

**Wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur in verband met aanvullingen inzake onredelijke en omvangrijke verzoeken, inzake bijzondere verstrekkingen alsmede inzake hergebruik en in rekening te brengen vergoedingen (Wet aanpassing Wob)**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**INHOUDSOPGAVE**

**I. Algemeen**

**1 Inleiding**

**2 Voorgeschiedenis en aanleiding**

- 2.1 Onredelijk gebruik
- 2.2 Omvangrijke verzoeken
- 2.3 Hergebruik van overheidsinformatie
- 2.4 Kostenbepaling
- 2.5 Onderdelen voorontwerp Awo
- 2.6 Evaluatie Tilburg

**3 De kern van de nieuwe regelgeving**

- 3.1 Onredelijk gebruik
- 3.2 Omvangrijke verzoeken
- 3.3 Documenten die naar hun aard niet openbaar zijn
- 3.4 Beslistermijn bij omvangrijke verzoeken
- 3.5 Hergebruik van overheidsinformatie
- 3.6 Onderdelen voorontwerp Awo

**4 Internationaal perspectief**

- 4.1 Onredelijk gebruik
- 4.2 Europese richtlijn hergebruik overheidsinformatie
- 4.3 Kostenbepaling
- 4.4 Onderdelen voorontwerp Awo

**5 Lasten voor de overheid**

PM

**6 Financiële gevolgen voor het rijk**

PM

**7 Financiële gevolgen voor lagere**

PM

**8 Lasten voor burgers, bedrijven en non-profit instellingen**

PM

**9 Consultatie en adviezen**

PM

## II. ARTIKELSGEWIJS

### I. ALGEMEEN

#### 1. Inleiding

Nederland was in 1980 een van de eerste landen ter wereld met een wet waarin de openbaarheid van bestuur is geregeld. Met de invoering van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) werd het uitgangspunt dat de beginselen van democratie en democratische rechtstaat de grondslag vormen voor openbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie in de wet verankerd. Het centrale doel van de Wob is het reguleren van de informatievoorziening ten behoeve van de controle op de goede en democratische bestuursvoering. Het gaat er dus om dat burgers toegang moeten hebben tot overheidsinformatie om het bestuur adequaat te kunnen controleren en eventuele misstanden aan de kaak te kunnen stellen. Daarnaast moeten zij over voldoende informatie beschikken om mee te kunnen denken met de overheid en deel te kunnen nemen aan het werk van de overheid.

Iedere burger kan op basis van de Wob bij bestuursorganen informatie opvragen over bestuurlijke aangelegenheden. Dat het over een bestuurlijke aangelegenheid moet gaan, spreekt eigenlijk voor zich. Het centrale doel van de Wob is immers de informatievoorziening ten behoeve van de controle op een goede en democratische bestuursvoering. Bij zijn verzoek hoeft de burger geen belang te stellen. Dat is een logisch gevolg van de aan de Wob ten grondslag liggende gedachte van de toegankelijkheid van overheidsinformatie. De memorie van toelichting bij de Wob vermeldt ook dat het belang dat de verzoeker bij informatie heeft, bij de beoordeling van het Wob-verzoek in beginsel geen rol mag spelen. Elk telefoontje, mailtje of brief aan een bestuursorgaan met een verzoek om informatie kan formeel een Wob-verzoek inhouden. De Nederlandse Wob onderscheidt zich van openbaarheidstelsels in andere landen, in die zin dat in andere landen vaak het document moet worden genoemd waar het verzoek betrekking op heeft. In Nederland is voldoende als wordt aangegeven welke informatie wordt verlangd. Het Nederlandse stelsel is daarmee eenvoudiger voor de verzoeker dan stelsels waar men het gevraagde document moet nemen. Nadeel is dat de behandeling van een verzoek daardoor in Nederland arbeidsintensiever is dan elders. Wel zal het verzoek voldoende concreet moeten zijn. Als het dat niet is, moet het bestuursorgaan de verzoeker behulpzaam zijn bij het concretiseren van zijn verzoek.

Het behandelen van Wob-verzoeken behoort tot het reguliere werk van bestuursorganen. Het streven naar openbaarheid van bestuur dient echter niet ten koste te gaan van de effectiviteit van het openbaar bestuur. Daarbij is van belang dat de Rijksoverheid in de komende jaren fors moet bezuinigen. Deze bezuinigingen raken het gehele openbaar bestuur. Om de bezuiniging te halen, wordt gestreefd naar een compacte overheid met minder ambtenaren. Dat heeft tot gevolg dat ook gekeken moet worden naar neveneffecten van Wob-verzoeken, waarbij in het bijzonder gedacht moet worden aan de gevolgen voor effectiviteit en de inzet van capaciteit binnen bestuursorganen. De Tweede Kamer heeft zelf aan de orde gesteld dat er Wob-verzoeken worden ingediend die veel van de capaciteit van bestuursorganen vragen, maar waarvan men zich kan afvragen of deze passen bij het doel van de Wob. Ook worden er Wob-verzoeken ingediend die weliswaar passen binnen de doelstelling van de Wob, maar waarbij de capaciteit die openbaarmaking van de gevraagde informatie vergt onevenredig is ten opzichte van het belang van openbaarheid. Dit als onredelijk aan te duiden gebruik van de Wob ervaren ambtenaren als frustrerend. Het leeft als thema sterk bij de bestuursorganen.

Het vorenstaande is uiteindelijk aanleiding geweest voor de brief van 31 mei 2011 (hierna: Wob-brief) waarin een aantal wijzigingen van de Wob is aangekondigd. Eén van die wijzigingen betreft het creëren van de mogelijkheid om verzoeken buiten behandeling te laten voor zover ze kennelijk onredelijk zijn. Dat wordt in het onderhavige wetsvoorstel verder uitgewerkt. Uiteraard moet het daarbij voor iedere burger mogelijk blijven de overheid te controleren en in documenten neergelegde informatie op te vragen over elke bestuurlijke aangelegenheid, ook als het omvangrijke dossiers betreft.

Snelle informatieverstrekking is wezenlijk voor het bereiken van het meergenoemde centrale doel van de Wob. Bestuursorganen moeten daarom ook zo spoedig mogelijk op een Wob-verzoek beslissen. De Wob stelt daarvoor een maximum-termijn van vier weken, die ten hoogste met vier weken kan worden verdaagd. Bij niet tijdig beslissen kan het bestuursorgaan met een dwangsom worden geconfronteerd. In de praktijk blijkt echter 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 zou zijn en om het desbetreffende verzoek beter hanteerbaar te maken, biedt het wetsvoorstel een oplossing voor die gevallen waarin bestuursorgaan en verzoeker geen overeenstemming kunnen bereiken over het hanteerbaar maken van het omvangrijke verzoek, inclusief opschorting van de beslistermijn.

Het publieke belang vraagt dat een bestuursorgaan rekening houdt met iedereen op wie de gevraagde informatie betrekking heeft. Juist de overheid moet ervoor waken dat ieders belangen worden beschermd binnen de grenzen die de wet stelt. Om die principiële reden moet het bestuursorgaan elk verzoek om informatie en elk voornemen tot verstrekking van informatie uit eigen beweging toetsen aan de in de artikelen 10 en 11 van de Wob opgenomen uitzonderings- en weigeringsgronden. Het gaat dan bijvoorbeeld om bepaalde grondrechten (zoals privacy) of zwaarwegende belangen (veiligheid van de Staat) die zich tegen openbaarmaking (kunnen) verzetten. Wanneer na deze toetsing een verzoek om informatie wordt toegewezen, dan is de informatie vanaf dat moment openbaar voor een ieder. Is het resultaat, openbaar voor een ieder, niet aanvaardbaar, dan moet het verzoek worden afgewezen. Er doen zich in de praktijk echter gevallen voor waarbij de gevraagde informatie niet openbaar is (voor een ieder), maar waarbij de verzoeker wel een bijzonder belang heeft. Dat belang kan tot op heden bij de Wob geen rol spelen. Zo heeft een verzoeker die vraagt om bij het bestuursorgaan berustende informatie over hemzelf (zijn eigen dossier), de keuze tussen een afwijzing ter bescherming van zijn eigen privacy of een toewijzing, maar dan moet hij zijn dossier delen met de rest van de wereld. In het onderhavige wetsvoorstel is 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.

Bij Wob-verzoeken kunnen aan verzoeker kosten in rekening worden gebracht. Op dit moment is daarbij sprake van een uiteenlopende praktijk. Die kan ertoe leiden dat financiële drempels ontstaan die de toegang tot overheidsinformatie beperken. Een dergelijke drempel is strijdig met het centrale doel van de Wob: (de informatievoorziening ten behoeve van) de controle op de goede en democratische bestuursvoering. Om de toegang tot overheidsinformatie voor iedere burger veilig te stellen, is het wenselijk dat op centraal niveau een uniforme kostenregeling wordt vastgesteld. In lijn met het Verdrag van Tromsø wordt voorgesteld dat bestuursorganen alleen kosten voor reproductie (kopieën) en levering (DVD's, CD-rom etc.) in rekening kunnen worden gebracht.

Naast openbaarmaking op basis van Wob-verzoeken dient elk bestuursorgaan op grond van de Wob zoveel mogelijk uit eigen beweging informatie over de voorbereiding en uitvoering van beleid openbaar te maken op een toegankelijke en begrijpelijke manier. Openbaarheid van

overheidsinformatie is immers alleen zinvol wanneer deze informatie vervolgens ook daadwerkelijk vindbaar en toegankelijk is voor burgers. Veel informatie over het werk van de overheid is inmiddels te vinden via [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl) of websites van de afzonderlijke bestuursorganen. Meer specifieke informatie die is opgevraagd via Wob-verzoeken kan toegankelijk gemaakt worden door publicatie op de website van het betreffende bestuursorgaan, zoals de rijksoverheid reeds doet via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/wob-verzoeken>. Andere voorbeelden van actieve openbaarmaking zijn de informatie over topinkomens bij (semi-)publieke instellingen en de inrichting van een open data portaal. Het open data portaal (<http://data.overheid.nl>) is een doorverwijsregister, waarin bronnen van open overheidsinformatie worden ontsloten. Hergebruik van (reeds openbare) overheidsinformatie is geregeld in hoofdstuk V-A van de Wob. Deze regeling over hergebruik van overheidsinformatie is gebaseerd op de Europese richtlijn Hergebruik Overheidsinformatie. Doel van de hergebruikregeling is het faciliteren van het gebruik van overheidsinformatie voor allerlei nuttige toepassingen, maar waarvan de ontwikkeling geen overheidstaak is. Andere partijen kunnen deze reeds openbare informatie gebruiken, verrijken en (op maat) aanbieden aan de maatschappij. Als de markt dat oppakt, kan dat leiden tot nieuwe economische en maatschappelijke impulsen. In de praktijk komt het echter voor dat door de overheid in rekening gebrachte kosten en gestelde gebruiksvoorwaarden het hergebruik belemmeren. Om het hergebruik van openbare overheidsinformatie actief te bevorderen, is in de Wob-brief al aangekondigd dat deze belemmeringen zullen worden weggenomen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt dat nader uitgewerkt.

