het huidige elektronische tijdperk komt het voor dat het ene overheidsorgaan de gegevens voor een ander overheidsorgaan verwerkt. In dat geval blijft het laatste overheidsorgaan juridisch voor de gegevens verantwoordelijk. Deze figuur is niet wezenlijk anders dan de figuur waarbij een ambtenaar of een lid van een overheidsorgaan papieren documenten onder zich heeft, die aan het overheidsorgaan moeten worden toegerekend. In het eerste lid is daarom de redactie van de aanbeveling zo gewijzigd dat deze tevens betrekking heeft op niet-elektronische informatie. Het tweede lid geeft voorbeelden waarin in ieder geval wordt aangenomen dat de informatie bij een overheidsorgaan berust. Het tweede lid is nadrukkelijk niet uitputtend bedoeld. In het rapport Wob en ICT wordt tevens voorgesteld te bepalen dat elektronisch aan een overheidsorgaan beschikbaar gestelde informatie waaraan voor de toegang geen voorwaarden zijn verbonden, geacht worden bij dat overheidsorgaan te berusten. In geval voorwaarden zijn gesteld zal het gaan om elektronisch beschikbaar gestelde informatie waarvoor door het overheidsorgaan een vergoeding aan de derde wordt betaald of waarop door de verstrekker een intellectueel eigendomsrecht wordt uitgeoefend. Ondergetekenden ondersteunen de achterliggende gedachte, voorzover een dergelijke toegang vergelijkbaar is met aan een overheidsorgaan verstrekte informatie op papier.

Als het overheidsorgaan toegang heeft tot gegevens, maar deze gegevens alleen maar kan raadplegen, blijft de derde feitelijk en juridisch verantwoordelijk voor de informatie en kunnen de gegevens, anders dan in het rapport Wob & ICT wordt betoogd, niet worden geacht te berusten bij het overheidsorgaan dat toegang heeft tot die gegevens. Indien de toegang wordt verstrekt door een ander overheidsorgaan, berusten de gegevens bij dat overheidsorgaan en is onderhavige wet van toepassing. Worden de gegevens verstrekt door een derde die geen overheidsorgaan is, dan is onderhavige wet niet van toepassing. Dit is slechts anders als de informatie door de derde exclusief aan het overheidsorgaan ter beschikking wordt gesteld of als de derde de informatie op verzoek van het overheidsorgaan heeft verzameld. In dat geval heeft het overheidsorgaan feitelijke en juridische zeggenschap over de informatie. Aan een aparte bepaling over onvoorwaardelijk ter beschikking gestelde elektronische informatie bestaat daarom geen behoefte.

---

<sup>114</sup> Wob & ICT. Onderzoek naar de gevolgen van toepassing van Informatie- en Communicatietechnologie voor de Wet openbaarheid van bestuur, Amsterdam 2000, p. 88.

### *Artikel 2:3*

Met dit artikel wordt informatie uitgezonderd die berust bij leden van publiekrechtelijke colleges waarvoor de keuze geschiedt bij krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezingen. Bedoeld wordt de leden van de Staten-Generaal, provinciale staten, de gemeenteraad en het algemeen bestuur van een waterschap. Verwezen zij naar § 3.4 van deze toelichting.

### *Artikel 2:4*

In artikel 2:4 wordt de wet uitgezonderd voor notarissen en deurwaarders.

Uit jurisprudentie betreffende artikel 1:1, eerste lid, Awb blijkt dat de definitie van bestuursorgaan uit de Awb van toepassing is op notarissen en deurwaarders. Dit was door de wetgever aanvankelijk niet voorzien. In artikel 8:4, onderdeel i, van de Awb zijn vervolgens de ambtshandelingen van notarissen en deurwaarders uitgezonderd van bezwaar en beroep. Nu de definitie van overheidsorgaan is afgeleid van de definitie van bestuursorgaan uit de Awb, zou ook deze wet van toepassing zijn op notarissen en deurwaarders. Openbaarheid van hetgeen op een notariškantoor of een deurwaarderskantoor omgaat, valt echter niet onder de doelstelling van deze wet, te weten: de bevordering van de transparantie van het overheidshandelen en de democratische bestuursvoering. Zo een notariële akte openbaar moet zijn, is dat geregeld in bijvoorbeeld artikel 89 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, waar is voorgeschreven dat een notariële akte van levering van een registergoed wordt ingeschreven in de daartoe bestemde registers. Maar belangrijker is dat dergelijke akten geen overheidsinformatie betreffen, maar informatie over privaatrechtelijke rechtshandelingen. Het betreft koop en verkoop, de oprichting van een rechtspersoon, de opstelling en afhandeling van een testament, de betekening van een dagvaarding, de executie van een vonnis, beslaglegging, en dergelijke. Het publiek gezag van een notaris of een deurwaarder is in dergelijke aangelegenheden noodzakelijk voor de bepaling of de effectuering van de rechtsverhouding tussen privaatrechtelijke partijen. Er is geen sprake van overheidsinformatie maar van informatie betreffende privaatrechtelijke partijen. Het is gelet op de doelstelling van deze wet niet gewenst dat deze wet op die informatie van toepassing is. Daarom zondert dit artikel informatie uit die berust bij notarissen en deurwaarders.

### *Artikel 2:5*

De Wob is van toepassing op bestuursorganen; onderhavig voorstel van wet ziet op overheidsorganen. Het openbaar bestuur kent echter ook instellingen die – hoewel geen bestuursorgaan in de zin van de Awb – toch een wettelijke taak uitoefenen. In artikel 91, eerste lid, onderdeel d, van de Comptabiliteitswet 2001 worden zij aangeduid als

rechtspersonen met een wettelijke taak. Genoemd artikel onderscheidt in onderdeel c daarnaast de rechtspersonen, commanditaire vennootschappen en vennootschappen onder firma waaraan de Staat of een derde voor rekening of risico van de Staat rechtstreeks of middellijk een subsidie, lening of garantie heeft verleend. Vanwege het publieke karakter kan onder omstandigheden publieke verantwoording aangewezen zijn. De Comptabiliteitswet 2001 geeft de Algemene Rekenkamer daarom enige bevoegdheden om ten aanzien van dergelijke instellingen onderzoek te verrichten. De gedachte dat dergelijke instellingen een publieke verantwoordingsplicht hebben, is tevens terug te vinden in artikel 3 van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens, op grond waarvan instellingen die aan de in dat artikel genoemde criteria voldoen, informatie moeten publiceren over de bezoldiging van personen die meer verdienen dan het gemiddelde loon van ministers.

Hoewel de behoefte aan openbaarheid bij dergelijke instellingen zich wel doet gevoelen, is onverkorte toepassing van onderhavige wet een zwaar middel. Het betreft een diffuse groep, waarvan de omvang onduidelijk is. Over de interpretatie van het begrip rechtspersoon met een wettelijke taak bestaat soms verschil van mening tussen de Algemene Rekenkamer en een minister. Voor de realisering van de doelstelling van deze wet is niet iedere instelling even relevant. Daarom wordt voorgesteld deze wet slechts van toepassing te verklaren op bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen instellingen.

Het gaat dan om personen, rechtspersonen of instellingen met een wettelijke taak, personen, rechtspersonen of instellingen die uit publieke of collectieve middelen worden gefinancierd of personen, rechtspersonen of instellingen waarover een of meer overheidsorganen overwegende zeggenschap hebben.

Ten aanzien van de eerste categorie is – anders dan in artikel 91, eerste lid, onderdeel d, van de Comptabiliteitswet 2001 – niet voorgeschreven dat de wettelijke taak uit een heffing moet worden gefinancierd. Het afleggen van publieke verantwoording is in het kader van onderhavig voorstel van wet zelfstandig gerechtvaardigd door de uitvoering van de publieke taak.

Evenmin is met betrekking tot door de overheid gefinancierde instellingen aansluiting gezocht bij artikel 91, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001. De toepassing is niet beperkt tot financiering door de Staat. Afgezien is van een opsomming van de wijze van financiering. De toepasselijkheid is uitgebreid naar iedere vorm van publieke, collectieve of communautaire financiering.

Als gezegd, moet een instelling eerst bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. De aanwijzing kan categoriaal of individueel geschieden. In de aanwijzing dient te worden aangegeven

op welke informatie de aanwijzing betrekking heeft. Uit de woorden “voor zover” in de aanhef volgt dat de aanwijzing geen betrekking heeft op de informatie die niet samenhangt met de wettelijke taak, de gefinancierde activiteiten of de zeggenschap door overheidsorganen. Overeenkomstig het voorgestelde artikel 4:7 kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat de verplichting tot het instandhouden van een website of een register niet geldt voor een krachtens artikel 2:5 aangewezen instelling of categorie instellingen.

#### *Artikel 2:6*

Zie hoofdstuk 7 van het algemene deel van deze toelichting.

#### *Artikel 3:1*

Dit artikel komt overeen met artikel 2, eerste lid, van de Wob. Artikel 2, eerste lid, van de Wob, heeft twee functies. In de eerste plaats bepaalt het de verhouding van de openbaarheidsregeling in de Algemene wet overheidsinformatie tot andere wettelijke regelingen. In de tweede plaats kadert het de afweging in die aan de beslissing inzake openbaarmaking ten grondslag ligt. In onderhavige bepaling is alleen de laatste functie overgenomen. De afbakening met andere wetten is voor verschillende bepalingen anders geregeld en daarom niet op deze plaats uit artikel 2, eerste lid, Wob, overgenomen. Zie hierover § 8.1.

#### *Artikel 3:2*

Voor een toelichting op artikel 3:2 zij verwezen naar § 4.2.3 van deze toelichting.

#### *Artikel 3:3*

Het eerste 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 overheidsorganen rust. Zoals reeds in de toelichting bij artikel 2, tweede lid, van de Wob is aangegeven, brengt deze bepaling geen bewerkingsplicht voor het overheidsorgaan met zich. Betrouwbaarheid betekent niet dat het overheidsorgaan 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 tweede lid, waarvoor in de Wob geen equivalent bestond. Wanneer een overheidsorgaan 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.

Artikel 3:3, derde lid, komt inhoudelijk overeen met artikel 7, derde lid, van de Wob. Artikel 7, derde lid, is per 8 juli 2005 aan de Wob toegevoegd bij de Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus,<sup>115</sup> ter implementatie van artikel 8, tweede lid, van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEU L 41). De bepaling verplicht overheidsorganen om bij de verstrekking van bepaalde milieu-informatie – zo mogelijk – informatie te vertrekken over de wijze waarop deze informatie tot stand is gekomen. De verplichting betreft de milieu-informatie, bedoeld in artikel 19.1a, eerste lid, onderdeel b, van de Wet milieubeheer, te weten: factoren, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu die (...) het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten.

