



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
De heer dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer (070) 373 8857	uw kenmerk	bijlage(n)
betreft Wet openbaarheid van bestuur	ons kenmerk ECGR/U201300272	datum 22 maart 2013

Geachte heer Plasterk,

Naar aanleiding van het schriftelijke verzoek van uw voorganger mevrouw mr. drs. J.W.E. Spies om advies over het concept wetsvoorstel tot wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna ook: Wob) in verband met aanvullingen inzake onredelijke en omvangrijke verzoeken, inzake bijzondere verstrekkingen alsmede inzake hergebruik en in rekening te brengen vergoedingen (brief uw kenmerk 2012-0000364299), ontvangt u hierbij onze reactie. Wij zullen conform uw verzoek ook ingaan op de vraag naar de behoefte aan de artikelen 7a, 7b en 7c van het nieuw voorgestelde hoofdstuk III-A over verstrekking van niet-openbare informatie aan bijzondere belanghebbenden.

Korte samenvatting standpunt VNG

De rode draad van onze visie op de Wet openbaarheid van bestuur is: de VNG is voorstander van meer actieve openbaarheid en is tegelijkertijd ook van mening dat gemeenten een handvat dienen te hebben om apert oneigenlijk gebruik van de Wob tegen te kunnen gaan.

Ten aanzien van het nu voorliggende wetsvoorstel luidt ons standpunt op een viertal essentiële onderdelen als volgt:

- De aanpak van oneigenlijk gebruik van de Wob is van groot belang. Uiteraard dient behoedzaam te worden gehandeld waarbij een restrictieve benadering gewenst is. Openbaarheid van informatie staat immers voorop. Wij zijn echter van mening dat een te hoge standaard voor bestuursorganen wordt voorgesteld om onredelijkheid aannemelijk te kunnen maken.
- De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen dient te worden losgekoppeld van de Wob. Op die manier is er een eenvoudige oplossing bereikt voor de oneigenlijke Wob verzoeken die gericht zijn op het verdienen van geld;
- Aan de regeling om niet-openbare informatie aan bijzondere belanghebbenden te verstrekken kleven veel nadelen. Wij zijn van mening dat de vertrouwelijke verstrekking van bepaalde soorten documenten inbreuk maakt op het uitgangspunt van de Wob dat informatie die aan één persoon wordt verstrekt daarna voor een ieder openbaar is;
- De regeling voor het vereenvoudigen en stimuleren van commercieel en niet-commercieel hergebruik van vrij toegankelijke overheidsinformatie is (te) verstrekkend. Wij zijn van mening dat het juridische kader tot het noodzakelijke beperkt dient te worden om het beoogde doel te kunnen verwezenlijken.

Inleiding

Het centrale doel van de Wob is het reguleren van de informatievoorziening ten behoeve van de controle op de goede en democratische bestuursvoering. Burgers dienen toegang te hebben tot overheidsinformatie om het bestuur adequaat te kunnen controleren en eventuele misstanden aan de kaak te kunnen stellen. Bovendien dienen burgers over voldoende informatie te beschikken om mee te kunnen denken met de overheid en deel te kunnen nemen aan het werk van de overheid. De regering is van mening dat het streven naar openbaarheid niet ten koste dient te gaan van de effectiviteit van het openbaar bestuur. De kern van het concept wetsvoorstel aanpassing Wet openbaarheid van bestuur (hierna: wetsvoorstel) betreft derhalve een regeling dat een verzoek om informatie buiten behandeling kan worden gelaten, indien het verzoek kennelijk onredelijk is. Daarnaast wordt een aantal voorzieningen getroffen op grond waarvan informatie in bepaalde gevallen in verband met bijzondere belangen kan worden verstrekt zonder dat tevens sprake is van openbaarmaking voor een ieder.

Bovendien wil de regering het hergebruik van openbare overheidsinformatie actief bevorderen. Zij is van mening dat het hergebruik van overheidsinformatie in de praktijk niet tot ontwikkeling komt omdat er belemmeringen worden gevoeld op het gebied van kosten en gebruiksvoorwaarden. Het wetsvoorstel beoogt deze belemmeringen weg te nemen.

Wij hebben het wetsvoorstel uitvoerig bestudeerd. Voordat wij echter inhoudelijk ingaan op het wetsvoorstel, maken wij van de gelegenheid gebruik u te informeren over onze eigen recente inspanningen op het terrein van openbaarheid van bestuur.