## **2. Voorgeschiedenis en aanleiding**

### *2.1 Onredelijk gebruik en omvangrijke verzoeken*

Om mee te kunnen denken met de overheid en te kunnen participeren in het werk van de overheid moeten burgers over voldoende informatie beschikken. Burgers moeten ook toegang tot overheidsinformatie hebben om het bestuur adequaat te kunnen controleren en eventuele misstanden aan de kaak te kunnen stellen. Verzoeken die overduidelijk enkel bedoeld zijn om de normale uitvoering van de taken van het bestuursorgaan te frustreren vergen veel van de capaciteit van bestuursorganen, maar men kan zich afvragen of deze passen bij het doel van de Wob. De afhandeling van dergelijke verzoeken kost onnodig capaciteit en daarmee belastinggeld. Het is niet de bedoeling dat burgers of bedrijven op een dergelijke wijze gebruik maken van iets wat essentieel is in de relatie tussen overheid en burger, namelijk een zorgvuldige en tijdige behandeling van verzoeken om openbaarheid van bestuur. Een motie tijdens de behandeling in 2009 van de aanpassing van de Wob in verband met de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen vormde de aanleiding voor het creëren van een mogelijkheid om Wob-verzoeken die niet gericht zijn op het verkrijgen van informatie af te wijzen. Het toenmalige kamerlid Teeven (VVD) heeft toen de motie ingediend met de strekking om aan een dergelijk – onredelijk – gebruik van de Wob een eind te maken. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft toegezegd te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om aan dit onredelijke gebruik van de Wob een eind te maken. Eind 2010 heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in antwoord op Kamervragen van de leden Kuiken en Heijnen (beiden PvdA) gemeld hierbij ook het punt van de weging van proportionaliteit mee te nemen.

Uiteraard moet het voor iedere burger mogelijk blijven de overheid te controleren en in documenten neergelegde informatie op te vragen over elke bestuurlijke aangelegenheid, ook als het omvangrijke dossiers betreft. De enkele omvang van het verzoek om informatie over een bestuurlijke aangelegenheid, maakt dan ook niet dat sprake is van onredelijk gebruik van de Wob. Omvangrijke verzoeken zijn gewoon verzoeken om veel informatie, niet – althans niet zonder meer – frustrerende verzoeken of verzoeken met het doel om een dwangsom te innen. Maar omvangrijke Wob-verzoeken

vormen een grote belasting voor een bestuursorgaan en moeten wel hanteerbaar blijven. In een tijd waarin bestuursorganen efficiënter en met minder capaciteit moeten werken, is het gerechtvaardigd om een Wob-verzoek niet alleen te beoordelen op de inhoud van het verzoek (is een uitzonderingsgrond van toepassing of niet), maar ook op de tijdsinvestering die het van het bestuursorgaan vraagt.

Uit het in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken verrichte onderzoek “*Vexatious requests: anti-misbruikregelingen van openbaarheidswetgeving*” komt naar voren dat in bijvoorbeeld de Freedom of Information Act (hierna: FOIA) in het Verenigd Koninkrijk en de openbaarheidswetgeving in België en Vlaanderen al bepalingen zijn opgenomen om onredelijk gebruik aan te pakken. In de FOIA is in artikel 14, eerste lid, geregeld dat een verzoek om openbaarmaking niet hoeft te worden behandeld als het verzoek ‘*vexatious*’ is. De Belgische en Vlaamse wetgeving bieden de mogelijkheid om een verzoek te weigeren als het ‘kennelijk onredelijk’ is. Ook in het Verdrag “toegang tot officiële documenten” van de Raad van Europa (hierna: het Verdrag van Tromsø) en het Verdrag van Aarhus zijn dergelijke bepalingen opgenomen. In het Verdrag van Tromsø kan een verzoek worden geweigerd als het verzoek kennelijk onredelijk (*manifestly unreasonable*) is (artikel 5, vijfde lid, onder ii). In het Verdrag van Aarhus is hetzelfde bepaald (artikel 4, derde lid, onder b).

Naast de hiervoor genoemde onderzoeksrapportage is onderzoek verricht onder bestuursorganen naar het aantal Wob-verzoeken dat niet is gericht op het verkrijgen van informatie. Daaruit blijkt dat het ervaren probleem met dit (onredelijke) gebruik van de Wob vooral ligt in het gebrek aan een afwijzingsgrond voor die gevallen waarin overduidelijk sprake is dat het verzoek niet gericht is op het verkrijgen van informatie.

In de Wob-brief zijn de maatregelen aangekondigd die beogen tegemoet te komen aan de intentie van de motie-Teeven. Daarbij is ook aandacht besteed aan “proportionaliteit”, waarbij – onder voorwaarden – een reductie van de omvang van een verzoek mogelijk is als de inspanning van het onverkort in behandeling nemen van het verzoek niet in verhouding staat tot het met de Wob te dienen belang. In het onderhavige wetsvoorstel worden deze maatregelen nader uitgewerkt.

## *2.2 Omvangrijke Wob-verzoeken*

Zoals hiervoor onder 2.1 al is opgemerkt, maakt de enkele (grote) omvang van het verzoek nog niet dat sprake is van onredelijk gebruik van de Wob. Maar een Wob-verzoek kan wel zodanig omvangrijk zijn dat het niet mogelijk is om binnen de beslistermijn te voldoen aan het verzoek om informatie. Om dergelijke omvangrijke verzoeken beter hanteerbaar te maken is in de Wob-brief aangekondigd dat wanneer bij omvangrijke verzoeken de beslistermijn niet kan worden gehaald, het bestuursorgaan ook eenzijdig de beslistermijn kan opschorten. Daaraan is de voorwaarde verbonden dat vooraf overleg plaatsvindt tussen (een ambtenaar van) het bestuursorgaan en de verzoeker.

## *2.3 Hergebruik van overheidsinformatie*

In hoofdstuk V-A van de Wob is een regeling over hergebruik van overheidsinformatie opgenomen, gebaseerd op de Europese richtlijn hergebruik overheidsinformatie. Met die regeling is beoogd het gebruik van (reeds openbare) overheidsinformatie voor allerlei nuttige toepassingen te faciliteren. De ontwikkeling van deze toepassingen is geen overheidstaak, maar moet door de markt worden opgepakt. Dat kan leiden tot nieuwe economische en maatschappelijke impulsen. In de praktijk komt het hergebruik van overheidsinformatie in een aantal gevallen niet tot ontwikkeling omdat er belemmeringen worden gevoeld op het gebied van kosten en gebruiksvoorwaarden. Deze belemmeringen zullen worden weggenomen door een wijziging van hoofdstuk V-A van de Wob.

## *2.4 Kostenbepaling*

Voor elk bestuursorgaan geldt dat de afhandeling van Wob-verzoeken geld kost. Op dit moment geldt alleen voor bestuursorganen van de centrale overheid dat zij uitsluitend de kosten voor het verstrekken van kopieën en het vervaardigen van uittreksels en samenvattingen in rekening kunnen brengen. Voor andere bestuursorganen is centraal niets geregeld. Dat is gedaan vanuit het oogpunt van autonomie voor decentrale overheden, niet om deze andere bestuursorganen de mogelijkheid te bieden onbeperkt kosten in rekening te brengen.

Hoge kosten kunnen een drempel zijn voor het indienen van Wob-verzoeken die niet gericht zijn op het verkrijgen van informatie, maar zij zijn ook een drempel voor anderen die (wel) op zoek zijn naar informatie. Het in rekening brengen van kosten anders dan marginale verstrekingskosten (zoals kopieerkosten) staat op gespannen voet met openbaarheid. Daarbij komt dat het vragen van een vergoeding voor het bestuursorgaan ook kan leiden tot - aanzienlijke - administratieve lasten. In de Wob-brief is daarom het voorstel aangekondigd om in de Wob een eenduidige regeling van kosten op te nemen, waarin voor alle bestuursorganen (centraal en decentraal) wordt vastgelegd dat alleen kosten voor reproductie en levering (marginale verstrekingskosten) in rekening kunnen worden gebracht. De mogelijkheid om deze kosten niet in rekening te brengen - bijvoorbeeld als de administratieve kosten hoger zijn dan de opbrengst - blijft behouden. Zo wordt de kostenbepaling in de Wob in lijn gebracht met het (artikel 7 van het) Verdrag van Tromsø, waarin is bepaald dat de in rekening gebrachte kosten de redelijke kosten van reproductie en levering niet mogen overschrijden. De kostenbepaling sluit ook aan bij het aanpalende beleid inzake het hergebruik van overheidsinformatie.

Het nieuwe artikel 12 is, in afwijking van de algemene regel dat specifieke wetten aan de Wob derogeren, bedoeld als een dwingende algemene regeling. Afwijking van deze regeling zal in bijzondere wetten uitdrukkelijk moeten geschieden.

In het artikelsgewijze deel van deze memorie zal op de bepaling over de kosten nader worden ingegaan.

## *2.5 Onderdelen voorontwerp Awo*

In 2006 heeft prof. B.M.J. van der Meulen aan de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing een voorontwerp voor een Algemene wet overheidsinformatie uitgebracht. De Wob blijkt echter in rechtsvergelijkend perspectief een goede basis voor openbaarheid van bestuur. De regering acht daarom een grote aanpassing van de Wob, zoals in het voorontwerp voorgesteld, niet noodzakelijk. Maar het voorontwerp draagt op een aantal punten wel oplossingen aan voor veelgevoelde knelpunten. Eerder is door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegd dat '[w]anneer de Wob gewijzigd wordt, een aantal voorstellen uit het Voorontwerp ook meegenomen [zal] worden'. Daarbij is specifiek bedoeld op voorstellen uit het voorontwerp ter verbetering van de uitvoeringspraktijk. Die voorstellen hebben met name betrekking op verzoeken van natuurlijke personen of rechtspersonen om informatie die henzelf betreft en om inzage in informatie voor wetenschappelijk onderzoek. Nu is het zo dat als een verzoek om dergelijke informatie wordt toegewezen, de informatie vanaf dat moment openbaar is voor een ieder. Is dat gevolg niet aanvaardbaar, dan moet het verzoek worden afgewezen. In het voorontwerp is daarvoor een oplossing geboden. In de Wob-brief is voorgesteld deze oplossingen uit het voorontwerp in te passen in de Wob.