In de Wob was deze bepaling opgenomen in het artikel over de vorm waarin gevraagde informatie moet worden verstrekt. In onderhavig voorstel van wet is gekozen voor opneming in het artikel betreffende de kwaliteit van de verstrekte informatie. Zoals reeds bij de toelichting bij artikel 7, derde lid, van de Wob is aangegeven,<sup>116</sup> brengt deze bepaling niet de verplichting met zich om de informatie over de totstandkoming van de milieu-informatie te vergaren. Het gaat uitsluitend om de vermelding van de bij het overheidsorgaan bekende meetmethodes of gebruikte standaardprocedures.

#### *Artikel 3:4*

Voor een toelichting op artikel 3:4 zij verwezen naar § 4.3 van deze toelichting.

---

<sup>115</sup> Wet van 23 juni 2005, houdende wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en de Archiefwet 1995 ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEU L 41) en van richtlijn nr. 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEU L 156) (Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus), Stb. 2005, 341.

<sup>116</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 877, nr. 3, p. 10.

#### *Artikel 3:5*

Artikel 7 bevat de overige leden van artikel 10 en 11 van de Wob, aangepast aan de reeds in § 4.3 genoemde wijzigingen. Het eerste lid komt inhoudelijk overeen met artikel 10, vijfde lid, van de Wob. Zoals de regering reeds bij de opname van deze bepaling in de Wob heeft opgemerkt (Kamerstukken II 1995/96, 24 613, nr. 5), past deze bepaling slecht in het stelsel van de Wob. Ook thans is het niet mogelijk gebleken om artikel 10, tweede lid, onderdeel c, van de Wob in dit voorstel van wet zodanig te herformuleren dat een uitzondering voor milieu-informatie niet meer nodig was. Bij invoering in de Wob vloeide de bepaling voort uit artikel 3, tweede lid, eerste gedachtestreepje, van Richtlijn 90/313/van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (PbEU, L 158). Thans dwingt artikel 4, tweede lid, onderdeel a, van Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEU L 41) tot handhaving van de thans in artikel 11, eerste lid, opgenomen bepaling. Op grond van een toezegging aan de Eerste Kamer<sup>117</sup> is het woord “overheidsorganen” toegevoegd. Het tweede tot en met vijfde lid zijn toegelicht in § 4.3 van deze toelichting.

#### *Artikel 3:6*

Met deze bepaling wordt geregeld dat er altijd een kosteloze wijze is waarop een burger van openbare informatie kennis kan nemen. Dit kan bijvoorbeeld door ter inzage legging. Ook de moderne informatietechnologie biedt goede mogelijkheden voor serviceverlening. Wanneer de aanvrager aandringt op een andere vorm van informatieverstrekking, dan kunnen doorvoor ten hoogste de verstrekingskosten in rekening worden gebracht. Verwezen zij naar artikel 5:9 van onderhavig voorstel.

#### *Artikel 4:1*

Deze bepaling komt overeen met artikel 8 van de Wob.

#### *Artikel 4:2*

In veel gevallen zal actieve openbaarheid niet gepaard gaan met een besluit op aanvraag. In dat geval is artikel 4:8 van de Awb niet van toepassing. Met het voorgestelde artikel 4:2 – dat aan artikel 4:8 van de Awb is ontleend – wordt gewaarborgd dat belanghebbenden eveneens worden gehoord bij actieve openbaarmaking. Zoals hierboven in § 4.2.3 reeds is opgemerkt, is artikel 4:2 niet van toepassing als de informatieverstrekking niet tot gevolg heeft dat de

---

<sup>117</sup> Kamerstukken I 1997/98, 24 613, nr. 19b.



informatie openbaar wordt, bijvoorbeeld omdat deze reeds van rechtswege of als gevolg van een eerder besluit reeds openbaar is.

#### *Artikel 4:3*

De ontwikkeling van de technologische infrastructuur van de overheid is inmiddels zover voortgeschreden dat in beginsel van ieder overheidsorgaan geveerd kan worden dat het over een website beschikt en daar ten minste die informatie beschikbaar stelt waarover elke burger zonder meer moet kunnen beschikken. Met de site overheid.nl wordt al voor een belangrijk deel aan deze bepaling voldaan. Via deze site is reeds een groot deel van de in artikel 3:2 bedoelde informatie voor een ieder toegankelijk.

Het eerste lid schrijft de publicatie op internet voor van alle in artikel 3:2, eerste lid, opgenomen informatie die van rechtswege openbaar is. Deze informatie wordt op het internet gezet door het overheidsorgaan dat de informatie heeft vastgesteld. Het overheidsorgaan neemt hiervoor uiterlijk twee weken de tijd. Binnen deze termijn heeft het overheidsorgaan voldoende tijd om de informatie na vaststelling te verzenden, zodat de geadresseerde voorafgaand aan de publicatie op internet over de informatie beschikt. Indien de informatie niet door een overheidsorgaan is vastgesteld, zoals bij sommige adviezen of sommige emissiegegevens, worden deze gegevens binnen twee weken na ontvangst door het overheidsorgaan op het internet geplaatst.

Deze verplichting treedt in werking twee jaar na publicatie van onderhavig voorstel van wet in het Staatsblad. Alleen de verplichting om de beschikkingen, bedoeld in artikel 3:2, eerste lid, onderdeel j, op internet te publiceren, treedt in werking vijf jaar na publicatie in het Staatsblad. Het gaat bij deze beschikkingen om grote aantallen, waarbij niet alleen een automatiseringsvraagstuk speelt, maar waarbij ook de organisatie van de totstandkoming van de beschikking opnieuw zal moeten worden bezien. Overigens heeft deze uitgestelde inwerkingtreding geen betrekking op de status openbaar van rechtswege van de in artikel 3:2, eerste lid, genoemde informatie, maar alleen op de verplichting deze informatie op internet te plaatsen.

Het tweede lid voorziet in de mogelijkheid openbaar te informatie niet of beperkt via internet toegankelijk te maken als elektronische toegang tot misbruik van die informatie kan leiden. Te denken valt aan de in § 1.1 genoemde discussie rondom de veiligheidsrisico's van de publicatie van risicokaarten op internet. Maar ook aspecten van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer kunnen een rol

spelen.<sup>118</sup> Zo bepaalt artikel 13 van de Wbp dat persoonsgegevens moeten worden beveiligd tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Deze bepaling is tevens van toepassing op openbare registers die persoonsgegevens bevatten. Bedacht moet worden dat elektronisch beschikbare informatie op een andere wijze wordt ontsloten dan dezelfde informatie op papier. Als de informatie elektronisch kan worden gecombineerd met andere informatie, verandert die informatie van karakter. Daardoor kan onbeperkte elektronische toegang tot openbare informatie tot misbruik van die informatie leiden.

Voorbeelden van beperkte elektronische toegang vormen het Centraal Curateleregister en het Centraal insolventieregister op [rechtspraak.nl](http://rechtspraak.nl). Het Centraal Insolventieregister bevat de gegevens van alle rechtbanken over faillissementen, surséances van betaling en schuldsaneringsregelingen van natuurlijke personen. Het Centraal Curateleregister bevat de namen van degenen die onder curatele gesteld zijn. Beide registers bevatten openbare informatie, die door een rechter in het openbaar is uitgesproken en in de Staatscourant is gepubliceerd. Toch zijn de registers niet onbeperkt doorzoekbaar. Men moet enkele gegevens over de persoon of rechtspersoon invoeren om het register te kunnen raadplegen. Hiermee wordt voorkomen dat deze registers een bron kunnen worden voor datamining of dat persoonsgegevens toevalligerwijs worden verspreid. Informatie die op grond van deze bepaling niet of beperkt op internet wordt ontsloten, blijft echter openbaar en dient derhalve op andere wijze (bijvoorbeeld door terinzagelegging) toegankelijk te zijn.

Het derde lid bevat de eis dat de elektronische informatie toegankelijk is voor visueel gehandicapten. Dit is de enige eis die in dit voorstel van wet is opgenomen over de wijze waarop informatie elektronisch beschikbaar wordt gesteld. De technische ontwikkelingen op dit punt maken dat wettelijke regels op dit punt reeds zijn verouderd op het moment van inwerkingtreding. Voor de uitzondering betreffende visueel gehandicapten is gekozen, omdat daarmee wordt verzekerd dat deze groep niet wordt uitgesloten van overheidsinformatie. Overigens wordt ook op dit punt niet voorgeschreven op welke wijze invulling wordt gegeven aan deze eis. Wel bestaat de mogelijkheid om bij algemeen maatregel van bestuur nadere regels op dit punt te stellen. 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 de aanpassingen ten behoeve van visueel gehandicapten samenhangende investeringen in de pas te

---

<sup>118</sup> Wob & ICT. Onderzoek naar de gevolgen van toepassing van Informatie- en Communicatietechnologie voor de Wet openbaarheid van bestuur, Amsterdam 2000, p. 27.

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

#### *Artikel 4:4*

Na wijziging van algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels is het niet altijd eenvoudig om vast stellen hoe de geldende bepalingen precies luiden. Deze last behoort te drukken op de schouders van het orgaan dat de regels uitvaardigt en niet van de rechtssubjecten die deze regels in acht moeten nemen. Daarom is bepaald dat ieder overheidsorgaan dat algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels vaststelt, deze regels in geconsolideerde vorm elektronisch beschikbaar stelt. Voor wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen wordt aan deze bepaling reeds invulling gegeven op de website [www.wetten.nl](http://www.wetten.nl).

Deze verplichting betekent dat het overheidsorgaan dat regels uitvaardigt, dit geconsolideerde bestand moet onderhouden. Het bestand op [www.wetten.nl](http://www.wetten.nl) wordt dagelijks geactualiseerd. Andere overheidsorganen zullen een vergelijkbare termijn moeten hanteren. Deze verplichting treedt in werking twee jaar na publicatie van onderhavig voorstel van wet in het Staatsblad. Deze termijn achten ondergetekenden voldoende, nu de meeste overheidsorganen die algemeen verbindende voorschriften vaststellen, reeds initiatieven ontplooiën voor de beschikbaarheid van geconsolideerde teksten van algemeen verbindende voorschriften.

In het tweede lid is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als verantwoordelijke minister voor deze website belast met het in geconsolideerde vorm toegankelijk maken van wetten, nu de wetgever een te onbepaald orgaan is om met een dergelijke taak te belasten.