De transparante gemeente

Afgelopen jaren is de aandacht voor transparantie in het openbaar bestuur enorm toegenomen. Niet alleen door het aantal Wob-verzoeken, maar ook door opkomst van digitale media en toename van het aantal nieuwsbronnen. Informatie wordt veel sneller verspreid dan vroeger. Burgers hebben er tegenwoordig behoefte aan om zelf met de beschikbare informatie besluitvorming door de overheid te toetsen. Ook willen burgers steeds vaker een actieve bijdrage leveren aan de besluitvorming, en daarvoor dienen zij dezelfde informatiepositie te hebben als het bestuursorgaan.

Op 30 oktober jongstleden organiseerde de VNG een succesvolle bijeenkomst over de Wet openbaarheid van bestuur. Met deze bijeenkomst gaven wij ook gehoor aan een oproep van de Tweede Kamer aan de VNG: verzorg scholing aan ambtenaren, versterk het urgentiegevoel bij gemeenten en ga in gesprek met bestuurders over de wijze waarop de Wob het beste kan worden uitgevoerd.

Ons discussiestuk “De transparante gemeente” schreven wij vanuit de constatering dat het noodzakelijk is om met gemeenten van gedachten te wisselen over de toekomst van openbaarheid van bestuur.

De rode draad van onze visie is: de VNG is voorstander van meer actieve openbaarheid en is tegelijkertijd ook van mening dat gemeenten een handvat dienen te hebben om apert oneigenlijk gebruik van de Wob tegen te kunnen gaan. Wij willen gemeenten stimuleren om niet krampachtig om te gaan met de behoefte aan informatie bij burgers en media, maar zoveel mogelijk actief te communiceren met hen over het beleid en de voorgenomen besluiten. Dat vergt in sommige gevallen een cultuuromslag. Gemeenten moeten in gesprek komen met burgers en media om samen te zorgen voor een goed en transparant lokaal bestuur. Informatie wordt meer en meer gezien als hét element waarmee het functioneren van overheden kan worden verbeterd, waarmee de capaciteit om aan de vraag van het publiek te voldoen kan worden verhoogd en waarmee de relatie met de stakeholders kan worden verbeterd.

De vraag is hoe overheden op een goede manier transparant kunnen zijn: doe je het goed (tijdig, compleet en te begrijpen), dan zal de samenleving geloven dat je goede intenties hebt en zul je vertrouwen winnen (en in ieder geval niet verliezen). Maar: doe je het niet goed, dan zullen ze denken dat je incompetent bent, en zul je juist vertrouwen verliezen (en zeker niet winnen). Mede op basis van wetenschappelijk onderzoek is de conclusie te trekken dat het openbaar maken van simpelweg alle documenten, op zowel passieve- als actieve wijze, niet kan en dat er dus een opdracht bij de wetgever ligt om helder te definiëren welke informatie wel openbaar zal worden gemaakt en welke niet. In dat kader kan worden gerefereerd aan het initiatief-wetsvoorstel van Mariko Peters, voormalig lid van de Tweede Kamer voor Groen Links. Zij nam in de tekst van haar voorstel een bepaling op die invulling geeft aan de versterking van de actieve openbaarheid, dus het toegankelijk maken van informatie nog voordat daar om verzocht is. Dit voorstel verplicht dat bepaalde categorieën informatie in ieder geval uit eigen beweging worden geopenbaard.

Zo kunnen wij ons voorstellen dat er een verplichting in de wet komt voor het actief openbaar maken van, zoals in de tekst van het voorstel omschreven, bijvoorbeeld vergaderstukken en verslagen van gemeenteraden (tenzij daarop een wettelijke geheimhoudingsverplichting rust), inzicht in de gemeentelijke organisatie en werkwijze, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen en de bereikbaarheid van het bestuursorgaan en zijn organisatieonderdelen en de wijze waarop een verzoek om informatie kan worden ingediend. Hierbij merken we op dat een goede informatiehuishouding een voorwaarde is voor niet alleen actieve openbaarmaking als ook voor het snel en effectief afhandelen van (passieve) Wob verzoeken.

Overigens pleitte prof. Van der Meulen in zijn voorontwerp voor een Algemene wet overheidsinformatie reeds in 2006 voor het vastleggen van diverse categorieën informatie die actief openbaar gemaakt moeten worden. Tenslotte wijzen wij u op de conclusies in het proefschrift van Stephan Grimmelikhuisen. Hij geeft aan dat met de belofte van openbaarheid een schoon imago wordt geveinsd, maar nog geen vertrouwen wordt gekweekt. Het tegendeel kan er eerder mee worden bereikt als mensen te veel verwachtingen krijgen van de beloofde openheid die er vervolgens niet is. Ook kan openbaarheid van informatie wel het vertrouwen schragen, maar tegelijk twijfels voeden over de competentie van de overheid.