Anders dan in de Wob-brief toegezegd is, is het voorstel uit het voorontwerp over verzoeken om uitwisseling van informatie tussen bestuursorganen (artikel 6:2 van het Voorontwerp) bij nader inzien

niet in het wetsvoorstel opgenomen. Een dergelijke bepaling past in de gedachte achter het Voorontwerp, dat beoogde een uitputtende regeling te treffen voor al het beheer en gebruik van overheidsinformatie. In de Wob zou die bepaling minder passen, en alleen leiden tot juridisering van een gevestigde praktijk. Waar de overige in hoofdstuk III-A op te nemen bepalingen uit het Voorontwerp dienen om knelpunten weg te nemen, is het uitwisselen van gegevens tussen bestuursorganen (behoudens wettelijke beperkingen zoals in de Wet bescherming persoonsgegevens) mogelijk zonder wettelijke grondslag en zou een wettelijke bepaling als artikel 6:2 van het Voorontwerp de suggestie wekken dat die wettelijke grondslag wel nodig is.

## *2.6 Evaluatie Tilburg*

Bij brief van 10 mei 2004 heeft de toenmalige Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties het rapport 'Over wetten en praktische bezwaren. Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur' aan de Tweede Kamer aangeboden. De evaluatie betreft een onderzoek naar de werking van de Wob en gaat in op een aantal knelpunten bij de uitvoering van die wet. In het bijzonder wordt gewezen op de in de praktijk zowel aan de zijde van de overheid als aan de zijde van verzoekers gevoelde 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. In het voorgestelde nieuwe hoofdstuk III-A van de Wob wordt aan deze behoefte tegemoetgekomen met een regeling voor verstrekkingen van niet-openbare informatie aan bijzondere belanghebbenden.

## **3 De kern van de nieuwe regelgeving**

### *3.1 Onredelijk gebruik*

In dit wetsvoorstel stel ik voor om in de Wob te bepalen dat een verzoek buiten behandeling kan worden gelaten, indien het verzoek kennelijk onredelijk is.

Het is niet mogelijk om alle soorten verzoeken die onredelijk zijn op te sommen. Wel kunnen de onredelijke verzoeken worden opgedeeld in twee categorieën. Uitgangspunt daarbij is en blijft dat een verzoeker voor zijn verzoek geen belang hoeft te stellen. Dat is vastgelegd in artikel 3, derde lid, van de Wob. In artikel 3, tweede lid, is daarbij bepaald dat de verzoeker wel de bestuurlijke aangelegenheid moet vermelden waarop het verzoek betrekking heeft of het daarop betrekking hebbende document waarover hij informatie wenst te ontvangen. Deze bepaling dient mede om te voorkomen dat een bestuursorgaan ongespecificeerde verzoeken in behandeling moet nemen (doe mij maar alle agenda's verslagen, besluitenlijsten). Deze bepaling is ook het logische gevolg van het centrale doel van de Wob: het reguleren van de informatievoorziening ten behoeve van een goede en democratische bestuursvoering van bestuursorganen.

#### **a. niet meewerken aan specificeren verzoek**

Ondanks het noemen van de bestuurlijke aangelegenheid kan een Wob-verzoek te ongespecificeerd zijn om in behandeling te kunnen nemen (bijvoorbeeld: "declareergedrag"). In beginsel kan thans al een onvoldoende gespecificeerd verzoek buiten behandeling worden gelaten volgens de procedure van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht, als een dergelijk verzoek niet wordt gespecificeerd. In het huidige artikel 3, vierde lid, van de Wob is bepaald dat het bestuursorgaan de verzoeker behulpzaam moet zijn bij het specificeren. Hieruit volgt dat de bevoegdheid om een verzoek op grond van artikel 4:5 Awb buiten behandeling te laten, niet bestaat als de hulp tot specificatie niet is geboden. In die gevallen waarin de verzoeker ondanks de geboden hulp niet voorspoedig meewerkt aan het preciseren van zijn verzoek, kan worden gezegd dat het verzoek kennelijk onredelijk is.

Daarom wordt de bestaande regeling betreffende ongespecificeerde verzoeken opgenomen in de regeling betreffende onredelijke verzoeken. Inhoudelijk treedt geen wijziging op, zij het dat artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht bij de afdoening van een dergelijk verzoek niet langer een rol speelt.

#### **b. niet gericht op het verkrijgen van informatie**

Van een onredelijk Wob-verzoek is ook sprake indien het verzoek niet is gericht op het verkrijgen van informatie. Dergelijke verzoeken zijn niet in overeenstemming met de bedoeling van de Wob, zijnde het bieden aan een ieder van de mogelijkheid om informatie te verkrijgen die is neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid.

Het onderzoek van Research voor Beleid, waarnaar in de Wob-brief ook is verwezen, noemt hierbij als voorbeeld verzoeken gericht op het verdienen van geld aan de Wob door middel van inning van proceskosten of inning van een dwangsom bij niet tijdig beslissen, verzoeken gericht op het frustreren en/of vertragen van een bestuursorgaan en verzoeken die voortkomen uit een obsessief streven naar openbaarheid. In de Engelse FOIA draait het, zo blijkt uit de parlementaire geschiedenis, om de aanpak van verzoeken *'that abuse the right in some way'* en dat *'this is not intended to include otherwise valid requests in which the applicant happens to vent his frustration'*. Blijkens de Memorie van Toelichting bij het Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur van de Vlaamse overheid is een aanvraag 'kennelijk onredelijk' bijvoorbeeld wanneer het verzoek niet het verkrijgen van informatie, maar de desorganisatie of verstoring van de werking van de overheidsdienst beoogt. Ook in de toelichting bij het Verdrag van Tromsø wordt een verzoek dat duidelijk verstorend/vexatoir (*clearly vexatious*) is, genoemd als voorbeeld van een kennelijk onredelijk verzoek.

In de Wob-brief is al aangegeven dat zeer diverse aspecten een rol kunnen spelen bij het beoordelen op een verzoek niet gericht is op informatie. Als voorbeelden zijn genoemd indiening via juridische adviesbureaus die als dienstverlening aanbieden om proceskosten te innen bij Wob-verzoeken, een oncoöperatieve houding van de verzoeker (niet open staan voor overleg over de inhoud of verlenging van termijnen bij omvangrijke verzoeken, niet reageren op precisering, niet vermelden van (juiste) contactgegevens), het expliciet door de verzoeker melden van verloren juridische procedures op een ander terrein (bijvoorbeeld: stopzetten uitkering) als aanleiding voor het verzoek, het expliciet vermelden van een ander doel dan de openbaarmaking van de gevraagde informatie (bijvoorbeeld: 'jullie bezig te houden') en de wetenschap dat het verzoek afkomstig is van een ontslagen ambtenaar. Uit de onderzoeksrapportage *'Vexatious requests: anti-misbruikregelingen van openbaarheidswetgeving'* komen aspecten naar boven die voortkomen uit uitspraken van het *Information Tribunal* in het Verenigd Koninkrijk. Uit acht uitspraken in vijf jaar tijd blijkt dat het bij *vexatious requests* in de meeste gevallen gaat om personen die, veelal als gevolg van beslissingen of handelingen van de overheid die hen betreffen, in een verstoorde verhouding met die overheid zijn terechtgekomen. Met name de volgende aspecten zijn blijkens de rechtspraak van het Tribunal relevant bij de beoordeling van de *'vexatiousness'*:

- (a) is het verzoek onderdeel van een *'extended campaign to expose alleged improper or illegal behaviour in the context of evidence tending to indicate that the campaign is not well founded'*;
- (b) betreft het verzoek informatie die al is verstrekt aan de verzoeker;
- (c) suggereert de *'nature and extent'* van de correspondentie tussen verzoeker en de overheid *'an obsessive approach to disclosure'*;
- (d) is de toon die in de correspondentie wordt gehanteerd *'tendentious and/or haranguing'*;
- (e) kan in redelijkheid worden verwacht dat de correspondentie een negatief effect heeft op de *'health and well-being of officers'*; en
- (f) leidt beantwoording van het verzoek waarschijnlijk tot *'substantial and disproportionate financial and administrative burdens.'*



In de Wob-brief is al 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 van 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. Vooral aspecten die raken aan het belang dat een verzoeker volgens het bestuursorgaan mogelijk wel of niet heeft bij de gevraagde informatie, mogen niet al te veel gewicht in de schaal leggen, aangezien dat op gespannen voet zou staan met het uitgangspunt van de Wob dat geen belang gesteld hoeft te worden. Een aspect dat raakt aan het mogelijke belang van de verzoeker zal niet als enig argument kunnen leiden tot een afwijzing omdat het verzoek niet gericht is op het verkrijgen van informatie. Van verzoeken om (schijnbaar) irrelevante informatie, verzoeken naar aanleiding van een verkeersboete, verzoeken tot informatie over 'alles' over een bepaald project, verzoeken met het doel om te publiceren op websites, verzoeken om informatie over derden (zoals concurrenten van de verzoeker of burens waarmee verzoeker een conflict heeft), en verzoeken die door het bestuursorgaan als bedrijfsgevoelig worden ervaren (zoals dossiers van strafzaken, primaire processtukken, openbare ordedossiers, informatie over werkwijze en kennisniveau van de politie), kan op zichzelf niet gezegd worden dat zij niet op informatie zijn gericht, ook al worden dergelijke verzoeken regelmatig door bestuursorganen als hinderlijk ervaren. Alleen in samenhang met andere aspecten kan het bestuursorgaan tot het oordeel komen dat het de verzoeker helemaal niet is te doen om het verkrijgen van informatie en kan het verzoek als onredelijk buiten behandeling blijven. Is dit oordeel niet te geven, zullen dergelijke verzoeken op grond van het gebruikelijke afwegingskader van de Wob in behandeling moeten worden genomen en beoordeeld.

Het betrokken bestuursorgaan maakt dus zelf de afweging 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, bijvoorbeeld het frustreren, verstoren of vertragen van (de werkzaamheden van) het bestuursorgaan, het verdienen van geld of het expliciete gebruik van het verzoek als drukmiddel om iets anders van het bestuursorgaan gedaan te krijgen. Met 'kennelijk' wordt uitgedrukt dat het aannemelijk moet zijn dat sprake is van een onredelijk verzoek, of - anders gezegd - dat het bestuursorgaan goed moet kunnen motiveren waarom het onredelijkheid aannemelijk acht. Zoals gezegd zal het doorgaans moeten gaan om een combinatie van meerdere aspecten die tot dat gemotiveerd oordeel leiden.

De concretisering van de mogelijkheid om een verzoek niet te behandelen omdat het niet is gericht op informatie, zal – net als in het Verenigd Koninkrijk is gebeurd – in de jurisprudentie moeten plaatsvinden. Op dit moment is één uitspraak bekend waarin een rechter een uitspraak deed over mogelijk niet het verkrijgen van informatie gericht gebruik van de Wob, zij het in de context van een arbeidsrechtelijk geschil (ambtenarenrecht), waarbij uitspraken over de Wob en de gedane Wob-verzoeken geen onderdeel waren de hoofdvraag. In de betreffende zaak had een ambtenaar gedurende een bepaalde periode op verschillende momenten per fax vele gelijklopende Wob-verzoeken verzonden aan een viertal gemeenten, waarbij een deel van de verzoeken op naam was gesteld van gefingeerde personen; voor dat laatste stelde de voorzieningenrechter dat niet aannemelijk was geworden dat daarmee een redelijk doel was gediend. In ieder geval tweemaal heeft hij in die zaken dwangsommen verbeurd. De voorzieningenrechter stelt dat verzoeker niet de schijn heeft kunnen wegnemen (waartoe hij hem in casu verplicht achtte) dat met het indienen van de Wob-verzoeken enkel is gegokt op het overschrijden van de beslistermijnen om aldus de van rechtswege verbeurde dwangsommen te kunnen innen.