#### *Artikel 4:5*

Artikel 4:5 legt overheidsorganen de plicht op om op elektronisch toegankelijke wijze (bij de huidige stand van de techniek: een website) algemene informatie ter beschikking te stellen over organisatie en werkwijze. Hierbij kan worden gedacht aan simpele informatie als openingstijden en bereikbaarheid, maar ook aan een overzicht van papieren en te downloaden elektronische brochures. Ook is het wenselijk dat informatie wordt verschaft die behulpzaam is bij het opstellen en indienen om informatieverzoeken op basis van deze wet. Deze verplichting treedt in werking twee jaar na publicatie van onderhavig voorstel van wet in het Staatsblad. Deze termijn is voldoende nu de meeste overheidsorganen reeds een website onderhouden, waarop de in het voorgestelde artikel 4:5 genoemde onderdelen vaak als eerste worden opgenomen.

In artikel 4:7 is de mogelijkheid gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur overheidsorganen uit te zonderen van de plicht om de in

de artikelen 4:5 en 4:6 voorgeschreven informatie elektronisch ter beschikking te stellen. Te denken valt aan overheidsorganen als bedoeld in artikel 2:1, onderdeel a, ten tweede, de zogenoemde b-organen uit artikel 1:1 Awb. De verplichtingen van de artikelen 4:5 en 4:6 zijn bijvoorbeeld te zwaar voor dierexperimentencommissies die geheel uit vrijwilligers zijn samengesteld of voor de garagebedrijven die tevens APK-keuringsinstantie zijn. Er bestaat geen aanleiding om alle “b-organen” vrij te stellen van de verplichtingen van de artikelen 4:5 en 4:6, nu deze organen soms vrij omvangrijke en verstrekkende taken en bevoegdheden hebben. Sommige van deze organen voldoen met hun internetsite reeds aan artikel 4:5.

#### *Artikel 4:6*

Artikel 4:6 gaat een stap verder en roept 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. In het register worden alle ter behandeling ontvangen documenten opgenomen. Het maakt niet uit of deze documenten zijn geadresseerd aan het overheidsorgaan of een onder dat orgaan ressorterende afdeling of ambtenaar. 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 kan daarbij gaan om vergaderstukken of adviezen van de ene afdeling aan de andere afdeling. Het criterium is dat als intern de ontvangst of verzending van een document wordt vastgelegd, het document tevens in het register moet worden opgenomen. 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.

Zo mogelijk worden de documenten waarnaar het register verwijst via het register oproepbaar (door middel van een hyperlink). Voor zover een document niet rechtstreeks oproepbaar is, bijvoorbeeld omdat het document zelf niet openbaar is, dan wel het overheidsorgaan nog geen beslissing heeft genomen over de openbaarheid van het document, wordt in het register aangegeven waar het document zich

bevindt. Deze laatste informatie helpt de burger om gericht om het gevraagde document te vragen.

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 3:4. 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.

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

#### *Artikel 4:7*

Dit artikel biedt de mogelijkheid om overheidsorganen uit te zonderen van de verplichtingen uit de artikelen 4:5 en 4:6. In artikel 13:2 is de inwerkingtreding van de artikelen 4:5 en 4:6 (en van artikel 4:4) reeds uitgesteld tot twee onderscheidenlijk vijf jaar na inwerkingtreding van de rest van de wet. Voor zover overheidsorganen organisatorisch na die twee onderscheidenlijk vijf jaar nog niet in staat zijn te voldoen aan de voorwaarden genoemd in de artikelen 4:5 en 4:6 kunnen zij bij algemene maatregel van bestuur tijdelijk van de toepasselijkheid van deze bepalingen worden uitgezonderd.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om overheidsorganen generiek uit te zonderen als geoordeeld wordt dat de verplichtingen van de artikelen 4:5 en 4:6 voor deze organen te zwaar zijn. In de toelichting bij artikel 4:5 is al gewezen op de mogelijkheid om sommige “b-organen” op grond van artikel 4:7 uit te zonderen van de verplichtingen van de artikelen 4:5 en 4:6.

#### *Artikel 4:8*

Artikel 4:8 betreft enkele belangrijke vormen van openbaarmaking met een ander doel dan transparantie van overheidshandelen en een democratische bestuursvoering. Het zijn vormen van openbaarmaking in de sfeer van de handhaving. In het eerste lid is een bevoegdheid opgenomen tot openbaarmaking van gegevens die openbaar behoren te zijn omdat op een rechtssubject een plicht tot openbaarmaking rust. Het tweede lid gaat uit van een algemene bevoegdheid tot het doen van waarschuwingen die toekomt aan elk overheidsorgaan dat

wetenschap van het desbetreffende gevaar heeft. Het kan daarbij gaan om een openbaarmaking op grond van het voorgestelde artikel 3:4, derde lid, maar ook andere rechtsgronden zijn denkbaar. Uiteraard zal een overheidsorgaan terugtreden wanneer een ander orgaan een specifieke wettelijke taak of bevoegdheid ter zake heeft. De bevoegdheid is in zoverre geclausuleerd dat behoudens spoed aan het gevaarzettende rechtssubject het recht is toegekend om zelf voor een publiekswaarschuwing te zorgen. Een dergelijke publiekswaarschuwing heeft vaak betrekking op door een bedrijf in het verkeer gebrachte producten die niet aan alle eisen voldoen. In een dergelijk geval is de imagoschade voor het betreffende bedrijf veel kleiner, zo niet afwezig, als de publiekswaarschuwing van het bedrijf zelf uitgaat.

Het derde lid betreft de praktijk van 'naming & shaming'. In toenemende mate ziet men dat bestuursorganen de namen van overtreders (met name van milieuvoorschriften) publiceren op internet, met het enkele oogmerk de overtreders te bewegen in het vervolg de regels na te leven. Dit artikellid stelt buiten twijfel dat een dergelijke sanctie een wettelijke grondslag behoeft. Een dergelijke bepaling is noodzakelijk naast het in het wetsvoorstel vierde tranche Awb voorgestelde artikel 5.0.4 Awb – dat in het algemeen een wettelijke grondslag voor bestuurlijke sancties eist – omdat punitieve publicatie naar de letter niet valt onder de voorgestelde omschrijving van "bestuurlijke sanctie" in het in de vierde tranche voorgestelde artikel 5.0.2, eerste lid, onderdeel a, Awb, nu geen sprake is van een opgelegde verplichting of onthouden aanspraak.

#### *Artikel 5:1*

Artikel 5:1 komt overeen met artikel 3 van de Wob. In het eerste lid van artikel 5:1 is in afwijking van de Wob niet meer de eis opgenomen dat een verzoek betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid. Alle bij de overheid berustende informatie valt onder de wet.

Gelet op artikel 4:1 van de Awb, waarin is bepaald dat een aanvraag schriftelijk wordt ingediend, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, is ter handhaving van de onder de Wob bestaande praktijk opgenomen dat een aanvraag zowel mondeling als schriftelijk kan worden ingediend. Onder schriftelijk wordt overeenkomstig de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer tevens verstaan: elektronisch.

In het derde lid is opgenomen dat de aangelegenheid moet worden vermeld. De zinsnede betekent niet meer dan dat een verzoeker aan het overheidsorgaan een indicatie moet geven waar de gevraagde informatie moet worden gezocht. Een dergelijke indicatie is vooral van belang, indien bepaalde informatie niet of nog niet in het register, bedoeld in artikel 4:6 is opgenomen. In geval bij de aanvraag geen aangelegenheid wordt vermeld of zeer globaal (de verslagen van bepaalde vergaderingen over een bepaald jaar) is de aanvraag

onvoldoende gespecificeerd. Alvorens een aanvraag dan echter overeenkomstig artikel 4:5 van de Awb buiten behandeling kan worden gelaten, dient het overheidsorgaan de verzoeker behulpzaam te zijn bij het nader specificeren van de aanvraag. Deze aanscherping van artikel 4:5 van de Awb is opgenomen in het vierde lid en komt overeen met artikel 3, vierde lid, van de Wob.

#### *Artikel 5:2*

Deze bepaling ziet op de situatie waarin iemand vraagt om informatie die reeds publiek toegankelijk is of zou moeten zijn. In het eerste geval kan het overheidsorgaan ermee volstaan de verzoeker naar de bron te verwijzen, in het andere geval zorgt het overheidsorgaan er alsnog voor dat de informatie toegankelijk wordt gemaakt. Dat laatste geldt niet voor het geval waarin het overheidsorgaan de informatie heeft vernietigd, bijvoorbeeld omdat deze informatie niet op grond van de Archiefwet 1995 behoeft te worden bewaard.

#### *Artikel 5:3*

Deze bepaling regelt de verdeling van bevoegdheden binnen een overheidsorgaan.

Het eerste lid betreft gedeconcentreerde ambten. De situatie waarin een orgaan met eigen wettelijke bevoegdheden werkzaam is onder gezag van een ander orgaan leidt tot puzzels. Het is geen goede zaak als binnen een overheidsorgaan de bevoegdheden niet helder zijn verdeeld. Het voorgestelde eerste lid bevat daarom een nadere regeling. Uitgangspunt is dat een orgaan dat op eigen naam bevoegd is tot het uitoefenen van overheidsgezag, ook bevoegd is ten aanzien van die bevoegdheid informatie openbaar te maken, ook al is dat orgaan hiërarchisch ondergeschikt aan een ander overheidsorgaan. Dit sluit aan bij de praktijk waarin gevraagde informatie doorgaans gewoon wordt verstrekt. Voor de gevallen waarin in bepaalde overheidsinterne relaties behoefte bestaat aan een andere bevoegdheidsverdeling is voorzien in de mogelijkheid dat het hogere orgaan zich de bevoegdheid om te beslissing op informatieverzoeken geheel of gedeeltelijk voorbehoudt. Van gedeeltelijk voorbehouden is sprake bij een voorbehoud betreffende bepaalde informatie of bepaalde beslissingen (bijvoorbeeld de afwijzing van een verzoek). De voorgestelde bepaling wijkt af van de regeling die was voorgesteld in het voorontwerp vierde tranche Awb. Voor deze afwijking is gekozen, omdat het wringt als een orgaan dat met een bevoegdheid is geattribueerd, niet de informatie over de uitoefening van die bevoegdheid mag openbaar maken. Dit laat onverlet dat het overheidsorgaan waaraan het geattribueerde orgaan ondergeschikt is, aan het geattribueerde orgaan bijzondere of algemene aanwijzingen mag geven over het openbaar maken (zie artikel 10.1.3.1, eerste lid, voorstel van wet vierde tranche Awb).