De voortschrijdende digitalisering en de opkomst van veel verschillende soorten media heeft (in combinatie met het besef dat burgers meer bij het dagelijks bestuur van de overheid betrokken moeten worden) geleid tot veel rapporten en tot een voorzichtige wijziging in het denken over de beschikbaarheid van informatie.

Als VNG zeggen we: rapporten maken en voorzichtige wijzigingen in het denken zijn niet voldoende. Wij kijken kritisch naar de overheid maar ook naar de rol van media en burgers in het proces. Het lokaal bestuur geeft met het discussiestuk "De Transparante Gemeente" aan voorloper te willen zijn in de wijze waarop het invulling geeft aan de wettelijke plicht om zoveel mogelijk informatie actief openbaar te maken. Zo dragen wij bij aan een betere werking van de lokale democratie en de rol die een ieder vervult in de zoektocht naar informatie. Wij merken hierbij wel op dat veel gemeenten hechten aan een hoge mate van beleidsintimiteit: documenten die zich in het interne besluitvormingsproces bevinden dienen zo veel mogelijk buiten de toepassing van de Wob te vallen.

Er is echter ook een keerzijde aan openbaarheid van informatie. Indien het overduidelijk is dat een verzoek niet gericht is op het verkrijgen van informatie, dan dient er ook een uitzonderingsgrond aanwezig te zijn om dergelijke verzoeken buiten behandeling te kunnen laten. Het hebben van een dergelijk handvat zal tevens een positief effect kunnen betekenen voor de gewenste cultuuromslag in het kader van actieve openbaarmaking van documenten.

Hierbij merken wij overigens nog op dat, indien er sprake is van een Wob-verzoek inzake meldingen over integriteitschendingen, de verstrekte informatie in onze visie niet te herleiden mag zijn tot de persoon die de melding gedaan heeft.

De VNG organiseert in de eerste helft van 2013 een aantal discussiebijeenkomsten over de inhoud van de publicatie "De Transparante Gemeente". Met de opbrengst van deze discussiebijeenkomsten zal de VNG trachten te concretiseren in welke mate gemeenten willen bijdragen aan het actiever openbaar maken van beschikbare documenten.

Wij verzoeken u om, nu er een nieuw kabinet is aangetreden, samen met ons een meer fundamentele blik – gelet ook op onze VNG visie - ten opzichte van het wetsvoorstel van uw ambtsvoorganger te benutten.

We gaan nu over op onze inhoudelijke reactie op het wetsvoorstel die uit een aantal kernpunten bestaat.

Onredelijk gebruik

In artikel 3a van het wetsvoorstel wordt een regeling voorgesteld die er in voorziet een verzoek als kennelijk onredelijk buiten behandeling te laten indien de verzoeker niet meewerkt aan een verzoek tot nadere precisering dan wel indien een verzoek kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van informatie. De onredelijke verzoeken worden derhalve opgedeeld in twee categorieën.

We willen voorop stellen dat we (eveneens) van mening zijn dat bestuursorganen een handvat dienen te hebben om apert oneigenlijk gebruik van de Wob tegen te kunnen gaan. Het probleem met oneigenlijk gebruik van de Wob ligt namelijk vooral in het gebrek aan een uitzonderingsgrond voor die gevallen waarin overduidelijk sprake is dat het verzoek niet gericht is op het verkrijgen van informatie. Een Wob-verzoek kan bijvoorbeeld kennelijk onredelijk zijn indien met zekerheid kan worden vastgesteld dat een verzoek wordt ingediend met het enkele oogmerk om een bestuursorgaan extra te belasten.

Onredelijk gebruik van de Wob moet zo onaantrekkelijk mogelijk worden gemaakt. De gewenste cultuurverandering bij gemeenten (tot meer actieve openbaarmaking) zou namelijk kunnen worden belemmerd door verzoeken om informatie die in feite een dekmantel vormen voor het verkrijgen van proceskostenvergoedingen of het innen van een dwangsom. Daar komt nog bij dat uiteindelijk de samenleving de kosten van dergelijke verzoeken betaalt. Van een aantal verzoeken staat vrijwel onomstotelijk vast dat er sprake is van onredelijk gebruik van de wettelijke mogelijkheden. Het gaat bijvoorbeeld om het indienen van een zeer grote hoeveelheid Wob-verzoeken in korte tijd in combinatie met het versturen van een ingebrekestelling.

In de MvT wordt terecht aangegeven dat het behandelen van Wob-verzoeken weliswaar behoort tot het reguliere werk van bestuursorganen, maar dat het streven naar openbaarheid van bestuur niet ten koste dient te gaan van de effectiviteit van het openbaar bestuur. Dit is van belang gelet op de huidige tendens waarin gestreefd wordt naar een compactere overheid met minder ambtenaren.