### *3.2. Omvangrijke verzoeken*

Onverminderd de aanspraak die burgers op grond van de Wob hebben op overheidsinformatie, draagt niet alle gevraagde informatie bij aan een beter inzicht in een goede en democratische bestuursvoering. Omvangrijke verzoeken zijn vaak belastend voor het overheidsapparaat. De vraag is of in die gevallen regels gesteld kunnen worden die de inspanning van de overheid verminderen zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid voor de verzoeker inzicht te verwerven in het functioneren van de overheid.

Zoals hiervoor al meermaals is opgemerkt, maakt de enkele omvang van het verzoek om informatie over een bestuurlijke aangelegenheid niet dat sprake is van onredelijke gebruik van de Wob. Ook blijft uitgangspunt dat de verzoeker voor zijn verzoek geen belang hoeft te stellen. Ziet een verzoek echter op informatie die is neergelegd in grote aantalen documenten, dan kan het verzoek worden beperkt tot een representatief deel van de gevraagde informatie. Voor de toepassing valt met name te denken 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.

Met deze maatregel wordt de inspanning van de overheid verminderd en worden omvangrijke verzoeken dus beter hanteerbaar gemaakt, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheid inzicht te verwerven in het functioneren van de overheid. Het onverkort in behandeling nemen van een dergelijk verzoek zou onredelijk zijn, want leiden tot onevenredig veel (niet in verhouding tot het met de Wob te dienen belang staand) zoekwerk of onderzoek. De bepaling van het Verdrag van Tromsø over kennelijk onredelijke gebruik ziet blijkens de toelichting bij dat verdrag ook op verzoeken die onevenredig veel zoekwerk of onderzoek zouden vergen.

Uit de praktijk blijkt dat in een gesprek tussen de verzoeker en een behandelend ambtenaar vaak kan worden geconstateerd waar het de verzoeker precies om te doen is. Daardoor kan het verzoek soms tot de kern worden teruggebracht. Met het oog op die ervaring heeft het bestuursorgaan eerst de bevoegdheid om dit voorstel over proportionaliteit toe te passen als overleg met de verzoeker heeft plaatsgevonden.

### *3.3 Documenten die naar hun aard niet openbaar zijn*

Een van de oorzaken dat de behandeling van een Wob-verzoek zo arbeidsintensief is, is 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 hebben in het algemeen voor het verzoek weinig toegevoegde waarde. Vaak is als bijlage toegevoegd een concept van een document dat als persoonlijke beleidsopvatting bestemd voor intern beraad kan worden aangemerkt. Die bijlage kan, als het document definitief is, openbaar gemaakt worden of (deels) geweigerd op grond van de artikelen 10 en 11 van de Wob. De e-mail waar het concept een bijlage bij is, bevat zakelijk gezien slechts de mededeling dat een bijlage is bijgevoegd en reflectie op eventuele discussiepunten. Beoordeling van alle e-mails met bijlagen leidt tot afwijzingen op grond van artikel 11, maar er gaat onevenredig veel tijd in zitten. De regering heeft gezocht naar vermindering van die inspanning, zonder afbreuk te doen aan het niveau van de openbaarheid. De regering meent dat het buiten behandeling laten van deze e-mails bij een Wob-verzoek 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.

### *3.4 Beslistermijn bij omvangrijke verzoeken*

Zeer omvangrijke verzoeken zullen in het algemeen niet binnen de wettelijke termijn kunnen worden afgedaan. In dergelijke gevallen heeft de Wob de verzoeker een recht gegeven dat in de praktijk onmogelijk kan worden verwezenlijkt. Dat is ongewenst. Aan de zijde van de verzoeker kan echter wel een belang bestaan bij tijdige afhandeling van het verzoek; dat zal bijvoorbeeld vaak het geval zijn als de verzoeker een journalist is. Nu al is het mogelijk dat bestuursorgaan en verzoeker op basis van overeenstemming afspraken maken over de wijze van behandeling van het verzoek en de termijn waarbinnen dat gebeurt inclusief opschorting van de beslistermijn. Maar wanneer bij grote verzoeken de beslistermijn niet kan worden gehaald, zou het bestuursorgaan ook eenzijdig de beslistermijn moeten kunnen opschorten. In lijn met de Wob-brief stel ik in dit wetsvoorstel voor om dat mogelijk te maken. Daarbij gelden wel voorwaarden. Er moet voldoende rekening worden gehouden met de belangen van de verzoeker. Daarnaast moet periodiek (bijvoorbeeld iedere twee weken) een deelbeslissing op het verzoek worden genomen waarbij de op dat moment beschikbare openbaar te maken gegevens worden verstrekt. Bij het nemen van een periodieke beslissing moet prioriteit worden gegeven aan de informatie waaraan de verzoeker het meest belang hecht.

Zoals hiervoor onder 3.1 al is opgemerkt, is gebleken dat in een gesprek tussen de verzoeker en een behandelend ambtenaar vaak kan worden geconstateerd waar het de verzoeker precies om te doen is, waardoor het verzoek soms tot de kern kan worden teruggebracht. Met het oog op die ervaring dient aan het toepassen van de hiervoor genoemde twee maatregelen de voorwaarde te worden verbonden dat vooraf overleg plaatsvindt tussen (een ambtenaar van) het bestuursorgaan en de verzoeker. Zonder dit overleg heeft het bestuursorgaan niet de bevoegdheid ambtshalve tot opschorting over te gaan.

### *3.5 Hergebruik van overheidsinformatie*

In de brief van 30 mei 2011 over Hergebruik en Open Data: naar betere vindbaarheid en herbruikbaarheid van overheidsinformatie (hierna: brief over hergebruik en open data) is reeds ingegaan op de achtergrond van hergebruik. Overheden beschikken over openbare overheidsinformatie die zowel binnen als buiten de overheid hergebruikt kan worden. De brief over hergebruik en open data is gebaseerd op de beleidslijn 'Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie'.

De overheid produceert veel informatie om haar publieke taak goed uit te kunnen oefenen. Een belangrijk deel van deze informatie is openbaar op grond van de Wob. Deze openbare overheidsinformatie is niet alleen relevant voor het efficiënt en effectief uitvoeren van de publieke taken, maar kan ook voor verschillende andere doelen en doelgroepen worden gebruikt. Partijen buiten de overheid kunnen nieuwe producten en diensten ontwikkelen op basis van overheidsinformatie.

Hergebruik van overheidsinformatie ziet op het gebruik van openbare overheidsinformatie met een ander doel dan waar zij voor is verzameld. Uitgangspunt bij hergebruik is dat de informatie in de vorm zoals deze is verzameld voor de uitvoering van de publieke taak ook op die manier wordt verstrekt, tegen maximaal marginale verstrekingskosten. Het gaat hier zowel om onbewerkte informatie als om informatie waarvan de bewerking noodzakelijk is voor de uitvoering van de publieke taak. Het is niet de bedoeling dat informatie wordt bewerkt specifiek met hergebruik als doel. De Wob noch de Hergebruikrichtlijn (zie hieronder) geeft aanspraak op bewerkingen van informatie die niet nodig zijn voor de uitvoering van de publieke taak. Ditzelfde onderscheid is ook relevant voor de toepassing van de gedragsregels voor de overheid die zijn opgenomen in de gewijzigde Mededingingswet (Wet van 24 maart 2011 tot wijziging van de Mededingingswet ter invoering van regels inzake ondernemingen

die deel uitmaken van een publiekrechtelijke rechtspersoon of die hiermee zijn verbonden (aanpassing Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid) (Stb. 2011, 162). Ingevolge die wet moet de overheid bij een economische activiteit in de zin van die wet de integrale kosten in rekening brengen (artikel 25i, eerste lid, Mededingingswet). In artikel 25i, tweede lid, Mededingingswet is onder meer een uitzondering gemaakt voor de verstrekking van gegevens die een bestuursorgaan in het kader van de uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheden heeft verkregen of van een uit deze gegevens samengesteld gegevensbestand. Deze uitzondering is opgenomen in verband met het hergebruikbeleid van de regering. Indien een overheidsorgaan de gegevens voorafgaand aan de verstrekking gaat bewerken, zonder dat die bewerking in het kader van de publiekrechtelijke taak noodzakelijk is, is niet langer sprake van beschikbaarstelling voor hergebruik en geldt ook niet langer de hiervoor bedoelde uitzondering van de Mededingingswet. Er is dan in beginsel sprake van een economische activiteit (die ook door een derde kan geschieden), en waarvoor het overheidsorgaan de integrale kosten in rekening moet brengen. Verder is in dat geval nog een andere gedragsregel van de eerder genoemde wet van belang. Ingevolge artikel 25k van de Mededingingswet mogen overheden gegevens, verkregen in het kader van de uitvoering van haar publiekrechtelijke bevoegdheden, alleen voor economische activiteiten (die niet dienen ter uitvoering van de publiekrechtelijke bevoegdheden) gebruiken indien deze gegevens ook aan derden (andere organisaties en bedrijven) beschikbaar kunnen worden gesteld. Een overheid dient dus enkel gegevens te gebruiken die ook aan derden ter beschikking kunnen worden gesteld. Informatie die een overheid niet openbaar wil of mag maken, en dit uit hoofde van de Wob ook niet hoeft te doen, mag dan ook niet door die overheid zelf gebruikt worden voor het verrichten van een economische activiteit.

In 2003 is hergebruik van overheidsinformatie vastgelegd in de Europese richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie (hierna: Hergebruikrichtlijn). Deze richtlijn geeft een algemeen kader dat ervoor moet zorgen dat hergebruik geschiedt op basis van eerlijke, evenredige en niet-discriminerende voorwaarden. Zo mogen er geen exclusieve contracten inzake hergebruik worden gesloten en mag er geen bovenmatige winst worden gemaakt. In 2006 is de richtlijn geïmplementeerd als hoofdstuk V-A van de Wob.

De regering is er voorstander van om het hergebruik van openbare overheidsinformatie actief te bevorderen. Zo kunnen andere partijen deze informatie gebruiken, verrijken en (op maat) aanbieden aan de maatschappij. Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat het openbaar, vindbaar en herbruikbaar aanbieden van open data positieve maatschappelijke en economische effecten kan hebben. Zo is er een toenemende belangstelling voor hergebruik van overheidsinformatie en heeft overheidsinformatie een potentiële economische waarde.