In de leden 2 tot en met 4 wordt een regeling getroffen voor de rechtbanken, de hoven, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven, De Hoge Raad en de Raad van State. Op grond van deze leden wordt een besluit op grond van deze wet genomen door het bestuur van de rechtbanken, de hoven, de Centrale Raad van Beroep of het College van Beroep voor het bedrijfsleven, onderscheidenlijk de president van de Hoge Raad of de vice-president van de Raad van State. Deze bepaling heeft geen betrekking op rechterlijke uitspraken, want die zijn reeds op grond van artikel 3:2 openbaar, tenzij de rechter bij die uitspraak bepaalt dat delen van de uitspraak niet openbaar zijn op grond van enig in artikel 3:4 genoemd belang.

#### *Artikel 5:4*

Afgezien van aanpassing van de terminologie en reikwijdte is deze bepaling identiek aan artikel 6 van de Wob. In het algemene deel van deze toelichting is reeds ingegaan op de motivering van de in deze bepaling opgenomen termijnen.

#### *Artikel 5:5*

Onder het stelsel van de Wob heeft de vraag wanneer sprake was van een besluit vele pennen in beweging gebracht. Uit oogpunt van doelmatigheid is het niet zinvol om ieder verzoek om informatie dat wordt gehonoreerd als een besluit aan te merken. Vaak gaat het om informatie die is opgesteld om te worden verstrekt, zoals een brochure. Aan rechtsbescherming bestaat in een dergelijk geval doorgaans geen behoefte.

Dit is anders als de gevraagde informatie geheel of gedeeltelijk wordt geweigerd. In dat geval dient de burger de kans te krijgen om aan het overheidsorgaan heroverweging van de weigering te vragen. Daarom dient de weigering schriftelijk te gebeuren, zodat sprake is van een besluit, waartegen bezwaar en beroep open staan. Onder de Wob gold dat bij een mondeling verzoek dat leidde tot een mondelinge weigering niet automatisch een schriftelijke weigering volgde. De verzoeker kon om een schriftelijke weigering vragen, en degene die de verzoeker te woord stond, moest op deze mogelijkheid wijzen. In het voorgestelde tweede lid wordt dit stelsel overgenomen.

Een besluit om informatie overeenkomstig de artikelen 6:1 tot en met 6:4 slechts aan verzoeker te verstrekken wordt eveneens schriftelijk genomen. Zonder een dergelijk besluit zou de desbetreffende informatie op grond van artikel 5:8 immers openbaar worden.

Een overheidsorgaan besluit eveneens schriftelijk als de gevraagde informatie betrekking heeft op derden. Deze derden dienen overeenkomstig artikel 4:8 van de Awb in de gelegenheid te worden gesteld om hun zienswijze over de verstrekking te geven. Dit geldt zowel in het geval een overheidsorgaan overweegt de gevraagde



informatie openbaar te maken, als in het geval het overheidsorgaan overweegt de informatie slechts aan verzoeker te geven. Indien het verzoek wordt geweigerd, is de zienswijze van de derde op grond van artikel 4:8 Awb strikt genomen niet van belang. Onder omstandigheden kan een zorgvuldige voorbereiding van het besluit het toch noodzakelijk maken dat het overheidsorgaan de derde raadpleegt.

Aan gevallen waarin geen schriftelijke beslissing is genomen en waarin in afwijking van bovenstaande vooronderstellingen toch behoefte bestaat aan rechtsbescherming, kan tegemoet worden gekomen op basis van artikel 2:6, derde lid.

#### *Artikel 5:6*

Een besluit waarin een verzoek om informatie geheel of gedeeltelijk wordt geweigerd wegens onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokkenen of van derden wordt in afschrift gezonden aan het Commissariaat voor de overheidsinformatie. Deze instantie krijgt door deze toezending inzicht in de motieven die een overheidsorgaan ten grondslag legt aan het gebruik van deze uitzonderingsgrond. Ook kan het waken tegen het oneigenlijk gebruik dat volgens sommigen in het bijzonder van deze uitzonderingsgrond zou worden gemaakt.

#### *Artikel 5:7*

Deze bepaling geeft in vereenvoudigde bewoordingen weer hetgeen thans is geregeld in artikel 7, eerste en tweede lid, van de Wob. Artikel 5:7 brengt niet mee dat informatie die algemeen verkrijgbaar is gesteld als bedoeld in het voorgestelde artikel 5:2, in een andere vorm aan een aanvrager moet worden verstrekt indien deze daarom verzoekt. Een van de voordelen van publicatie op internet is immers de vermindering van de bestuurslast bij het verstrekken van informatie op verzoek. Wel dient het overheidsorgaan aan te geven waar op internet de gevraagde informatie is te vinden. Dit volgt reeds uit artikel 5:2. Indien een overheidsorgaan desgevraagd overgaat tot verstrekking van de informatie in een andere vorm, dan kan het op grond van artikel 5:9 de kosten van verstrekking in rekening brengen.

#### *Artikel 5:8*

Dit artikel brengt tot uitdrukking dat de verstrekking van informatie op verzoek tot gevolg heeft dat die informatie daarmee de status "openbaar" krijgt, tenzij de verstrekking is gebaseerd op de artikelen 6:1 6:2, 6:3 of 6:4 van deze wet, of op een bijzondere wettelijke bepaling. Dat betekent dat alle verstrekte informatie die niet op grond van een bijzondere wettelijke bepaling is verstrekt, openbaar is. De toekenning van de status "openbaar" heeft tot gevolg dat de desbetreffende informatie voor een ieder toegankelijk wordt gemaakt.

Onder omstandigheden kan het redelijk zijn de eerste aanvrager van de informatie gedurende korte tijd een primeur te gunnen voordat de informatie op elektronische wijze algemeen toegankelijk wordt gemaakt. Dit wordt uitgedrukt met de term “na verstrekking”. Dit zal zich in het bijzonder voordoen bij informatieverzoeken die vanuit de pers zijn gedaan.

#### *Artikel 5:9*

Deze bepaling regelt een overheidsorgaan ten hoogste de verstrekkingkosten in rekening kan brengen. Elektronische verstrekking – zowel via e-mail als via internet – is altijd gratis. Het zelfde geldt voor ter inzage leggen. In de op grond van het tweede lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur kunnen voor sommige wijzen van verstrekking forfaitaire bedragen of regels voor de berekening van deze kosten worden opgenomen.

Artikel 5:9 en de op dit artikel gebaseerde algemene maatregel van bestuur gelden in afwijking van artikel 12 van de Wob niet slechts voor de organen van de centrale overheid maar voor alle overheidsorganen.

#### *Artikel 6:1*

Artikel 1:2 geeft natuurlijke en rechtspersonen het recht op verstrekking van op henzelf betrekking hebbende gegevens. Artikel 6:1 regelt de uitoefening van dit recht. De gevraagde informatie wordt verstrekt, tenzij een van de uitzonderingsgronden van artikel 3:4 niet alleen aan openbaarmaking, maar ook aan verstrekking aan de aanvrager in de weg staat. De in artikel 3:4 genoemde belangen worden bij toepassing van artikel 6:1 op een andere manier afgewogen dan bij toepassing van artikel 3:4. Immers bij de belangenafweging op grond van artikel 3:4 wordt het belang van de openbaarheid afgewogen tegen de belangen, genoemd in artikel 3:4. Bij de belangenafweging op grond van artikel 6:1 wordt het recht van de aanvrager op de op hem betrekking hebbende informatie afgewogen tegen de in artikel 3:4 opgenomen belangen. Vanzelfsprekend kan een overheidsorgaan zich daarbij niet beroepen op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de aanvrager zelf. Onder omstandigheden wel op die van derden.

De bepaling is afgeleid van de artikelen 47 en 50 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002, zij het dat de bepaling hier niet is beperkt tot persoonsgegevens en niet tot natuurlijke personen.

#### *Artikel 6:2*

In de praktijk blijkt behoefte te bestaan aan de mogelijkheid documenten uit te wisselen met andere overheidsorganen, zonder dat deze documenten daardoor openbaar worden voor een ieder. Artikel 6:2 voorziet in deze behoefte.

Tot op heden bestaan veel vragen over de bevoegdheid van overheidsorganen om informatie uit te wisselen. De voorgestelde bepaling schept duidelijkheid door te bepalen dat zo een bevoegdheid in het algemeen bestaat. Uit een oogpunt van bescherming van belanghebbenden kan de bijzondere wet grenzen stellen aan deze bevoegdheid. Ook de grenzen die in artikel 8:2 in het algemeen gesteld zijn aan de bevoegdheid informatie te verwerken, zijn van toepassing. Deze grenzen zouden bijvoorbeeld worden overschreden wanneer een overheidsorgaan dat over ruime toezichts- of opsporingsbevoegdheden beschikt voor een beperkt doel, informatie die door aanwending van deze bevoegdheden is verkregen zou verstrekken aan een overheidsorgaan dat deze informatie wil aanwenden voor een ander doel.

#### *Artikel 6:3*

Ook andere bijzondere verzoekers dan overheidsorganen kunnen een te honoreren belang bij informatie hebben, zonder dat die informatie openbaar voor een ieder wordt. Deze bijzondere verzoekers kan op grond van artikel 6:3 in verband met klemmende redenen de gevraagde informatie worden verstrekt. Met de term klemmende redenen wordt aangegeven dat niet te lichtvaardig tot verstrekking van de gevraagde gegevens op grond van dit artikel moet worden overgegaan. Nadere normering van de gevallen waarin deze bepaling kan worden toegepast, is moeilijk te geven, nu het gaat om niet te voorziene uitzonderlijke gevallen.

Het tweede lid regelt dat op grond van het eerste lid verstrekte informatie door de ontvanger niet verder verspreid mag worden. Overtreding van het in dit lid opgenomen verbod is strafbaar op grond van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht.