Verzoeker werkt niet mee aan een verzoek tot nadere precisering

In het huidige artikel 3, vierde lid, van de Wob is reeds bepaald dat het bestuursorgaan de verzoeker behulpzaam moet zijn met het specificeren van te algemeen geformuleerde verzoeken. Deze bestaande regeling wordt nu opgenomen in het nieuwe artikel 3a betreffende onredelijke verzoeken. Inhoudelijk treedt geen wijziging op, zij het dat de bevoegdheid om een verzoek buiten behandeling te laten op grond van artikel 4:5 Awb bij de afdoening van een dergelijk verzoek niet langer een rol speelt.

Wij kunnen ons vinden in uw voorstel om de bestaande regeling inzake ongespecificeerde verzoeken op te nemen in de regeling betreffende onredelijke verzoeken. In de gevallen waarin de verzoeker ondanks de geboden hulp niet voorspoedig meewerkt aan het preciseren van zijn verzoek, kan inderdaad worden gezegd dat het verzoek kennelijk onredelijk is.

We stellen u in dat kader echter wel de vraag of het bestuursorgaan de verzoeker er van tevoren op dient te wijzen dat indien niet voorspoedig wordt meegewerkt aan het preciseren van zijn verzoek, het verzoek als kennelijk onredelijk buiten behandeling wordt gelaten. Uit oogpunt van zorgvuldigheid (zie ook Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 29 januari 2009, LJN: BH 2043) zal de verzoeker erop gewezen moeten worden wat de consequenties zijn indien niet voorspoedig wordt meegewerkt aan het preciseren van zijn verzoek. We verzoeken u dan ook het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.

Verzoek heeft kennelijk een ander doel dan het verkrijgen van informatie

Allereerst vragen we ons af of verzoeken van de zogenaamde “veelvragers” onder de reikwijdte van artikel 3a van het wetsvoorstel vallen? Veelplegers handelen op basis van een obsessief streven naar openbaarheid dan wel handelen zij met het oogmerk om de normale uitoefening van taken door het bestuursorgaan te verstoren, te frustreren of te vertragen. We verzoeken u deze bepaling dan wel de MvT op dit punt te wijzigen c.q. aan te vullen.

Bestuursorganen moeten een afweging maken om in voorkomende gevallen wel of niet over te gaan tot buiten behandeling laten van het betreffende verzoek. De verzoeker doet zijn verzoek met kennelijk een ander doel dan het verkrijgen van informatie. Gelet op deze afweging pleiten wij voor het opnemen van heldere criteria in de MvT bij het wetsvoorstel. Nu zijn slechts voorbeelden en diverse aspecten van een kennelijk onredelijk verzoek opgenomen. Op basis van de criteria dient te worden getoetst of er daadwerkelijk sprake is van een verzoek dat kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van informatie. Wij vrezen anders voor een grote toename van juridische procedures en daarmee nog meer administratieve lastendruk voor bestuursorganen.

Zelfs op basis van heldere criteria zal het voor bestuursorganen niet eenvoudig zijn aan te tonen dat verzoekers een ander doel hebben dan het verkrijgen van informatie. Verzoekers die een ander motief hebben dan enkel het opvragen van informatie zullen dit immers niet (snel) kenbaar maken. Daarboven geldt dat aspecten die raken aan het belang dat een verzoeker volgens het bestuursorgaan mogelijk wel of niet heeft bij de gevraagde informatie, niet al te veel gewicht in de schaal mogen leggen aangezien dat op gespannen voet zou staan met het uitgangspunt van de Wob dat verzoeker geen belang hoeft te stellen.

In de MvT wordt aangegeven dat een verzoek niet al te snel als onredelijk moet worden beschouwd omdat het niet op informatie zou zijn gericht. Eén enkel aspect dat leidt tot een vermoeden dat het verzoek niet op informatie is gericht, zal doorgaans onvoldoende zijn om een verzoek aan te merken als onredelijk. Meerdere aspecten, veelal in samenhang met elkaar, zullen pas kunnen leiden tot de overtuiging bij het bestuursorgaan dat er sprake is van een verzoek dat niet gericht is op informatie. In deze twee opeenvolgende zinnen zit naar onze mening overigens een bepaalde tegenstrijdigheid: *één enkele aspect doorgaans onvoldoende versus meerdere aspecten zullen pas*.

Hoewel de MvT geen deel uitmaakt van de wetstekst zelf, zal de rechter hier uiteraard wel belang aan hechten. En de concretisering van deze norm dient nu net in de jurisprudentie plaats te vinden. Wij menen dat het voor bestuursorganen al moeilijk genoeg kan zijn om één enkel aspect gemotiveerd te kunnen aanvoeren om de onredelijkheid aannemelijk te achten.