Om deze positieve effecten te kunnen realiseren is het van belang dat de overheid haar openbare informatie, in het bijzonder haar open data, actief en eenvoudig toegankelijk maakt en ervoor zorgt dat er geen belemmeringen zijn voor het (her)gebruik van de informatie. Hoewel al veel stappen zijn gezet, blijven er belemmeringen bestaan om optimaal gebruik te kunnen maken van overheidsinformatie. Het thans geldende wettelijk kader maakt het mogelijk om voorwaarden te stellen en tarieven in rekening te brengen voor hergebruik van informatie die reeds is verzameld en geproduceerd in het kader van de uitvoering van overheidstaken. Deze voorwaarden en tarieven, die bovendien sterk verschillen en niet altijd goed kenbaar zijn, belemmeren het hergebruik.

### **Gebuyersvoorwaarden**

De Auteurswet en de Databankenwet stellen dat overheidsinformatie vrij hergebruikt kan worden, tenzij de overheid het auteursrecht of het databankenrecht expliciet voorbehoudt. In de praktijk wordt door verschillende overheidsinstellingen frequent een voorbehoud gemaakt. In sommige gevallen is het voorbehoud min of meer een automatisme, waardoor de afweging die aan het voorbehoud ten

grondslag hoort te liggen, niet altijd helder is. In andere gevallen is het betreffende recht welbewust voorbehouden.

Indien een voorbehoud is gemaakt, is verdere openbaarmaking en verspreiding niet toegestaan. De (potentiële) hergebruiker zal dan in contact moeten treden met het rechthebbende overheidsorgaan, dat vervolgens gebruiksvoorwaarden kenbaar kan maken. De voorwaarden hebben vaak betrekking op bronvermelding, ongewijzigde overname, beperking tot niet-commercieel gebruik en het uitsluiten van aansprakelijkheid. Verschillende overheidsorganen kunnen verschillende gebruiksvoorwaarden stellen. Voor marktpartijen leiden deze verschillende voorwaarden tot onduidelijkheid over de status van informatie en de vraag of hergebruik mogelijk is. Transparantie hierover is dan ook van groot belang.

In de praktijk blijkt dat in de meeste gevallen het achterwege laten van de hierboven genoemde voorwaarden weinig problemen oplevert. Diverse databestanden, zoals rechterlijke uitspraken, wet- en regelgeving en kamerstukken, worden zonder enige voorwaarde op internet ter beschikking gesteld. Dat heeft niet tot misbruik of misvattingen geleid. Daarbij moet nog opgemerkt worden dat de hergebruiker van de informatie verantwoordelijk is voor de aangeboden informatie en de wijze van verwerken en aanbieden. In de brief over hergebruik en open data is reeds aangekondigd het knelpunt van de gebruikersvoorwaarden met wettelijke maatregelen weg te nemen. In de Wob-brief is hieraan nader invulling gegeven. Voorgesteld is te bepalen dat bestuursorganen bij verzoeken om hergebruik van overheidsinformatie eventueel bij de overheid berustend auteursrecht en aanverwante rechten niet uitoefenen voor het stellen van voorwaarden en slechts ten hoogste de verstrekingskosten in rekening mogen brengen.

Een bestaand auteursrecht of databankenrecht blijft behouden, maar wordt bij toestemming voor hergebruik niet uitgeoefend. Dit geldt zowel bij een verzoek tot hergebruik als bij online beschikbaarstelling ten behoeve van hergebruik.

Overigens betekent een toegewezen verzoek om hergebruik niet dat toegang tot de database van het overheidsorgaan wordt verschaft, maar dat de toestemming tot hergebruik wordt verleend en eventueel dat de betreffende gegevens worden verstrekt. Indien de gegevens periodiek moeten worden geactualiseerd, kunnen daarover nadere afspraken worden gemaakt tussen het overheidsorgaan en de verzoeker. De Wob noch de Hergebruikrichtlijn geeft aanspraak op een bepaalde frequentie van de door de verzoeker gewenste gegevens of op het vervaardigen van niet bij het overheidsorgaan beschikbare gegevens en ook niet op de software waarmee het overheidsorgaan de gevraagde gegevens verwerkt. Uitgangspunt is dat de informatie wordt verstrekt in de vorm waarin deze aanwezig is bij het overheidsorgaan. Specifieke leveringsafspraken tussen overheidsorgaan en hergebruiker, zoals levering 24 uur per dag en zeven dagen in de week waarbij deze afspraken verder gaan dan de werkzaamheden nodig voor de uitvoering van de publieke taak, vallen buiten deze wet en buiten de regeling hergebruik. Overheidsorganen mogen in die gevallen de kosten die zij voor deze verstrekking maken, doorberekenen aan de hergebruiker. Onder omstandigheden zijn zij hiertoe ook verplicht op grond van artikel 25i van de Mededingingswet.

In de huidige regeling is de bevoegdheid tot afwijzing van een verzoek om hergebruik een discretionaire bevoegdheid. Deze vrijheid van het overheidsorgaan past niet binnen het uitgangspunt dat in beginsel alle openbare overheidsinformatie voor hergebruik beschikbaar moet zijn. In het voorgestelde artikel 11bb wordt daarom het beginsel vastgelegd dat openbare overheidsinformatie voor hergebruik in aanmerking komt. In het eerste lid worden enkele uitzonderingen op dit uitgangspunt geformuleerd. Het betreft hier uitzonderingen op grond waarvan een verzoek tot hergebruik van bepaalde openbare informatie kan worden geweigerd. De eerste uitzondering betreft persoonsgegevens. Sommige persoonsgegevens zijn weliswaar openbaar, maar dat betekent niet dat ze als een te doorzoeken bestand aan een ieder ter beschikking moeten worden gesteld. Voorbeelden zijn het Curateleregister of het Centraal Insolventieregister, dat voor individuele gevallen raadpleegbaar is op [rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl), maar waarin niet kan worden gebladerd. In die gevallen zou het

beschikbaar stellen van persoonsgegevens voor hergebruik leiden tot een verwerking van persoonsgegevens waarbij de bescherming van de persoonlijke levenssfeer onvoldoende is beschermd.

De tweede uitzondering geldt voor informatie die betrekking heeft op bescherming van het milieu en de aanwezigheid van beschermde soorten (Verdrag van Aarhus, artikel 4, vierde lid, onderdeel h). Een derde uitzondering betreft informatie die betrekking heeft op veiligheid. Het kan hier gaan om openbare informatie waarvan hergebruik gevolgen kan hebben voor de veiligheid van personen. Hergebruik van informatie binnen deze categorieën is niet gewenst en dient derhalve te kunnen worden geweigerd.

Een vierde categorie betreft door overheidsorganen gebruikte beeldmerken, zoals het logo van de politie. Hergebruik van een dergelijk beeldmerk zou de indruk kunnen wekken dat de hergebruiker onderdeel uitmaakt van het betreffende overheidsorgaan, hetgeen moet worden vermeden.

### **Tarieven**

Elke overheidsorganisatie kan thans zelf tarieven voor informatie vaststellen. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de verstrekingskosten (kosten voor reproductie en levering) en anderzijds de kosten voor verzameling of het vragen van een vergoeding voor hergebruik in geval van gebruiksvoorwaarden. Het is in zijn algemeenheid niet wenselijk dat met het vragen van vergoedingen voor hergebruik van overheidsinformatie extra kosten en lasten voor de afnemers worden gegenereerd. Binnen de rijksoverheid geldt het uitgangspunt dat voor verstrekking van de informatie voor hergebruik maximaal de marginale kosten van verstrekking worden gerekend en dat voor het verzamelen en het gebruik van de informatie geen vergoedingen in rekening worden gebracht. Andere overheden voeren hierin op dit moment een eigen beleid. Dat leidt tot onduidelijkheid en belemmeringen voor de hergebruiker. In de brief over hergebruik en open data is reeds gesteld dat openbare overheidsinformatie binnen de overheid enkel nog tegen marginale verstrekingskosten beschikbaar zou moeten worden gesteld. Op dit uitgangspunt zijn wettelijke uitzonderingen mogelijk. Zo mogen het Kadaster, de Rijksdienst voor het wegverkeer en het Handelsregister een hoger tarief dan de marginale verstrekingskosten in rekening brengen omdat deze openbare overheidscollecties voor een belangrijk deel worden bekostigd door het berekenen van tarieven voor de informatie die zij leveren en hiervoor geen goede alternatieve financiële dekking kan worden gevonden. Om deze reden wordt door middel van de artikelen II, III en IV in de wettelijke regelingen van deze uitzonderingen vastgelegd dat artikel 12 van de Wob niet van toepassing is op de in die wettelijke regelingen opgenomen artikelen over tarifiering. Ten aanzien van eventuele nieuwe wettelijke uitzonderingen op het uitgangspunt dat voor verstrekking van informatie voor hergebruik maximaal de marginale verstrekingskosten in rekening mogen worden gebracht zal onder meer worden afgewogen in hoeverre hun bestaansrecht afhankelijk is van het vragen van een tarief en of niet een andere goede financiële constructie kan worden gevonden. Ook andere overwegingen kunnen daarbij gerechtvaardigd zijn. Per geval zal dan worden afgewogen of er sprake is van een gerechtvaardigde uitzondering.

### *3.6 Onderdelen voorontwerp Awo*

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

Artikel 7a regelt de verstrekking aan natuurlijke en rechtspersonen van op henzelf betrekking hebbende gegevens. Onder de huidige Wob komt het voor dat een dergelijk verzoek wordt afgewezen, omdat toewijzing betekent dat de gevraagde informatie openbaar zou worden voor een ieder en omdat de bijzondere belangen van een verzoeker geen rol kunnen spelen bij de beoordeling van diens verzoek. Artikel 7a, eerste lid, gaat uit van het recht dat een ieder in beginsel heeft op kennisneming van bij de overheid berustende op henzelf betrekking hebbende informatie. Dit beginsel 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 het deels elders al een uitwerking gevonden. Zo kent artikel 35, 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). Ook in de uitvoeringspraktijk komt het voor dat bestuursorganen informatie over natuurlijke personen op basis van een dergelijk rechtsbeginsel verstrekken. Een voorbeeld is de bestendige praktijk waarbij asielzoekers naar aanleiding van Wob-verzoeken (gedeeltelijke) inzage krijgen in de achterliggende stukken van individuele ambtsberichten. Een verzoek om gegevens die de verzoeker betreffen, wordt behandeld op basis van artikel 7a, eerste lid. Er wordt niet eerst getoetst of de gevraagde informatie openbaar is; dat is, gelet op de persoon van de verzoeker en de aard van het verzoek, onnodig juridiserend. Er wordt alleen getoetst of een in de artikelen 10 of 11 genoemd belang in de weg staat aan verstrekking aan de verzoeker. Dat is een andere afweging dan wanneer het belang van de openbaarheid wordt afgewogen tegen de belangen, genoemd in de artikelen 10 en 11. Op basis van artikel 7a, eerste lid, wordt niet-openbare informatie verstrekt aan degene op wie die informatie betrekking heeft. Op grond van artikel 7a, tweede lid, wordt informatie verstrekt over een overleden echtgenoot, geregistreerd partner, ouder of kind van de verzoeker.