#### *Artikel 6:4*

Het is een goede staande praktijk dat overheden ruimhartig toegang verlenen tot informatie ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. Onderzoekers wordt dan wel gevraagd een geheimhoudingsverklaring te tekenen of zij worden tijdelijk benoemd in een ambtelijke functie om hen aldus onder de bijbehorende geheimhoudingsverplichting te brengen. Pas na het onderzoek vindt in het kader van de verslaglegging door de onderzoeker overleg plaats over de vraag of bepaalde informatie vertrouwelijk moet blijven. Deze praktijk valt moeilijk met de Wob te rijmen. Zij verdient echter positieve waardering. Het belang van wetenschappelijk onderzoek vergt een zo onbelemmerd mogelijke toegang tot bronnen. De belangen die de uitzonderingsgronden van de Wob en van deze wet dienen, kunnen in veel gevallen voldoende worden beschermd door een diligente wijze van verslaglegging van het onderzoek. Artikel 6:4 maakt dit mogelijk. Anders dan bij de artikelen 6:2 en 6:3 hoeft het overheidsorgaan niet

eerst na te gaan of de gevraagde informatie openbaar is, voordat toepassing van artikel 6:4 aan de orde is. Deze toets kan plaats vinden nadat het onderzoek is afgerond en kan dan beperkt blijven tot de te publiceren informatie.

Overtreding van de geheimhoudingsbepalingen is strafbaar op grond van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht.

#### *Artikelen 7:1 tot en met 7:9*

De artikelen 7:1 tot en met 7:9 operationaliseren het in artikel 1:3 erkende recht op hergebruik. Zij bevatten de implementatie van Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PbEG L 345), zoals deze met de inwerkingtreding van de Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie op 20 januari 2006 aan de Wob zijn toegevoegd. Zij komen – behoudens enige redactionele aanpassingen in verband met hun plaats in onderhavig voorstel van wet – overeen met de artikelen 11a tot en met 11i en artikel 16 van de Wob. Met de Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie is tevens een nieuw artikel 16 aan de Wob toegevoegd, waarin is bepaald dat “exclusieve contracten tot hergebruik, die vóór inwerkingtreding van deze wet zijn verleend” niet worden verlengd en als ze een langere looptijd 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 Wob kunnen deze woorden naar de letter alleen maar betrekking hebben op de inwerkingtreding van de Wob op 1 mei 1992. In artikel 7:9 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 8:1*

Dit artikel komt overeen met artikel 3 van de Archiefwet 1995. Het woord ‘archiefbescheiden’ is vervangen door het woord ‘documenten’. De bepaling over het vernietigen van archiefbescheiden uit artikel 3 van de Archiefwet 1995 blijft tot het domein van de Archiefwet 1995 behoren en is in onderhavig voorstel van wet niet overgenomen. Deze bepaling is in een algemene regeling van het overheidsinformatierecht onmisbaar. Immers, het recht op toegang tot overheidsinformatie is volstrekt illusoir als de betreffende documenten in een staat verkeren waardoor ze feitelijk niet raadpleegbaar zijn. Overigens zal een overheidsorgaan dat niet aan artikel 8:1 voldoet in het algemeen problemen hebben met een goede uitvoering van zijn

taak. Ook uit dat oogpunt is naleving van artikel 8:1 door overheidsorganen noodzaak.

#### *Artikel 8:2*

Artikel 8:2 bevat met artikel 8:3 algemene regels inzake het verwerken (gebruiken) van informatie door overheidsorganen.

Artikel 8:2, eerste lid, betreft de vraag in hoeverre op informatie het specialiteitsbeginsel van toepassing is. Gekozen is voor een structuur waarin dat maar in zeer beperkte mate het geval is. Hoofregel is dat een overheidsorgaan alle informatie waarover het beschikt mag gebruiken voor de uitvoering van al zijn taken. Dit betekent dat er in principe geen 'Chinese muren' behoeven te bestaan tussen dossiers en afdelingen en in principe ook niet tussen overheidsorganen. Het gebruik en de uitwisseling van informatie is slechts doelgebonden – dat wil zeggen beperkt tot een bepaalde taak – indien dat uitdrukkelijk volgt uit een algemeen verbindend voorschrift of uit de wijze waarop de informatie is verkregen. Dat laatste is met name aan de orde als de informatie onverplicht en onder een uitdrukkelijk voorbehoud is verstrekt.

Het tweede lid betreft de normering. In veel gevallen zal de verwerking van informatie een onderdeel vormen van een andere overheidsactiviteit en voor wat betreft de normering in die activiteit opgaan. De gedragingen en handelingen die vallen onder het begrip 'verwerken' zijn zo divers dat het maar tot op zekere hoogte mogelijk is daarvoor algemene regels te geven. De belangenafweging – ontleend aan artikel 9, tweede lid, onderdelen c, d en e, van de Wbp – geldt echter als de absolute bottom line van elk overheidshandelen. Het criterium onder b – de wijze waarop de informatie is verkregen – speelt een rol bij vertrouwelijk aan het overheidsorgaan verstrekte gegevens. Het derde lid bepaalt dat voor zover verweer ten aanzien van bepaalde informatie niet mogelijk is omdat deze informatie jegens betrokkene vertrouwelijk is, deze informatie niet tegen die betrokkene als argument in stelling kan worden gebracht, tenzij de wet anders bepaalt. Van dat laatste is onder meer sprake in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 of de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

#### *Artikel 8:3*

Overheidsorganen behoren zoveel mogelijk te vermijden dat zij op onrechtmatige wijze informatie verkrijgen of dat zij onrechtmatig verkregen informatie gebruiken. Het voert echter te ver om aan ieder informatiegebruik voor het overheidsorgaan de verplichting te verbinden zich te vergewissen van de rechtmatigheid van de verkrijging. Deze rechtmatigheid wordt daarom in het eerste lid voorondersteld. Het vermoeden van rechtmatigheid is echter weerlegbaar. Artikel 8:3 regelt niet in welk geval sprake is van

onrechtmatig verkregen informatie. Dat zal afhangen van de aard van de betreffende bevoegdheid en de omstandigheden van het geval. Ingevolge het tweede lid wordt onrechtmatig verkregen informatie teruggegeven. Dat wil zeggen dat het overheidsorgaan deze informatie niet behoudt, de rechthebbende daarvan in kennis stelt en eventuele originele stukken retourneert.

Het derde lid regelt het geval dat uit feiten of omstandigheden blijkt dat de verkrijging van de informatie niet rechtmatig is geweest. In zo een situatie ontstaat er een spanningsveld tussen enerzijds de materiële waarheid (hetgeen de overheid weet) en anderzijds de formele waarheid (hetgeen de overheid mag weten). Het is wenselijk dat overheidsorganen zich zoveel mogelijk beperken tot de formele waarheid. Er zijn echter gevallen denkbaar waarin zodanige belangen in het spel zijn dat het overheidsorgaan hetgeen het weet (de materiële waarheid) niet buiten beschouwing kan laten. In dat geval biedt het derde lid de ruimte de informatie toch te gebruiken. De normering in deze bepaling komt overeen met de geldende bestuursrechtspraak inzake onrechtmatig verkregen bewijs. Het open karakter van deze normstelling is onvermijdelijk. Zij zal in de praktijk nadere invulling moeten krijgen. Zo kan in een dergelijk geval aanleiding bestaan de onrechtmatigheid van de verkrijging op enigerlei wijze te compenseren. De wijze waarop dat geschiedt, lost zich op in de door het overheidsorgaan te maken belangenafweging. Hierover kunnen op deze plaats geen nadere regels worden opgenomen. De Hoge Raad heeft in 1992 een afwegingsschema geformuleerd voor het gebruik van onrechtmatig verkregen bewijs<sup>119</sup>. In die zaak ging het om gebruik als bewijs bij het vaststellen van een belastingschuld. De desbetreffende informatie was in een strafvorderlijke context op onrechtmatige wijze verkregen. Het afwegingsschema bestaat uit drie stappen. In de eerste plaats is van belang of de verkrijging onrechtmatig was jegens degene die er een beroep op doet (relativiteit). Wanneer dat het geval is, dan moet in de tweede plaats worden beoordeeld of het gebruik strijdt met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel. Dat is in beginsel niet het geval wanneer het overheidsorgaan, indien de onrechtmatige handeling niet had plaatsgevonden, zonder wettelijke belemmering kennis had kunnen nemen van de desbetreffende informatie. Gebruik van deze informatie is slechts dan niet toegestaan, indien zij is verkregen op een wijze die zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht.

---

<sup>119</sup> HR 1 juli 1992, NJ 1994, 621 m.nt. MS.

#### *Artikelen 8:4 en 12:2*

Artikel 8:4 komt overeen met artikel 2:5 Awb. Het brengt de verhouding tussen persoon en ambt tot uitdrukking. Voor de persoon staat een verplichting tot geheimhouding voorop van alles wat vertrouwelijk is of zou kunnen zijn. Het begrip vertrouwelijk in deze bepaling omvat in elk geval alle uitzonderingen voor openbaarmaking die in deze wet zijn genoemd, maar is daartoe niet beperkt. De beslissing inzake toepasselijkheid van deze uitzonderingsgronden en inzake openbaarmaking is een ambtshandeling. De persoon kan de bevoegdheid daartoe alleen aan het ambt ontleen in die zin dat de persoon het verrichten van de ambtshandeling tot taak heeft. Het huidige artikel 125a, derde lid, van de Ambtenarenwet voegt niets aan deze bepaling toe en kan daarom vervallen.

#### *Artikelen 10:1 tot en met 10:4*

De artikelen 10:1 tot en met 10:3 bevatten de taken van het commissariaat. Artikel 10:1, tweede lid, bevat de taak de toepassing van onderhavig voorstel van wet te bevorderen, onder meer door het geven van voorlichting aan overheidsorganen en aan het publiek. Het gaat hierbij om algemene voorlichting, zoals het verspreiden van brochures. Maar ook gerichte voorlichting door het aanbieden van cursussen aan ambtenaren van overheidsorganen behoort tot de taak van het commissariaat.

Artikel 10:2 bevat de bevoegdheid van het commissariaat om overheidsorganen gevraagd of ongevraagd te adviseren. Als een overheidsorgaan om advies vraagt over een bepaald verzoek om informatie, dan adviseert het commissariaat binnen twee weken, zodat het overheidsorgaan op het verzoek kan beslissen binnen de beslistermijn van artikel 5:4.

Artikel 10:4 is een uitwerking van de taak, bedoeld in artikel 10:1, derde lid. Het artikel geeft het commissariaat de bevoegdheid een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een overheidsorgaan de wet uitvoert. Een belanghebbende kan om een dergelijk onderzoek vragen. Het oordeel dat het commissariaat geeft, heeft betrekking op de wijze waarop de wet wordt uitgevoerd. In de regel zal het commissariaat deze vraag in een ruimer kader bezien dan alleen de juistheid van een besluit over het al dan niet verstrekken van informatie in een concreet geval. Het commissariaat zal ervoor waken dat het niet op de stoel van de rechter komt te zitten en het oordeel over de juistheid van een besluit over het al dan niet verstrekken van informatie in een concreet geval overlaten aan de rechter. Hij zal daarom in de regel geen toezichtsactiviteiten ontplooiën ten aanzien van concrete beslissingen waarin nog rechtsmiddelen open staan of aanhangig zijn. Op grond van artikel 6 EVRM zal het laatste oordeel over een verschil van mening tussen een belanghebbende en een overheidsorgaan moeten worden beslist door een onafhankelijke

rechter. Een verzoek van een belanghebbende om een oordeel van het commissariaat is daarmee geen alternatief voor bezwaar en beroep.