Uiteraard dient behoedzaam te worden gehandeld waarbij een restrictieve benadering gewenst is. Openbaarheid van informatie staat immers voorop. Wij zijn echter van mening dat hier een te hoge standaard wordt voorgesteld.

We verzoeken u om de MvT van het wetsvoorstel op dit punt te wijzigen.

Loskoppelen Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

Verzoeken op grond van de Wob met het oogmerk op het verbeuren van dwangsommen, die derhalve gericht zijn op het verdienen van geld, kunnen als oneigenlijk worden bestempeld. Artikel 3a van het wetsvoorstel dient als voorziening tegen dergelijke kennelijk onredelijke verzoeken. In dat kader verzoeken wij u tot het loskoppelen van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen van de Wob. Op die manier kunnen zaken op een eenvoudiger wijze worden opgelost dan door het concipiëren van gecompliceerde wetgeving. Wij menen dat juist door het in werking treden van de Wet dwangsom het oneigenlijk gebruik van de Wob sterk is gestegen.

Wij onderschrijven op dit punt dan ook de brief van de Nationale Ombudsman d.d. 30 oktober 2012 (no 2012/918 U) aan uw ministerie. Wij zijn het met de Nationale Ombudsman eens dat de gehele Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen dient te worden afgeschaft omdat deze wet niet het juiste middel is om snellere reactietijden van de overheid te bewerkstelligen. De administratieve lasten die gemeenten van de wet ondervinden, staan niet in verhouding tot de effecten van de wet.

Omvangrijke verzoeken

Conform het nieuwe artikel 3a, tweede lid wordt een verzoek, voor zover het betrekking heeft op informatie neergelegd in grote aantallen documenten, na overleg met de verzoeker buiten behandeling gelaten, behoudens een representatief deel, waarbij wordt uitgegaan van objectieve criteria. Het dient hierbij te gaan om verzoeken om bepaalde series documenten over een langere periode, waarbij het opzoeken en beoordelen van alle gevraagde gegevens niet proportioneel is ten opzichte van het met openbaarheid te dienen doel.

Bestuursorganen dienen derhalve de hoeveelheid zoekwerk of onderzoek af te wegen tegen het met de Wob te dienen belang van openbaarheid. Wanneer is sprake van onevenredig veel zoekwerk of onderzoek? Het beoordelen van Wob-verzoeken op de tijdsinvestering die het van een bestuursorgaan vraagt, lijkt op voorhand een zeer lastige afweging voor het bestuursorgaan. In de MvT wordt dan ook aangegeven dat de praktijk en jurisprudentie het begrip "grote aantallen" nader dient vorm te geven. Tevens stelt u dat voor de toepassing met name moet worden gedacht aan documenten die naar vorm of inhoud grotendeels overeenstemmen, zoals series formulieren van een bepaald beleidsproces als subsidieaanvragen of bonnetjes. Als bijvoorbeeld verzocht wordt om series documenten over een periode van vijf jaar, dan kan met toepassing van de voorgestelde bepaling het verzoek worden beperkt tot bijvoorbeeld het laatste jaar of de laatste zes maanden. Voorwaarde is dat de selectie geschiedt op basis van een objectief criterium, zoals een periode, zodat de te beoordelen en te verstrekken documenten een representatief beeld geven. Vanzelfsprekend mag een criterium niet zodanig worden gekozen dat documenten die men niet wil verstrekken, buiten behandeling blijven, terwijl andere, wel geselecteerde, documenten gewoon worden verstrekt. Dat is echter lastig te controleren en te handhaven. Wij verzoeken u om deze bepaling of de MvT op dit punt te verduidelijken opdat gemeentelijke bestuursorganen beter in staat zijn deze afweging te kunnen maken.

Daarnaast wijzen wij u nog op de suggestie die wij in de eerder genoemde publicatie “De Transparante Gemeente” reeds deden. De huidige, wettelijke beslistermijn laat geen enkele ruimte voor differentiatie, terwijl er nu juist een groot verschil is tussen eenvoudige verzoeken en bewerkelijke, uitgebreide verzoeken. Wij stellen ons op het standpunt dat daar waar de termijnen voor eenvoudige verzoeken kunnen worden bekort, de termijn voor omvangrijke verzoeken juist dient te worden uitgebreid en verzoeken u de Wob op die wijze aan te passen.