De regeling in artikel 7a kan bijvoorbeeld nuttig zijn bij de afweging om bezwaar te maken. In dat geval dient een ieder in beginsel te kunnen beschikken over de relevante op hem betrekking hebbende gegevens van het bestuursorgaan. Gevolg van artikel 7a is dat een verzoeker 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.

De regeling in de Wbp houdt overigens zijn betekenis. Op grond van artikel 35 van de Wbp kan een belanghebbende vragen om een overzicht van verwerkte persoonsgegevens. Dat betreft niet alleen de gegevens die bij het verantwoordelijke bestuursorgaan berusten (waartoe het voorgestelde artikel 7a is beperkt), maar ook aan wie de betreffende gegevens zijn verstrekt en andere vormen van verwerking van de persoonsgegevens. Daarnaast kent artikel 36 Wbp een correctierecht. Bovendien is de Wbp tevens van toepassing op persoonsgegevens die worden verwerkt door verantwoordelijken die geen bestuursorgaan zijn.

In het algemeen zal een verzoeker als hij op zoek is naar gegevens over hemzelf in een bepaalde bestuurlijke aangelegenheid, gebruik kunnen maken van het voorgestelde artikel 7a. Het kan daarbij om meer gaan dan om persoonsgegevens. In dit verband wordt opgemerkt dat bij een verzoek krachtens het voorgestelde artikel 7a artikel 3, tweede lid, van de Wob van toepassing is, waaruit volgt dat de verzoeker de bestuurlijke aangelegenheid moet vermelden, waarop zijn verzoek betrekking heeft. Als de verzoeker wil weten of een bestuursorgaan zijn gegevens verwerkt, kan hij beter van zijn bestaande bevoegdheden krachtens de Wbp gebruikmaken. Een verstrekking van persoonsgegevens op grond dit artikel is op grond van artikel 8, onderdeel c, juncto artikel 9, eerste en tweede lid, van de Wbp nooit in strijd met de Wbp.

### **Bijzondere verstrekkingen**

Onder de huidige Wob geldt 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.

Op grond van de artikelen 7b en 7c van onderhavig voorstel van wet kan een overheidsorgaan informatie die op grond van de artikelen 10 en 11 niet openbaar is, 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'. Er dient sprake te zijn van een bijzonder belang dat in het specifieke geval naar het oordeel van het bevoegde bestuursorgaan zwaarder weegt dan de geheimhouding die voortvloeit uit de artikelen 10 en 11 van de Wob. 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 huidige 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; ook al heeft deze een bijzonder zwaarwegend belang, dan nog speelt dat geen rol. Dit stelsel wordt in essentie gehandhaafd, maar wel aangevuld. Het bestuursorgaan kan 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 7b en 7c).

Een eerste categorie van bijzondere verstrekkingen is voorzien in artikel 7b. 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. 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 7b 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 7b gaan om verstrekking wegens klemmende redenen. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat alleen kan worden overgegaan tot verstrekking van informatie die niet openbaar is, als daarvoor zwaarwegende redenen zijn. Aan de verstrekking kunnen voorts 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 7b geldt met betrekking tot de verhouding met de Wbp mutatis mutandis hetgeen hierboven over de verstrekking aan bestuursorganen is gesteld, zij het dat de toets door het verstreckende bestuursorgaan overeen dient te komen met de toets aan artikel 8, onderdelen e of f, juncto artikel 9, eerste en tweede lid, van de Wbp.

De tweede uitzonderingsmogelijkheid op de hoofdregel dat niet-openbare informatie niet wordt verstrekt, betreft informatie ten behoeve van historisch, statistisch of wetenschappelijk onderzoek. Artikel 7c 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 de artikelen 10 en 11. De praktijk leert dat daarover met onderzoekers doorgaans goede afspraken kunnen worden gemaakt. Artikel 7c 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 7a, bestaat bij de artikelen 7b en 7c geen beginselrecht op toegang tot de te verstrekken informatie. Artikel 7b is dan ook alleen van toepassing als voorafgaand is vastgesteld dat de informatie op grond van de artikelen 10 en 11 niet openbaar gemaakt kan worden. Zo wordt voorkomen dat een bestuursorgaan met behulp van artikel 7b probeert de openbaarheid op grond van de artikelen 10 en 11 te omzeilen. Bij de toepassing van artikel 7c wordt om doelmatigheidsredenen wel de mogelijkheid geschapen om de toets aan de artikelen 10 en 11 uit te stellen tot het onderzoek is afgerond.

### **Verhouding met andere wetten**

Analoog aan artikel 2, eerste lid, van de Wob is in artikel 7a, eerste lid, de algemene regel opgenomen dat specifieke wetten aan de Wob derogeren, voor zover deze speciale regimes uitputtend van karakter zijn. Dat betekent bijvoorbeeld dat specifieke bepalingen, zoals artikel 25 van de Wet politiegegevens, artikel 43 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, de artikelen 7, derde lid, van de Kwaliteitswet zorginstellingen, 87, tweede lid, van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg en 39, eerste lid, onderdeel b, van de Gezondheidswet alsmede het voorgestelde artikel 58, vijfde lid, van het Wetsvoorstel cliëntenrechten zorg (indien dat voorstel in werking treedt), voor zullen gaan op het voorgestelde artikel 7a, eerste en tweede lid, van de Wob. De uitzondering betekent onder meer dat op het verstrekken van bij het Staatstoezicht op de volksgezondheid berustende informatie uit patiëntendossiers die het Staatstoezicht heeft verkregen in het kader van het inzagerecht, het in voornoemde wetsartikelen neergelegde specifieke regime van toepassing is en niet artikel 7a van de Wob.

In de voorgestelde artikelen V en VI van onderhavig wetsvoorstel worden de Kwaliteitswet zorginstellingen en de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg gewijzigd, teneinde een aanvullende regeling te treffen voor het geval de Wet cliëntenrechten zorg bij inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel nog niet in werking is getreden.

Voor de artikelen 7b en 7c hoeft niet op overeenkomstige wijze de verhouding met andere wetten te worden geregeld, omdat het hier een discretionaire bevoegdheid van het betreffende bestuursorgaan betreft, waarbij de verhouding met andere wetten kan worden betrokken in de afweging bij de toepassing van artikel 7b of artikel 7c. Wel wordt voorgesteld om in artikel 7b, tweede lid, buiten twijfel te stellen dat bijzondere geheimhoudingsbepalingen in de weg staan aan toepassing van het eerste lid.

## **4 Internationaal perspectief**

### *4.1 Onredelijk gebruik en omvangrijke verzoeken*

Wat betreft de internationale kaders zijn voor de bepalingen over het onredelijk gebruik en de bepaling om omvangrijke verzoeken beter hanteerbaar te maken met name twee verdragen relevant. Het eerste is het Verdrag van Tromsø. Dat verdrag werd op 18 juni 2009 in het Noorse Tromsø opengesteld voor ondertekening. In de Wob-brief is reeds uiteengezet waarom besluitvorming over de ondertekening van dit verdrag door Nederland op dit moment geen prioriteit heeft. Toch is het verdrag als kader relevant, omdat in dezelfde brief is aangegeven dat de in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen niet zullen indruisen tegen de bepalingen van dat verdrag.

In de toelichting bij artikel 5, vijfde lid, onder ii, van het Verdrag van Tromsø wordt als eerste voorbeeld van een kennelijk onredelijk verzoek gegeven een verzoek dat onevenredig veel zoekwerk of onderzoek zou vergen. De in dit wetsvoorstel voorgestelde bepaling om een reductie van de omvang van een verzoek mogelijk te maken als de inspanning van het onverkort in behandeling nemen van het verzoek niet in verhouding staat tot het met de Wob te dienen belang (het voorgestelde artikel 3a,

tweede lid), kan als een uitwerking daarvan worden gezien. Als tweede voorbeeld worden verzoeken genoemd die duidelijk verstorend/vexatoir (*clearly vexatious*) zijn, wat kan blijken uit het feit dat één of meer verzoeken de bedoeling hebben om het werk van de overheid te hinderen of uit het feit dat herhaalde verzoeken binnen een zeer kort tijdbestek worden gedaan door dezelfde verzoeker voor hetzelfde document. De voorgestelde bepaling om verzoeken die niet gericht zijn op het verkrijgen van informatie (het voorgestelde artikel 3a, eerste lid, aanhef en onder b) buiten behandeling is daarmee in lijn.

Het tweede verdrag is het Verdrag van Aarhus, waar Nederland partij bij is. Op grond van artikel 4, derde lid, onderdeel b, kan een verzoek om milieu-informatie worden geweigerd indien – voor zover hier relevant – het verzoek kennelijk onredelijk is. Het verdrag zelf geeft niet direct duidelijkheid over wat onder kennelijk onredelijk moet worden volstaan. Het in dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 3a lijkt ons evenwel te passen binnen die uitzonderingsmogelijkheid.

De voorgestelde nieuwe opschortingsmogelijkheid in artikel 6, derde lid, van de Wob is niet verenigbaar met het Verdrag van Aarhus, aangezien dat verdrag in artikel 4, tweede lid, slechts voorziet in een verlenging op de verstrekkingstermijn met ten hoogste een maand mogelijk heeft gemaakt. Dat die opschortingsmogelijkheid niet geldt voor het verstrekken van milieu-informatie volgt uit het aangepaste artikel 6, zevende lid, onderdeel c.

In paragraaf 3.1 is onder b al ingegaan op de met het voorgestelde artikel 3a, eerste lid, aanhef en onder b, vergelijkbare bepalingen in enige andere landen van de Europese Unie. De daar genoemde onderzoeksrapportage van de Universiteit Utrecht geeft daarover nog meer informatie.

#### *4.2 Europese richtlijn hergebruik overheidsinformatie*

Aan de Europese richtlijn hergebruik overheidsinformatie ligt het uitgangspunt ten grondslag dat openbare overheidsinformatie zo breed mogelijk voor burger en bedrijfsleven toegankelijk en beschikbaar dient te zijn. Het ruimhartig ter beschikking stellen van overheidsinformatie verhoogt de welvaart, omdat hierdoor de mogelijkheid wordt geboden met deze informatie commerciële activiteiten te ontplooiën. Ruimere mogelijkheden voor hergebruik van overheidsinformatie zal het bedrijfsleven in staat stellen om de mogelijkheden ervan te benutten en bij te dragen aan economische groei. De richtlijn geeft voorschriften over de wijze waarop hergebruik van overheidsinformatie in lidstaten dient te worden geregeld. Dit algemene kader moet ervoor zorgen dat hergebruik geschiedt op basis van eerlijke, evenredige en niet-discriminerende voorwaarden. Zo mogen geen exclusieve contracten inzake hergebruik worden gesloten en mag er geen bovenmatige winst worden gemaakt. Zoals in paragraaf 2.3 al is aangegeven heeft Nederland richtlijn in 2006 geïmplementeerd in hoofdstuk V-A van de Wob ('Hergebruik').