Nu een van de voornaamste klachten over de gang naar de rechter is, dat deze lang duurt, is evenmin gekozen voor een verplichte raadpleging van het commissariaat als stap in een bezwaarprocedure of een procedure bij de rechter. Wel bestaat de mogelijkheid dat de belanghebbende en het overheidsorgaan overeenkomen om in de bezwaarfase het commissariaat om een oordeel te vragen. Het is dan aan beide partijen om te bezien of het commissariaat via artikel 10:2 door het overheidsorgaan of via artikel 10:4 door de belanghebbende wordt benaderd.

Artikel 10:1, derde en vierde lid, is ontleend aan artikel 51 van de Wbp. Artikel 10:3 is ontleend aan artikel 52 van de Wbp. Artikel 10:4 is ontleend aan artikel 60 van de Wbp.

#### *Artikel 10:5*

Op grond van dit artikel verschaft een overheidsorgaan het commissariaat alle informatie die het verzoekt. De enige informatie die is uitgezonderd, is de informatie die de regering op grond van artikel 68 van de Grondwet niet aan de Staten-Generaal hoeft te verschaffen.

#### *Artikel 10:6*

In dit artikel wordt de rechter de uitdrukkelijke bevoegdheid gegeven om het commissariaat als deskundige te horen. Strikt genomen mag de rechter zulks ook zonder deze bepaling. Met dit artikel wordt beoogd om finale beslechting van geschillen door de rechter te vergemakkelijken.

#### *Artikelen 10:7 tot en met 10:12*

De institutionele bepalingen in de artikelen 10:7 tot en met 10:12 zijn ontleend aan de artikelen 2 tot en met 7 van de Wet Nationale ombudsman. De wet waarnaar in artikel 10:12 wordt verwezen, is een wet die overeenkomt met de Wet bezoldiging Nationale ombudsman en die separaat wordt voorbereid.

#### *Artikel 10:13*

Artikel 10:13 regelt dat het commissariaat beschikt over een bureau. De bepaling is ontleend aan artikel 11 van de Wet Nationale ombudsman.

#### *Artikel 10:14*

In het eerste lid worden de leden van het commissariaat en de ambtenaren van het bureau van het commissariaat aangewezen als toezichthouder. Deze toezichthouders hebben de bevoegdheden van afdeling 5.2 van de Awb. Zij kunnen daarmee op grond van artikel 5:15



van de Awb plaatsten betreden. Op grond van artikel 5:16 van de Awb kunnen zij inlichtingen vorderen en op grond van artikel 5:17 kunnen zij inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden. In het tweede lid is een regeling opgenomen voor het betreden van woningen door een lid of een ambtenaar van het bureau. Deze bevoegdheid is opgenomen om overheidsinformatie te kunnen beoordelen die berust in een woning. De bevoegdheid is van toepassing in gevallen waarin het commissariaat vermoedt dat overheidsinformatie in de zin van het voorgestelde artikel 2:2 berust bij een overheidsorgaan, zich in een woning bevindt. Dit kan zich voordoen als een ambtenaar stukken mee naar huis heeft genomen en weigert deze – via het overheidsorgaan waaraan de ambtenaar ondergeschikt is – op grond van artikel 10:5 aan het commissariaat ter beschikking te stellen. Het artikel is eveneens van toepassing wanneer een overheidsorgaan opdracht heeft gegeven om de informatie naar een woning over te brengen.

De bepaling is niet opgenomen omdat ondergetekenden de overtuiging hebben dat het commissariaat deze bevoegdheid met regelmaat zal moeten toepassen. Met de bepaling wordt tot uitdrukking gebracht dat overheidsorganen zich niet aan het toezicht van het commissariaat kunnen onttrekken door informatie te verplaatsen. Met die gedachte is in het derde lid bepaald dat de machtiging, bedoeld in artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden in afwijking van artikel 3 van de Algemene wet op het binnentreden niet door de burgemeester, maar door het commissariaat (de leden gezamenlijk) wordt afgegeven. Indien binnentreden aan de orde is, is sprake van een zeer uitzonderlijke omstandigheid. Het commissariaat moet voor de uitoefening van zijn taak niet afhankelijk zijn van een ander overheidsorgaan, te weten de plaatselijke burgemeester. Dit temeer niet omdat de burgemeester zelf onderworpen is aan het toezicht van het commissariaat.

Het vierde lid geeft het college de bevoegdheid tot het uitoefenen van bestuursdwang, ten einde de medewerking met de toezichthouders af te dwingen. Deze bepaling is ontleend aan artikel 61, vierde lid, van de Wbp. Zij impliceert de bevoegdheid een bestuurlijke last onder dwangsom op te leggen (art. 5:32, eerste lid, Awb).

#### *Artikel 10:15*

De regeling betreffende de verslaglegging is ontleend aan artikel 16 van de Wet Nationale ombudsman.

#### *Artikel 11:1*

In dit artikel worden voorzieningen getroffen voor het geval het overheidsorgaan dat het besluit krachtens deze wet heeft genomen tevens de rechter is die in beroep of hoger beroep bevoegd is over dit besluit te oordelen.

In het eerste lid wordt een voorziening getroffen voor het geval dat een verzoek om informatie bij een rechtbank wordt ingediend door iemand die zijn woonplaats heeft in het rechtsgebied van die rechtbank. Op grond van artikel 8:7 van de Algemene wet bestuursrecht is dan die rechtbank bevoegd om van het beroep kennis te nemen. Deze rechtbank is in een dergelijk geval niet aan te merken als onafhankelijke rechter. Om deze reden wordt in artikel 11:1, eerste lid, de rechtbank bevoegd verklaard die als eerst volgende is genoemd in de Wet op de rechterlijke indeling. Indien de rechtbank die het besluit genomen heeft in de Wet op de rechterlijke indeling als laatste rechtbank in het ressort wordt genoemd, dan is de eerste in die wet genoemde rechtbank bevoegd. Artikel 8:13 Awb bevat een regeling op grond waarvan de rechtbank kan bepalen een zaak door te verwijzen, waar zij bij is betrokken. Deze bepaling is echter facultatief en biedt bovendien een zekere mogelijkheid tot forumshoppen. Derhalve is hier artikel 8:13 niet van overeenkomstige toepassing verklaard.

In het tweede lid wordt een voorziening getroffen indien hoger beroep wordt ingesteld tegen een besluit op grond van deze wet, genomen door de Raad van State. Ook de Raad van State kan in een dergelijk geval niet worden aangemerkt als een onafhankelijke rechter. Daarom wordt voorgesteld het hoger beroep op te dragen aan de Centrale Raad van Beroep, waarbij de bepalingen over hoger beroep uit de Wet op de Raad van State van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

Overwogen is om tegen besluiten op grond van deze wet, genomen door organen van de rechterlijke macht en de Raad van State beroep open te stellen bij een nieuw orgaan dat onafhankelijk is van de rechterlijke macht. Aan dat orgaan zouden dan ook de behandeling van beroepen tegen besluiten van de Hoger Raad, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep moeten worden opgedragen. Hiervan is afgezien, omdat niet aannemelijk is dat het aantal beroepen groot genoeg zal zijn om een nieuw rechtsprekend orgaan met een volwaardige taak te belasten. Uit doelmatigheidsoverwegingen kiest dit wetsvoorstel ervoor om tegen besluiten van de rechterlijke macht de gewone beroepsgang van de Algemene wet bestuursrecht open te stellen en slechts die voorzieningen te treffen die noodzakelijk zijn in geval de bevoegde rechter zelf het bestreden besluit heeft genomen.

#### *Artikel 11:2*

Eén van de grootste problemen die gebruikers met de huidige Wob ervaren, betreft de lange duur van procedures. Deze bepaling komt daaraan tegemoet voorzover het procedures in rechtsbescherming betreft. Op grond van de Awb kan wanneer bezwaar is gemaakt (al dan niet tegen het uitblijven van een besluit) of beroep is ingesteld in

spoedeisende gevallen een voorlopige voorziening worden gevraagd. Er is echter weinig voorlopigs aan een voorziening die strekt tot informatieverstrekking. Een dergelijke beslissing is namelijk niet goed ongedaan te maken wanneer in de bodemprocedure anders zou worden geoordeeld. Dit kan voorzieningenrechtters ervan weerhouden een voorziening te treffen ook al zou deze wel aangewezen zijn. In veel gevallen zijn geschillen inzake openbaarmaking relatief eenvoudig. Er moeten beoordelingen plaatsvinden maar de belangenafweging is tamelijk gebonden. De rechter zou dan heel goed een eindoordeel kunnen geven. De Awb geeft in artikel 8:86 de voorzieningenrechter de mogelijkheid om wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan, onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak. Artikel 78 van de Vreemdelingenwet 2000 kent deze mogelijkheid ook hangende bezwaar of administratief beroep. Ten einde ook in procedures over overheidsinformatie te bewerkstelligen dat procedures worden versneld, wordt voorgesteld de voorzieningenrechter op te dragen zoveel mogelijk een einduitspraak te doen.

De tekst van het eerste lid is ontleend aan artikel 78 Vreemdelingenwet 2000.

In het voorgestelde tweede lid wordt de discretionaire bevoegdheid van de voorzieningenrechter om hangende beroep tevens in hoofdzaak te beslissen ingeperkt door hem op te dragen zo mogelijk uitspraak te doen in hoofdzaak.

#### *Artikel 11:3*

In § 6.3 is de noodzaak naar voren gebracht van een regeling voor de informatieverstrekking in procedures waarbij een overheidsorgaan partij is. In het voorgestelde artikel 11:3 wordt een procedure ingevoerd voor de rechtsbescherming bij terinzagelegging van informatie voor derden. Degene op wie de informatie betrekking heeft of degene die de informatie aan het bestuursorgaan heeft verstrekt krijgt hierbij een rechtsingang om zich tegen de terinzagelegging te verweren. Voor de bepaling heeft artikel D 9 van de Kieswet model gestaan. De rechtsingang dient om schade door de terinzagelegging te voorkomen. Daarom bestaat deze ingang slechts gedurende de terinzagelegging. Met het instellen van de procedure wordt de terinzagelegging geschorst. De rechter beslist binnen vier weken op het verzoek. Er staat geen hoger beroep open. Er hoeft niet eerst bezwaar ingediend te worden. De termijn van zes weken uit artikel 6:7 van de Awb is niet van toepassing.