Arbeidsintensieve besluitvorming

In het wetsvoorstel schrijft u dat één van de oorzaken van een arbeidsintensieve behandeling van een Wob-verzoek gelegen is in de regel dat ieder document individueel moet worden beoordeeld en vervolgens slechts kan worden geweigerd voor zover een van de uitzonderingen van de artikelen 10 en 11 van de Wob aan de orde is. Dat heeft tot gevolg dat bijvoorbeeld alle op een verzoek betrekking hebbende e-mails individueel moeten worden gezien. Deze e-mails, zo stelt u, hebben in het algemeen voor het verzoek weinig toegevoegde waarde. U meent dat het buiten behandeling laten van deze e-mails bij een Wobverzoek verantwoord is nu dergelijke e-mails na beoordeling op grond van de artikelen 10 en 11 van de Wob in het algemeen toch niet verstrekt worden. In artikel 3a, vierde lid is daarom een nieuwe bepaling opgenomen: Voor zover een verzoek betrekking heeft op documenten die naar hun aard primair bestemd zijn voor intern beraad en die voor het overige slechts informatie bevatten die in andere vorm openbaar is of wordt, wordt het buiten behandeling gelaten.

Wij merken daarover op dat inzageverzoeken op grond van de Wob inderdaad gepaard gaan met de inzet van veel kostbare tijd en dat het derhalve van belang is dat inzageverzoeken op een snelle en effectieve wijze kunnen worden afgehandeld. Uw voorstel om alle op een verzoek betrekking hebbende e-mails buiten behandeling te laten zal de belasting van het ambtelijk apparaat terdege reduceren (capaciteit die dan kan worden ingezet voor andere, minder individueel bepaalde dienstverlening). Tevens kunnen hiermee verzoeken sneller worden afgehandeld waardoor het vertrouwen van de burger in de overheid zou kunnen toenemen. Als de burger de overheid meer vertrouwt zal de beeldvorming automatisch veranderen. Achterdocht en wantrouwen tegenover het lokaal bestuur moeten in onze visie worden omgezet in positieve feedback en vertrouwen. Zoals reeds aangegeven zal meer actieve openbaarmaking hierin een belangrijke rol dienen te spelen.

Het is dan uiteraard wel van belang dat door deze bepaling het niveau van openbaarheid niet wordt aangetast. De MvT geeft aan dat de bepaling documenten betreft die naar hun aard primair bestemd zijn voor intern beraad en die voor het overige slechts informatie bevatten die in andere vorm openbaar is of wordt. Als voorbeeld wordt vervolgens genoemd: interne e-mails.

We zijn van mening dat de bepaling in artikel 3a, vierde lid - los en in samenhang met de MvT - onvoldoende helder maakt welke documenten onder de reikwijdte van deze bepaling vallen. Zijn er andere categorieën documenten dan interne e-mails die onder deze bepaling vallen? Wanneer is sprake van interne e-mail?

We verzoeken u de voorgestelde bepaling in het wetsvoorstel te verduidelijken omdat het voorstel voor gemeenten anders niet uitvoerbaar is.

Beslistermijn bij omvangrijke verzoeken

In de praktijk blijkt dat sommige Wob-verzoeken zo omvangrijk of complex zijn dat het niet mogelijk is binnen de gestelde termijn het verzoek af te doen. In dergelijke gevallen zou het bestuursorgaan vanwege overschrijding van de beslistermijn ook geconfronteerd kunnen worden met een dwangsom.

Omdat dat niet redelijk is en om het desbetreffende verzoek beter hanteerbaar te maken, biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om de beslistermijn onder twee voorwaarden te overschrijden. Het bestuursorgaan dient in overleg te treden met de verzoeker. En tevens – als de omvang van het verzoek zodanig blijft dat het verzoek niet binnen de termijn kan worden afgedaan – dient het bestuursorgaan het verzoek op te splitsen en vervolgens om de twee weken een periodieke beslissing te nemen.

Uit het wetsvoorstel volgt niet hoe deze nieuwe regeling in artikel 6, derde lid van het wetsvoorstel zich verhoudt tot de regeling in artikel 3a, tweede lid (waarin wordt bepaald dat voor zover een verzoek betrekking heeft op informatie neergelegd in grote aantallen documenten, het verzoek na overleg met de verzoeker buiten behandeling wordt gelaten, behoudens een representatief deel, waarbij wordt uitgegaan van objectieve criteria) en met de regeling in artikel 3a, eerste lid om kennelijk onredelijke verzoeken tegen te gaan.

Tevens stellen wij ons op het standpunt dat de regeling om in deelbesluiten met een frequentie niet lager dan een periodieke beslissing per twee weken de lastendruk voor zowel burgers als bestuursorganen onnodig verhoogt.