De in dit wetsvoorstel aangekondigde wijzigingen van hoofdstuk V-A om belemmeringen op het gebied van kosten en gebruiksvoorwaarden weg te nemen, zijn nationale aanvullingen ten opzichte van de richtlijn.

De Europese commissie heeft in juni 2010 als onderdeel van de Digitale Agenda van commissaris Kroes aangekondigd de richtlijn hergebruik te gaan herzien in 2012. Het wijzigingsvoorstel van de Europese Commissie is op 12 december 2011 uitgekomen. Enkele wijzigingen die worden voorgesteld zijn: uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn met musea, archieven en bibliotheken, invoering van maximaal marginale verstrekingskosten met beperkte uitzonderingen, en invoering van het algemene principe dat alle openbare overheidsinformatie in aanmerking komt voor hergebruik. De Nederlandse reactie hierop is op 23 januari 2012 aan de Tweede Kamer gezonden.

Het is niet te voorspellen hoe lang de procedure van totstandkoming van de aangekondigde wijziging van de richtlijn zal gaan duren. Mocht de wijziging tot stand komen (en aldus de implementatietermijn gaan lopen) op het moment dat wijziging van het onderhavige wetsvoorstel nog mogelijk is, dan zal op dat moment worden bekeken of het wetsvoorstel aanpassing behoeft. Op grond van het beginsel van gemeenschapstrouw dienen de lidstaten (inclusief de nationale wetgever), gedurende de omzettingstermijn, zich immers te onthouden van het nemen van maatregelen die het bereiken van de doelstellingen van de Europese regelgeving moeilijker maken. Deze onthoudingsplicht kan in de praktijk betekenen dat het niet aan te raden is om tijdens de implementatietermijn nationale regelgeving vast te stellen die bijvoorbeeld op hetzelfde terrein of onderwerp betrekking heeft en (fundamenteel) indruist tegen de te implementeren Europese regelgeving. Zoals de voorstellen zich nu aan lijken te dienen, is onderhavig wetsvoorstel er niet mee in strijd.

#### *4.3 Kostenbepaling*

Volgens artikel 7, eerste lid, van het Verdrag van Tromsø mogen geen kosten in rekening worden gebracht voor inzage in officiële documenten (diensten van archieven, bibliotheken en musea uitgezonderd). Volgens het tweede lid van hetzelfde artikel mag wel een vergoeding worden gevraagd voor kopieën van een officieel document, maar die vergoeding moet dan wel redelijk zijn en mag niet meer bedragen dan de werkelijke kosten voor reproductie en levering van een document. De in dit wetsvoorstel voorgestelde bepaling waarin voor alle bestuursorganen wordt vastgelegd dat alleen kosten voor reproductie en levering (marginale verstrekingskosten) in rekening kunnen worden gebracht, is aldus in lijn met het Verdrag van Tromsø (zie ook paragraaf 2.4).

#### *4.4 Onderdelen voorontwerp Awo*

Het opnemen van de mogelijkheid van artikel 7a tot de verstrekking aan natuurlijke en rechtspersonen van op henzelf betrekking hebbende gegevens en het opnemen van bijzondere verstrekkingen in de artikelen 7b en 7c, is niet in strijd met het Verdrag van Tromsø, omdat dat verdrag ziet op de publieke toegang, hetgeen verstrekking aan een beperktere groep dan aan een ieder – anders dan de Wob – niet uitsluit.

### **5 Lasten voor de overheid**

PM

### **6 Financiële gevolgen voor het rijk**

PM

### **7 Financiële gevolgen voor lagere overheden**

PM

### **8 Lasten voor burgers, bedrijven en non-profit instellingen**

PM

### **9. Consultatie en adviezen**

PM



## II. ARTIKELSGEWIJS

### Artikel I

#### Onderdeel A

In het voorgestelde artikel 3a wordt in het eerste lid een voorziening getroffen voor kennelijk onredelijke verzoeken.

Kennelijk onredelijke verzoeken kunnen buiten behandeling worden gelaten, zonder dat aan een beoordeling van de uitzonderingsgronden en beperkingen van hoofdstuk V wordt getoetst; die zijn alleen in het kader van inwilligen aan de orde. De term “buiten behandeling laten” is ontleend aan artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht, en geeft weer dat een inhoudelijke beoordeling achterwege blijft. Evenals tegen een besluit op grond van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht, kan tegen het buiten behandeling laten op grond van het voorgestelde artikel 3a bezwaar en beroep worden ingesteld.

Het artikel onderscheidt twee categorieën van onredelijke verzoeken.

De eerste categorie betreft de onvoldoende gespecificeerde verzoeken (artikel 3a, eerste lid, aanhef en onderdeel a). Wanneer een verzoek onvoldoende is gespecificeerd, zal het bestuursorgaan op grond van artikel 3, vierde lid, de verzoeker vragen zijn verzoek nader te specificeren. Het bestuursorgaan dient de verzoeker daarbij behulpzaam te zijn. Wanneer de verzoeker ondanks deze hulp niet voorspoedig meewerkt aan het preciseren van zijn verzoek, kan het bestuursorgaan het verzoek buiten behandeling laten. Deze mogelijkheid bestaat thans al op grond van artikel 4:5 van Algemene wet bestuursrecht.

De tweede categorie betreft verzoeken die niet gericht zijn op het verkrijgen van informatie (artikel 3a, eerste lid, aanhef en onderdeel b). Deze verzoeken zijn niet in overeenstemming met de bedoeling van de Wob, te weten het bieden van toegang tot informatie die is neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid. Zo kan een Wob-verzoek met het kennelijke doel aan te sturen op inning van een dwangsom als onredelijk worden betiteld. Zoals hiervoor in het algemeen deel al is toegelicht, moet een verzoek niet al te snel als onredelijk worden beschouwd omdat het niet op informatie zou zijn gericht. Zeer diverse aspecten kunnen een rol kunnen spelen bij het beoordelen van een verzoek door een bestuursorgaan op onredelijkheid. Eén enkel aspect dat leidt tot een vermoeden van dat het verzoek niet op informatie is gericht, zal doorgaans onvoldoende zijn om een verzoek aan te merken als onredelijk.

Het tweede lid van artikel 3a ziet op verzoeken die omvangrijk zijn en die zeer wel gedeeltelijk kunnen worden behandeld, zonder afbreuk te doen aan de doelstellingen van de Wob. Als gezegd wordt met het artikel niet beoogd het niveau van de openbaarheid aan te tasten. De hoeveelheid documenten waarop het verzoek betrekking heeft, vormt geen zelfstandige grond om het verzoek buiten behandeling te laten. Het gaat dan 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 de openbaarheid te dienen doel. De doelstellingen van de Wob kunnen dan heel wel worden gediend door een representatieve steekproef te onderzoeken. Het begrip ‘grote aantallen’ is niet uitgewerkt, zodat praktijk en jurisprudentie dit begrip nader vorm kunnen geven. Het onverkort in behandeling nemen van een dergelijk verzoek zou onredelijk zijn, want leiden tot onevenredig veel (niet in verhouding tot het met de Wob te dienen belang staand) zoekwerk of onderzoek.

Het bestuursorgaan is verplicht om met de verzoeker overleg te voeren over de beperking van de behandeling. Het kan zijn dat de verzoeker een voorkeur heeft voor een bepaalde steekproef. Indien mogelijk, dient het bestuursorgaan aan die voorkeur tegemoet te komen. Het kan zijn dat de verzoeker een voorkeur heeft die niet uitvoerbaar is (bijvoorbeeld: de eerste twee maanden van ieder jaar, terwijl de documenten niet naar jaar zijn gearhiveerd). In dat geval kan het bestuursorgaan een andere

beperking hanteren. 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.

De verzoeker kan tegen de beperking in bezwaar en beroep bij de uiteindelijke beslissing op het verzoek (in het voorgestelde artikel 17 is het besluit het verzoek te beperken tot een representatief deel en de rest buiten behandeling te laten, aangemerkt als een voorbereidingshandeling waartegen geen zelfstandig bezwaar en beroep open staat). Er is geen sprake van een schriftelijke weigering te beslissen, als bedoeld in artikel 6:2 van de Awb, maar van een voorbereidingsbeslissing als bedoeld in artikel 6:3 van de Awb, waartegen in beginsel geen bezwaar en beroep openstaat.

Indien de verzoeker na die beslissing een verzoek doet om de buiten behandeling gelaten documenten alsnog te verstrekken, kan dat verzoek op grond van artikel 4:6 van de Awb buiten behandeling worden gelaten. In het voorgestelde vijfde lid wordt hierop een uitzondering gemaakt: indien de verzoeker op basis van de verstrekte gegevens aannemelijk maakt dat de goede en democratische bestuursvoering is gediend met de openbaarmaking van de buiten behandeling gelaten documenten, dient het bestuursorgaan alsnog die documenten te verstrekken. Om een voorbeeld te noemen, als een verzoek om bonnetjes over een periode van vijf jaar is ingeperkt tot een half jaar, maar uit de verstrekte bonnetjes blijkt dat sprake is van onrechtmatige uitgaven, dient het bestuursorgaan de overige bonnetjes alsnog openbaar te maken. Een verzoek om buiten behandeling gelaten documenten alsnog te verstrekken, geldt als een nieuwe aanvraag, waarop bijvoorbeeld artikel 6 betreffende de beslistermijn van toepassing is.

Het vierde lid van artikel 3a betreft 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. Deze bepaling dient om bij categorieën documenten, zoals interne e-mails die thans na individuele beoordeling worden geweigerd, de beoordeling per document buiten behandeling te laten. Zoals in paragraaf 3.3 reeds is uiteengezet, wordt hiermee niet het niveau van de openbaarheid aangetast, maar wordt de behandeling van een Wob-verzoek aanzienlijk vergemakkelijkt.

Toepassing van artikel 3a geschiedt voorafgaand aan de inhoudelijke beoordeling van het verzoek. Daarmee is het voorgestelde artikel niet alleen van toepassing bij verzoeken die voor toewijzing in aanmerking komen. Ook als blijkt dat de gevraagde gegevens niet verstrekt kunnen worden, wegens een in de artikelen 10 of 11 van de Wob genoemd belang, leidt toepassing van het voorgestelde artikel 3a ertoe dat de afwijzing slechts gemotiveerd hoeft te worden voor het in behandeling genomen deel van het verzoek. Aangezien de toepassing van de artikelen 10 of 11 van de Wob op documentniveau moet worden gemotiveerd, leidt toepassing van artikel 3a tot een vermindering van de uitvoeringslast aan de zijde van het bestuursorgaan.

#### *Onderdeel B*

Artikel 5, tweede en derde lid, worden geherformuleerd, in verband met het opnemen van de artikelen 7a tot en met 7c in hoofdstuk III-A. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om een en ander overzichtelijker op te schrijven. Daarvoor wordt aangesloten bij de redactie van artikel 5.5 van het voorontwerp.