De bepaling geldt indien dit bij wettelijk voorschrift of bij besluit van een overheidsorgaan is bepaald. In het voorgestelde artikel 12:1 wordt deze procedure van toepassing verklaard bij de terinzagelegging op grond van de artikelen 3:11 (terinzagelegging voor een ieder in het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure), 7:4

(terinzagelegging voor belanghebbende voorafgaand aan de hoorzitting in de bezwaarfase) en 7:18 (terinzagelegging voor belanghebbende voorafgaand aan de hoorzitting bij administratief beroep) van de Awb. Bij de aanpassingswetgeving zal worden gezien bij welke andere procedures artikel 11:3 van toepassing zal worden verklaard. Te denken valt aan bijvoorbeeld de artikelen 35, derde en vierde lid, en 42, derde en vierde lid, van de Mededingingswet die kunnen worden vervangen door de regeling van artikel 11:3.

#### *Artikel 12:1*

##### *Onderdeel A*

Artikel 2:5 van de Awb wordt geschrapt omdat de inhoud van dit artikel in artikel 8:4 van onderhavig voorstel van wet is overgenomen. Het bevat een algemeen beginsel van overheidsinformatierecht en hoort derhalve thuis in een Algemene wet overheidsinformatie. Zie verder de toelichting bij artikel 8:4.

##### *Onderdeel B*

De voorgestelde wijziging van het tweede lid van artikel 3:7 van de Awb sluit aan bij een suggestie die door Kummeling is gedaan. Terecht merkt hij op: "Het doet enigszins merkwaardig aan dat de Wet openbaarheid van bestuur op de relatie overheidsorgaan - adviescollege van toepassing wordt verklaard, omdat een adviseur mede in het belang van die overheid functioneert. Bovendien betreffen de werkzaamheden van een adviseur vaak die onderwerpen waarvoor een overheidsorgaan op grond van artikel [10 van de Wob] kan weigeren informatie te verstrekken. Zo moet een medisch adviseur juist onderzoek doen naar feiten en omstandigheden die de persoonlijke levenssfeer raken, en betreffen de werkzaamheden van de Adviescommissie Mensenrechten en buitenlandsbeleid per definitie de betrekkingen van Nederland met andere landen (...). Deze en andere adviseurs zijn afhankelijk van de gegevens die van overheidswege worden verstrekt teneinde hun taak goed te kunnen vervullen."<sup>120</sup>

##### *Onderdelen C, D, E en F*

Wegens zijn verwevenheid met de procedure waarin die informatie wordt verstrekt, wordt deze regeling opgenomen in de Awb. De regeling beoogt te voorzien in rechtsbescherming voor belanghebbenden bij informatie die ter inzage wordt gelegd in een openbare voorbereidingsprocedure, een bezwaarprocedure, een administratieve beroepsprocedure of een beroep bij de rechtbank.

---

<sup>120</sup> H.R.B.M. Kummeling, *Advisering in het Publiekrecht*, diss. KUN, 1988, p. 175, zie ook pp. 250-251.

Onderdeel C wijzigt artikel 3:11 van de Awb. In artikel 3:11 van de Awb wordt de terinzagelegging geregeld in de gevallen dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is. De ter inzage gelegde documenten zijn openbaar voor een ieder, zodat een bestuursorgaan de maatstaf van artikel 10 van de Wob moet hanteren bij de afweging of een document ter inzage kan worden gelegd. De verwijzing naar artikel 10 van de Wob wordt vervangen naar een verwijzing naar artikel 3:4 van onderhavig voorstel van wet. Voorgesteld wordt een nieuw derde lid toe te voegen op grond waarvan de belanghebbende bij het in voorbereiding zijnde besluit alsmede degene op wie de informatie betrekking heeft of degene die de informatie aan het bestuursorgaan heeft verstrekt, kunnen verzoeken om de terinzagelegging achterwege te laten voorzover een in artikel 3:4 van de Algemene wet overheidsinformatie genoemd belang aan openbaarmaking van die informatie in de weg staat. In een nieuw tweede lid wordt de mogelijkheid geboden dat de belanghebbende, degene op wie de informatie betrekking heeft of degene die de informatie aan het bestuursorgaan heeft verstrekt een zogenoemde 'tweede tekst' opstelt, waaruit de informatie die op grond van artikel 3:4 van de Algemene wet overheidsinformatie niet openbaar is, niet kan worden afgeleid. Het voorgestelde artikel 3:11, vierde lid, is afgeleid van artikel 19.3, eerste lid, van de Wet milieubeheer dat als gevolg van deze bepaling (en artikel 3:2 van onderhavig voorstel van wet) bij de aanpassingswetgeving kan komen te vervallen. Tot slot wordt in artikel 3:11, vijfde lid, van de Awb het beroep tegen terinzagelegging op grond van het voorgestelde artikel 11:3 van onderhavig voorstel van wet van toepassing verklaard.

In de artikelen 7:4 en 7:18 van de Awb wordt de terinzagelegging geregeld voorafgaand aan de hoorzitting in bezwaar, respectievelijk in administratief beroep. In deze artikelen is in het zesde lid bepaald dat een belanghebbende kan verzoeken om delen van het dossier niet ter inzage te leggen. In het zevende lid is bepaald dat een bestuursorgaan dat verzoek niet inwilligt als de betreffende informatie op grond van de Wob openbaar zou zijn. In de onderdelen D en E worden de artikelen 7:4 en 7:18 van de Awb zodanig gewijzigd dat op grond van het zesde lid tevens degenen op wie de informatie betrekking heeft of degenen die de informatie aan het bestuursorgaan hebben verstrekt het bestuursorgaan om beperking van de terinzagelegging kunnen verzoeken. Zij hoeven niet noodzakelijkerwijs belanghebbenden bij het bestreden besluit te zijn. Het nieuwe zevende lid handhaaft de regel dat het verzoek om beperkte terinzagelegging wordt afgewezen als de desbetreffende informatie openbaar zou zijn. Toegevoegd wordt dat beperkte terinzagelegging in ieder geval aan de orde is als het geschil

gaat over openbaarmaking of verstrekking van informatie. Daarbij valt in de eerste plaats, doch niet uitsluitend, te denken aan procedures op grond van een verzoek als bedoeld in de artikelen 5:1 en 6:1 tot en met 6:4 van onderhavig voorstel van wet.

Tot slot wordt in het achtste lid het beroep tegen terinzagelegging op grond van het voorgestelde artikel 11:3 van onderhavig voorstel van wet van toepassing verklaard op de bezwaarfase en het administratief beroep.

Als sluitstuk wordt in onderdeel F artikel 8:29 van de Awb aangepast. Artikel 8:29 van de Awb bepaalt dat partijen die verplicht zijn de rechtbank inlichtingen te verstrekken of stukken te overleggen, in geval van gewichtige redenen onder andere de rechtbank kunnen mededelen dat uitsluitend de rechtbank kennis zal mogen nemen van de inlichtingen onderscheidenlijk de stukken met uitsluiting van de andere partijen in het geding. In het tweede lid, wordt overeenkomstig de voorgestelde wijzigingen in de artikelen 7:4, zevende lid, en 7:18, zevende lid, van de Awb toegevoegd dat van gewichtige redenen in ieder geval sprake is als het geschil gaat over openbaarmaking of verstrekking van informatie. In het eerste en het tot zesde lid vernummerde vijfde lid wordt de werking van artikel 8:29 uitgebreid, in die zin dat de rechter de mogelijkheid krijgt om te bepalen dat van informatie of stukken slechts kennis kan worden genomen door het bestuursorgaan en de partij die deze informatie of die stukken aan het bestuursorgaan heeft verstrekt. De andere partijen in het geding kunnen als gevolg van de wijziging in het vijfde lid (oud) in dat geval niet weigeren dat de rechter mede op grondslag van die informatie of stukken uitspraak doet. Onverkort handhaven van het recht tot toestemming zou andere partijen in het geding een te machtige positie geven.<sup>121</sup>

In het voorgestelde nieuwe vierde lid wordt de rechter opgedragen bij beantwoording van de vraag of van gewichtige redenen sprake is, degene te horen op wie de informatie betrekking heeft of die de informatie aan het bestuursorgaan heeft verstrekt. Op deze wijze is de belanghebbende niet afhankelijk van de wijze waarop het bestuursorgaan een beroep doet op gewichtige redenen. Als de rechter hiertoe aanleiding ziet, kan hij ambtshalve horen, dat wil in dit verband zeggen: ook in geval het bestuursorgaan geen beroep heeft gedaan op gewichtige redenen als bedoeld in artikel 8:29, eerste lid.

#### *Onderdeel H*

De verwijzing naar de Wob in artikel 9:36, eerste lid, van de Awb komt te vervallen, nu op grond van artikel 3:2, eerste lid, onderdeel i, van

---

<sup>121</sup> Zie: E.C. Pietermaat, Processuele openbaarheid, in Jonge VAR-reeks 2, Den Haag 2004, p. 44.

onderhavig voorstel van wet schriftelijke oordelen in klachtprocedures van rechtswege openbaar zijn en op grond van het tweede lid van dat artikel een openbare versie kan worden opgesteld als het oordeel informatie bevat die op grond van artikel 3:4 van onderhavig voorstel van wet niet openbaar gemaakt kan worden.

Artikel 9:36, vijfde lid, van de Awb kan vervallen, nu de bepalingen over de kosten van de artikelen 3:6 en 5:9 van onderhavig voorstel van wet van toepassing zijn op de verstrekking van openbare oordelen in klachtprocedures.

*Artikel 12:1, onderdeel G, artikel 12:5 en artikel 12:7*

In artikel 8:79, tweede lid, van de Awb, artikel 28 tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en artikel 365, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering worden van een gelijklopende tekst voorzien op grond waarvan aan een ieder de openbare versie van een rechterlijke uitspraak wordt verstrekt. Aan een uitzonderingsbepaling op artikel 8:79, tweede lid, Awb als artikel 27g van de Algemene wet inzake rijksbelastingen bestaat in een dergelijk stelsel geen behoefte meer. Deze bepaling zal bij de aanpassingswetgeving komen te vervallen.