Op bovengenoemde punten dient het wetsvoorstel wat ons betreft te worden verduidelijkt en gewijzigd.

Verstrekken van niet-openbare informatie aan bijzondere belanghebbenden

Wij merken op dat aan een regeling om niet-openbare informatie aan bijzondere belanghebbenden te verstrekken veel nadelen kleven. Wij zijn van mening dat de vertrouwelijke verstrekking van bepaalde soorten documenten inbreuk maakt op het uitgangspunt van de Wob dat informatie die aan één persoon wordt verstrekt daarna voor een ieder openbaar is. Wij wijzen u in dit kader ook op de werking van de van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) voor zover de vertrouwelijke inzage op persoonsgegevens betrekking heeft. Voor zover het individueel inzagerecht ziet op inzage in persoonlijke gegevens lijkt dit voorstel te interfereren met het kennismakingsrecht van de Wbp. Deze wet voorziet immers al in een recht op inzage in individuele en persoonsgebonden informatie. Een individueel inzagerecht wegens klemmende redenen voor bijzondere belanghebbenden en de daaraan gekoppelde geheimhoudingsverplichting (die bij schending strafbaar is) lijkt praktisch niet handhaafbaar en strookt zoals gezegd niet met de gedachte achter de Wob, namelijk openbaarheid van informatie voor een ieder. De Wob is bedoeld om controle te kunnen uitoefenen op een goede en democratische bestuursvoering. Hierin past niet het systeem dat de één wegens een bijzonder belang meer recht op informatie heeft dan een ander. Conform artikel 7a van het wetsvoorstel dient het bestuursorgaan namelijk een afweging te maken tussen de belangen in artikel 10 en 11 (uitzonderingsgronden) en het belang van de verzoeker bij toegang tot op hem betrekking hebbende informatie. Bij de Wob dient het te gaan om het belang van openbaarheid afgewogen tegen de belangen opgesomd in de uitzonderingsgronden. Het begrip “belanghebbende” doet op deze wijze alsnog via een achterdeur zijn intrede in de Wob en er ontstaat een grijs gebied omtrent de status van overheidsinformatie. Conform artikel 7b van het wetsvoorstel gaat dit bovendien gepaard met een extra motiveringsplicht voor overheden. Bestuursorganen zijn immers in het vervolg verplicht bij ieder besluit op grond van de Wob (ten aanzien van de niet openbare informatie op grond van de uitzonderingsgronden in artikel 10 en 11) een extra belangenafweging te maken en te motiveren of in dit geval sprake is van een individueel recht op inzage wegens klemmende redenen.

Wij verzoeken u dringend deze regeling te heroverwegen dan wel de MvT te verhelderen opdat duidelijk wordt op welke gegevens de regeling ziet en in welke gevallen sprake kan zijn van klemmende redenen.

Hergebruik van overheidsinformatie

Hergebruik van overheidsinformatie ziet op het gebruik van openbare overheidsinformatie voor andere doeleinden dan het oorspronkelijke doel binnen de publieke taak waarvoor de informatie is geproduceerd. De regering is van mening dat het huidige wettelijke kader het hergebruik belemmert. Thans kunnen namelijk voorwaarden worden gesteld en tarieven in rekening worden gebracht voor hergebruik van informatie. Het wetsvoorstel beoogt deze belemmeringen weg te nemen. Tevens wordt het beginsel vastgelegd dat openbare overheidsinformatie voor hergebruik in aanmerking komt, tenzij een van de vier limitatief opgesomde uitzonderingen van toepassing is. Derhalve is er geen discretionaire bevoegdheid meer van het bestuursorgaan tot afwijzen van een verzoek tot hergebruik van overheidsinformatie.

Wij merken hierbij op dat vrij toegankelijke overheidsinformatie niet alleen innovatie en creativiteit voedt, die de economische groei stimuleren, maar de burgers ook mondiger maakt doordat deelname aan de democratie wordt versterkt en een transparant, verantwoordelijk en doelmatiger overheidsoptreden wordt gestimuleerd.

Er dient daarom een juridisch kader aanwezig te zijn voor het vereenvoudigen en stimuleren van commercieel en niet-commercieel hergebruik van vrij toegankelijke overheidsinformatie. Ook hier is een cultuurverandering bij bestuursorganen noodzakelijk teneinde een gunstige omgeving tot stand te brengen voor activiteiten met een toegevoegde waarde die voortkomen uit het hergebruik van beschikbare overheidsinformatie. Wij zijn van mening dat het juridische kader – mede gelet op de intellectuele eigendomsrechten van (rechthebbende) bestuursorganen – tot het noodzakelijke beperkt dient te worden om het met de invoering van het kader beoogde doel te kunnen verwezenlijken.

Voor wat betreft de specifieke artikelen in het wetsvoorstel merken wij het volgende op.

Artikel 11ba, onder a van het wetsvoorstel geeft aan dat geen verzoek behoeft te worden ingediend voor het hergebruik van overheidsinformatie waarop geen rechten in de zin van de Auteurswet, de Wet op de naburige rechten of de Databankenwet rusten. Wij zijn van mening dat het hier dan om overheidsinformatie dient te gaan die al aan burgers in een of andere vorm ter beschikking is gesteld. Echter, op deze informatie ziet (ook) het bepaalde in artikel 11ba, onder b van het wetsvoorstel. Wat is de verhouding tussen artikel 11ba, onder a en 11ba, onder b? We verzoeken u het wetsvoorstel op dit punt te verduidelijken.

In artikel 11bb, tweede lid van het wetsvoorstel wordt bepaald dat informatie voor hergebruik ter beschikking wordt gesteld in de vorm waarin deze bij het overheidsorgaan aanwezig is. Overheidsorganen zijn niet gehouden deze gegevens in een andere vorm ter beschikking te stellen. Indien zij echter onverplicht toch aan een dergelijk verzoek voldoen, kunnen zij dan deze kosten van omzetting van gegevens meenemen in de kosten die zij conform artikel 12 in rekening kunnen brengen? Wij zijn van mening dat dit mogelijk moet zijn. We verzoeken u het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.

Artikel 11f van het wetsvoorstel bepaalt dat een overheidsorgaan geen voorwaarden verbindt aan de toestemming voor hergebruik van documenten. Tevens wordt bepaald dat een overheidsorgaan bij de toestemming voor hergebruik geen rechten uitoefent op grond van de auteurswet, de Wet op de naburige rechten of de Databankenwet. Wij zijn van mening dat dit (te) verstrekkende bepalingen zijn. Zijn de bepalingen in deze zin noodzakelijk voor het te bereiken doel? Waarom zou een voorwaarde van bronvermelding niet kunnen worden opgelegd. Het gaat erom dat de op te leggen voorwaarden de mogelijkheden tot hergebruik niet nodeloos beperken noch gebruikt worden om de mededinging aan banden te leggen.

Gelet hierop stellen wij een volgende bepaling (conform voorstel tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie van het Europees Parlement en de Raad, COM(2011) 877 definitief) voor:

Overheidsorganen kunnen toestemming geven voor het onvoorwaardelijk hergebruik van documenten of kunnen voorwaarden opleggen zoals bronvermelding, indien nodig door middel van een licentie. Deze voorwaarden mogen de mogelijkheden tot hergebruik niet nodeloos beperken noch gebruikt worden om de mededinging aan banden te leggen.

We verzoeken u deze bepaling in het wetsvoorstel – mede gelet op ons voorstel - te heroverwegen.

Kosten


Artikel 12 van het wetsvoorstel bepaalt dat voor de verstrekking van documenten op grond van deze wet ten hoogste de kosten in rekening worden gebracht van de verstrekte informatiedragers. Deze bepaling is van toepassing op alle overheidsorganen die een besluit nemen inzake een verzoek om informatie en alle bestuursorganen die een besluit nemen over een verzoek om hergebruik. Wordt onder kosten van de verstrekte informatiedragers bedoeld op de marginale kosten voor vermenigvuldiging en verspreiding van de informatie? We verzoeken u de MvT op dit punt aan te vullen door nader aan te geven wat onder kosten van de verstrekte informatiedragers wordt verstaan.

Zoals bekend zijn de kosten die gepaard gaan met het in behandeling nemen van Wob verzoeken hoog. Zeker in een tijd van veel bezuinigingen drukken de arbeidskosten voor het in behandeling nemen en uitzoeken van inzageverzoeken zeer zwaar op de gemeentelijke begroting. Het gegeven dat alleen nog marginale verstrekingskosten in rekening kunnen worden gebracht betekent een aanzienlijke lastenverzwaring voor veel gemeenten.

Naast het beantwoorden van bovenstaande vragen verzoeken wij u eveneens met een visie te komen op de wijze waarop gemeenten deze lastenverzwaring dienen te bekostigen. Veel gemeenten brachten immers leges in rekening voor het behandelen van Wob-verzoeken op grond van artikel 229 Gemeentewet juncto artikel 14 Wob. De Hoge Raad heeft op 8 februari 2013 echter geoordeeld dat deze wijze van bekostiging niet langer is toegestaan. Wij vernemen graag van u hoe u tegen deze problematiek aankijkt.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



drs. C.J.G.M. de Vet
wnd voorzitter