Artikel 28, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bepaalt dat de griffier beoordeelt welke gegevens worden geweigerd. Het zesde lid biedt de mogelijkheid om voorziening te vragen bij de voorzieningenrechter. Die voorziening is niet meer nodig, nu het oordeel al bij de uitspraak is gedaan en altijd een verzoek op grond van artikel 5:1, juncto 5:3, derde lid, van onderhavig voorstel van wet bij het bestuur van een rechtbank kan worden gedaan.

In de aanpassingswetgeving zullen de door deze wijziging noodzakelijke wijzigingen in de artikelen 290, vierde lid, en 811, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering worden meegenomen.

Artikel 365 van het Wetboek van Strafvordering wordt gewijzigd overeenkomstig de wijziging van artikel 28 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvorming en artikel 8:79, tweede lid, Awb. Artikel 365 van het Wetboek van Strafvordering regelt tevens de openbaarheid van het proces-verbaal ter zitting. Deze openbaarheid is gehandhaafd.

*Artikel 12:3*

In artikel 12:3 wordt de geheimhoudingsplicht van de Algemene Rekenkamer aangepast aan onderhavige wet. De in deze wet opgenomen geheimhoudingsplicht was gekoppeld aan de aard van betreffende gegevens. Deze vage norm wordt thans ingevuld door de

uitzonderingsgronden van onderhavige wet hierop van toepassing te verklaren.

*Artikel 12:4*

In artikel 16 van de Wet Nationale ombudsman wordt de verwijzing naar artikel 10 van de Wob vervangen door een verwijzing naar artikel 3:4 van onderhavig voorstel van wet.

*Artikel 12:6*

Het succes van elke wettelijke regeling en ook van een regime dat op transparantie is gericht, staat of valt met een loyale uitvoering. De vraag of bepaalde informatie al dan niet aan het publiek onthouden moet blijven, behoort beantwoord te worden door toepassing van de uitzonderingsgronden. Het opzettelijk onttrekken van documenten aan de werking van de wet kan niet worden toegestaan. Voorgesteld wordt daarom in het Wetboek van Strafrecht, boek 2, titel XXVIII Ambtsmisdrijven, een strafbepaling op te nemen. Deze bepaling wordt geplaatst na artikel 360 over vervalsing in boeken en artikel 361 over verduistering van bewijsstukken. Voor de strafmaat is aangesloten bij laatstgenoemde bepaling.

*Artikel 12:8*

Zoals in § 4.2.3 van deze toelichting is betoogd, wordt voorgesteld om op de regels over openbaarheid van rechtswege van adviezen en adviesaanvragen niet langer een uitzondering te maken voor de adviezen van de Raad van State over wetgeving en het voorstel van wet waarover advies wordt gevraagd. Als sequeel van deze keuze komen in de Wet op de Raad van State de artikelen 25a en 25b te vervallen.

*Artikel 13:2*

Deze bepaling voorziet in een gewenningstermijn voor de elektronische ontsluiting van informatie en in het bijzonder van geconsolideerde versies van regelgeving. Deze termijn bedraagt twee jaar, met uitzondering van de verplichting van artikel 4:6 om een register op te zetten en de verplichting van artikel 4:3, eerste lid, juncto artikel 3:2, eerste lid, onderdeel j, om beschikkingen op internet te plaatsen. Gelet op de noodzakelijke investeringen bedraagt de termijn in deze gevallen vijf jaar.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,



## BIJLAGE: TRANSPONERINGSTABEL

Algemene wet overheidsinformatie	Wet openbaarheid van bestuur
1:1	nieuw
1:2	nieuw
1:3	nieuw
2:1, onderdeel a	1, onderdeel i
2:1, onderdeel b	1, onderdeel a
2:1, onderdeel c	nieuw
2:1, onderdeel d	1, onderdeel c
2:1, onderdeel e	1, onderdeel f
2:1, onderdeel f	1, onderdeel g
2:1, onderdeel g	1, onderdeel h
2:1, onderdeel h	nieuw
2:1, onderdeel i	nieuw
2:1, onderdeel j	nieuw
2:2	nieuw
2:3	nieuw
2:4	nieuw
2:5	nieuw
2:6	11i voor hergebruik; nieuw voor het overige
3:1	2, eerste lid
3:2, eerste lid, onderdeel e	9
3:2, eerste lid, onderdeel g	10, vierde en achtste lid
3:2, eerste lid, onderdeel h	28, tweede lid, Rv, 8:79, tweede lid, Awb, 365, vierde lid, Sv
3:2, eerste lid, voor het overige	nieuw
3:2, tweede lid	nieuw
3:2, derde lid	nieuw
3:3, eerste lid	2, tweede lid
3:3, tweede lid,	nieuw
3:3, derde lid	7, derde lid
3:4, eerste lid, onderdeel a	10, eerste lid, onderdeel a
3:4, eerste lid, onderdeel b	10, eerste lid, onderdeel b
3:4, eerste lid, onderdeel c	10, eerste lid, onderdeel d
3:4, eerste lid, onderdeel d	nieuw
3:4, eerste lid, onderdeel e	nieuw
3:4, eerste lid, onderdeel f	nieuw
3:4, tweede lid, onderdeel a	10, zevende lid, onderdeel b, voor milieu-informatie, nieuw voor het overige
3:4, tweede lid, onderdeel b	10, tweede lid, onderdeel a
3:4, tweede lid, onderdeel c	10, tweede lid, onderdeel b
3:4, tweede lid, onderdeel d	10, eerste lid, onderdeel c
3:4, tweede lid, onderdeel e	10, tweede lid, onderdeel c
3:4, tweede lid, onderdeel f	10, tweede lid, onderdeel d
3:4, tweede lid, onderdeel g	nieuw
3:4, tweede lid, onderdeel h	10, tweede lid, onderdeel e
3:4, tweede lid, onderdeel i	10, zevende lid, onderdeel a, voor milieu-informatie, nieuw voor het overige

3:4, tweede lid, onderdeel j	11, eerste lid
3:4, tweede lid, onderdeel k	10, tweede lid, onderdeel f
3:4, tweede lid, onderdeel l	10, tweede lid, onderdeel g
3:4, derde lid	nieuw
3:5, eerste lid	10, vijfde lid
3:5, tweede lid	10, derde lid,
3:5, derde lid	11, tweede lid
3:5, vierde lid	10, zesde lid
3:6	nieuw
4:1, eerste lid	8
4:1, tweede lid	nieuw
4:2	nieuw
4:3	nieuw
4:4	nieuw
4:5	nieuw
4:6	nieuw
4:7	nieuw
4:8	nieuw
5:1	3
5:2	7, tweede lid, onderdeel b
5:3	nieuw
5:4	6
5:5	5
5:6	nieuw
5:7	7, tweede lid, onderdeel a
5:8	nieuw
5:9, eerste lid	nieuw
5:9, tweede lid	12
6:1	nieuw
6:2	nieuw
6:3	nieuw
6:4	nieuw
7:1	11a
7:2	11b
7:3	11c
7:4	11d
7:5	11e
7:6	11f
7:7	11g
7:8	11h
7:9	16
8:1	nieuw
8:2	nieuw
8:3	nieuw
8:4	2:5 Awb
10:1	nieuw
10:2	nieuw
10:3	nieuw
10:4	nieuw
10:5	nieuw
10:6	nieuw
10:7	nieuw
10:8	nieuw

10:9	nieuw
10:10	nieuw
10:11	nieuw
10:12	nieuw
10:13	nieuw
10:14	nieuw
10:15	nieuw
11:1	nieuw
11:2	nieuw
11:3	nieuw
12:1	Aanpassing Awb
12:2	Schrapping Ambtenarenwet 125a, derde lid
12:3	Aanpassing Comptabiliteitswet
12:4	Aanpassing WNo
12:5	Aanpassing 28 WBRv
12:6	nieuw
12:7	Aanpassing 365, vierde lid WvSv
12:8	vervallen 25a en 25b WRvS
13:1	Intrekking Wob
13:2	Inwerkingtreding
13:3	Citeertitel

<b>Wet openbaarheid van bestuur</b>	<b>Algemene wet overheidsinformatie</b>
1, onderdeel a	2:1, onderdeel b
1, onderdeel b	vervallen
1, onderdeel c	2:1, onderdeel d
1, onderdeel d	vervallen
1, onderdeel e	vervallen
1, onderdeel f	2:1, onderdeel e
1, onderdeel g	2:1, onderdeel f
1, onderdeel h	2:1, onderdeel g
1, onderdeel i	2:1, onderdeel a
1a	vervallen
2, eerste lid	3:1
2, tweede lid	3:3, eerste lid
3	5:1
4	vervallen
5	5:5
6	5:4
7, eerste lid	vervallen
7, tweede lid	5:2, 5:7
7, derde lid	3:3, derde lid
8	4:1
9	3:2, eerste lid, onderdeel e
10, eerste lid, onderdeel a	3:4, eerste lid, onderdeel a
10, eerste lid, onderdeel b	3:4, eerste lid, onderdeel b
10, eerste lid, onderdeel c	3:4, tweede lid, onderdeel d
10, eerste lid, onderdeel d	3:4, eerste lid, onderdeel c
10, tweede lid, onderdeel a	3:4, tweede lid, onderdeel b
10, tweede lid, onderdeel b	3:4, tweede lid, onderdeel c
10, tweede lid, onderdeel c	3:4, tweede lid, onderdeel e
10, tweede lid, onderdeel d	3:4, tweede lid, onderdeel f

10, tweede lid, onderdeel e	3:4, tweede lid, onderdeel h
10, tweede lid, onderdeel f	3:4, tweede lid, onderdeel k
10, tweede lid, onderdeel g	3:4, tweede lid, onderdeel l
10, derde lid	3:5, tweede lid
10, vierde lid	3:2, eerste lid, onderdeel g
10, vijfde lid	3:5, eerste lid
10, zesde lid	3:5, vierde lid
10, zevende lid, a	3:4, tweede lid, onderdeel i
10, zevende lid, b	3:4, tweede lid, onderdeel a
10, achtste lid	3:2, eerste lid, onderdeel g
11, eerste lid	3:4, tweede lid, onderdeel j
11, tweede lid	3:5, derde lid
11, derde lid	vervallen
11, vierde lid	3:5, derde lid
11a, eerste lid	7:1
11a, tweede lid	vervallen
11b	7:2
11c	7:3
11d	7:4
11e	7:5
11f	7:6
11g	7:8
11h	7:9
11i	2:6
12	5:9, tweede lid
13	vervallen
14	vervallen
16	7:9
17	vervallen