Een besluit om informatie overeenkomstig de artikelen 7a tot en met 7c slechts aan verzoeker te verstrekken wordt schriftelijk genomen. Zonder een dergelijk besluit zou de verstrekking van de desbetreffende informatie immers als een openbaarmaking moeten worden beschouwd, waaraan een ander dan de verzoeker rechten kan ontleen.

De herformulering wijzigt de inhoud van het huidige tweede en derde lid nauwelijks. Nu wordt op grond van het derde lid een beslissing op een verzoek om informatie die een derde betreft schriftelijk genomen, indien de derde daarom heeft verzocht. In de voorgestelde bepaling kan bij zo'n verzoek

een schriftelijk besluit (bij een mondeling verzoek) achterwege blijven als de derde aangeeft geen behoefte te hebben aan een schriftelijke beslissing (omdat hij niet in bezwaar tegen de verstrekking wil gaan). Dit geldt zowel in het geval een bestuursorgaan overweegt de gevraagde informatie openbaar te maken, als in het geval het bestuursorgaan overweegt de informatie slechts aan de verzoeker te geven. De toevoeging uit het derde lid dat in het geval van een schriftelijke beslissing aan de derde de op hem betrekking hebbende informatie wordt toegezonden, wordt geschrapt. Deze derde dient overeenkomstig artikel 4:8 van de Awb immers al in de gelegenheid te worden gesteld om zijn zienswijze over de verstrekking te geven, wat impliceert dat hij de op hem betrekking hebbende informatie daartoe ook ontvangt. 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 bestuursorgaan de derde raadpleegt.

### *Onderdeel C*

Bij de invoering van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is voor de Wob in artikel 6 in een nieuw derde lid een aparte opschortinggrond opgenomen die de beslistermijn van een Wob-verzoek verlengt in geval een verzoek betrekking heeft op informatie over derden. Deze opschortingsgrond geldt in aanvulling op de in artikel 4:15 van de Awb opgenomen gronden. Voorgesteld wordt om aan artikel 6, derde lid, van de Wob een tweede alleen voor de Wob geldende opschortingsgrond toe te voegen voor omvangrijke verzoeken. Indien een verzoek niet binnen de termijn kan worden behandeld, voorziet het voorstel in de mogelijkheid om deze termijn te overschrijden onder twee voorwaarden. De eerste is dat het bestuursorgaan met de verzoeker in overleg treedt. In de praktijk kan een dergelijk overleg leiden tot een aanscherping van het verzoek, zodat de omvang van het verzoek kleiner wordt. Ook kan het overleg mede dienen ter uitvoering van artikel 3a en zou op grond van artikel 3a, tweede lid, de beslissing kunnen worden genomen om het verzoek te behandelen voor een representatief deel. Maar ook als de omvang van het verzoek dan nog zodanig blijft, dat het verzoek niet binnen de termijn kan worden afgedaan, kan uit dat overleg blijken welke prioriteiten de verzoeker heeft. Het bestuursorgaan dient dan het verzoek op te splitsen en vervolgens periodieke beslissingen te nemen in de volgorde van de door de verzoeker aangegeven prioriteiten. De beslistermijn blijft opgeschort, zolang het bestuursorgaan periodieke beslissingen blijft nemen in de toegezegde frequentie.

Overigens dient een bestuursorgaan de frequentie van de periodieke beslissingen niet te laag te stellen. Er zou toch wel om de twee weken een periodieke beslissing moeten worden genomen. Voor de goede orde, een periodieke beslissing kan onder omstandigheden inhouden dat alle sinds de laatste periodieke beslissing beoordeelde documenten moeten worden geweigerd. Niet iedere periodieke beslissing gaat derhalve gepaard met een verstrekking.

Voor deze opschorting is het niet nodig dat een verzoeker instemt met de opschorting. Indien bij een periodieke beslissing het verzoek deels wordt geweigerd, kan de verzoeker tegen die weigering in bezwaar nadat het hele verzoek is afgehandeld of het bestuursorgaan is opgehouden periodieke beslissingen te nemen. Het is niet doelmatig als de verzoeker bij iedere periodieke beslissing bezwaar aantekent. De periodieke beslissingen moeten, evenals de beslissing om het verzoek op te knippen in periodieke beslissingen en vaststelling van de frequentie van de periodieke beslissingen, worden aangemerkt als voorbereidingshandelingen op de beslissingen op het verzoek, als bedoeld in artikel 6:3 van de Awb. In het voorgestelde artikel 17 wordt zulks buiten twijfel gesteld.

Opgemerkt wordt dat de toepassing van deze opschorting op grond van artikel 6, zesde lid, onderdeel c, is uitgesloten in geval van een verzoek om milieu-informatie, wegens strijd met het Verdrag van Aarhus. Wel kunnen bestuursorgaan en verzoeker gezamenlijk een dergelijke procedure overeenkomen, waarbij de verzoeker vrijwillig instemt met overschrijding van de beslistermijn.

## Onderdeel D

### Artikel 7a

Artikel 7a regelt de verstrekking aan natuurlijke personen en rechtspersonen van op henzelf betrekking hebbende gegevens. Indien een verzoek wordt ingediend tot verstrekking van op de verzoeker betrekking hebbende in documenten neergelegde informatie, dan zal het verzoek overeenkomstig artikel 7a worden behandeld. De gevraagde informatie wordt verstrekt, tenzij een van de uitzonderingsgronden van de artikelen 10 en 11 niet alleen aan openbaarmaking, maar ook aan verstrekking aan de verzoeker in de weg staat. De in de artikelen 10 en 11 genoemde belangen worden bij toepassing van artikel 7a op een andere manier afgewogen dan bij toepassing van de artikelen 10 en 11. Immers bij de belangenafweging op grond van de artikelen 10 en 11 wordt het belang van de openbaarheid afgewogen tegen de belangen, genoemd in de artikelen 10 en 11. Bij de belangenafweging op grond van artikel 7a wordt het recht van de verzoeker op de op hem betrekking hebbende informatie afgewogen tegen de in de artikelen 10 en 11 opgenomen belangen. Vanzelfsprekend kan een overheidsorgaan zich daarbij niet beroepen op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de verzoeker zelf. Onder omstandigheden wel op die van derden. Op grond van het tweede lid kan ook informatie worden verstrekt aan de echtgenoot, geregistreerd partner, ouder of kind van een overledene. In het bijzonder voor deze nabestaanden kan een dergelijke mogelijkheid om gegevens te verkrijgen van grote waarde zijn, bijvoorbeeld voor nabestaanden van personen wier overlijden verband zou kunnen houden met ontwikkelingen waaromtrent de nabestaanden zelf niet maar het bestuursorgaan wel is geïnformeerd. De bepaling is afgeleid van de artikelen 47 en 50 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Het derde lid is ontleend aan artikel 37, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens.

De bepaling strekt verder dan het inzagerecht van artikel 35 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Niet alleen omdat het verzoek betrekking kan hebben op andere gegevens dan persoonsgegevens en tot andere dan natuurlijke personen. De Wbp geeft aanspraak op inzage in de verwerking van persoonsgegevens. Het voorgestelde artikel 7a heeft aanspraak op het verstrekken van informatie die betrekking heeft op de verzoeker. Het zal dan vooral gaan om bestuursorganen die bij de uitvoering van hun taak een dossier over de verzoeker hebben aangelegd, dan wel een dossier hebben aangelegd over een aangelegenheid waarbij de verzoeker is betrokken geraakt, zodat gegevens over hem in dat dossier zijn terecht gekomen. De reikwijdte van artikel 7a betreft in dat geval de informatie die uitsluitend (rechtstreeks) betrekking heeft op de verzoeker. Informatie die onlosmakelijk verweven is met informatie over een andere natuurlijke persoon of rechtspersoon zal op grond van de in artikel 7a voorgeschreven belangenafweging niet op grond van artikel 7a worden verstrekt. De betreffende informatie kan natuurlijk niet worden geweigerd als deze openbaar is op grond van de artikelen 10 en 11 van de Wob.

Aan de verstrekking van op de verzoeker betrekking hebbende informatie kan op grond van het vierde lid, ter bescherming van een van de belangen, bedoeld in de artikelen 10 en 11, een voorwaarde worden verbonden, tenzij de gevraagde informatie op grond van de artikelen 10 en 11 openbaar zou zijn voor eenieder. Het ligt voor de hand dat de voorwaarde zal zijn dat de verzoeker de verstrekte informatie niet of slechts beperkt verder mag verspreiden. Overtreding van zo'n voorwaarde wordt in artikel 13 van de Wob als misdrijf strafbaar gesteld met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie. Aangezien de voorwaarde een (gedeeltelijke) geheimhouding zal betreffen, is voor deze strafbaarstelling aangesloten bij de strafbaarstelling van overtreding van de vergelijkbare geheimhoudingsplicht in artikelen 7c, derde lid, via artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht. Een afzonderlijke strafbaarstelling is nodig, omdat op grond van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht iemand (onder andere) kan worden vervolgd die uit hoofde van een wettelijk



voorschrift weet van een verplichting om een geheim te bewaren; een voorwaarde als bedoeld in het vierde lid is geen wettelijk voorschrift.

### **Artikel 7b**

In sommige gevallen is denkbaar dat verzoekers belang bij informatie hebben, die ingevolge de artikelen 10 en 11 niet openbaar gemaakt kan worden voor een ieder. Deze bijzondere verzoekers kan, ondanks de toepasselijke uitzonderingsgrond of -gronden, op grond van artikel 7b in verband met klemmende redenen de gevraagde informatie toch worden verstrekt. Met de term klemmende redenen wordt aangegeven dat slechts om zwaarwegende redenen tot verstrekking van de gevraagde gegevens op grond van dit artikel moet worden overgegaan. Zo is slecht denkbaar dat op grond van artikel 7b bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdeel d, van de Wob aan een ander dan verzoeker worden verstrekt. Nadere normering van de gevallen waarin deze bepaling kan worden toegepast, is moeilijk te geven, nu het gaat om niet te voorziene uitzonderlijke gevallen. Een voorbeeld kan zijn: bij de overheid (arbeidsinspectie) berustende gegevens over schadelijke stoffen die niet openbaar zijn, omdat het vertrouwelijk verstrekte bedrijfsgegevens zijn, waarbij die gegevens worden verstrekt aan een werknemer die als gevolg van die schadelijke stoffen een dodelijke ziekte heeft opgelopen, maar zonder de bij de overheid berustende gegevens niet kan aantonen dat hij met de ziekteveroorzakende stoffen in aanraking is geweest.

In het tweede lid is bepaald dat een bijzondere geheimhoudingsbepaling in de weg staat aan toepassing van het eerste lid. Hierbij valt te denken aan de op de ambtenaren van de IGZ rustende geheimhoudingsbepaling in het verlengde van de bescherming van het medisch beroepsgeheim. Het derde lid regelt dat het bestuursorgaan aan de verstrekking een voorwaarde verbinden kan ter bescherming van een van de belangen, bedoeld in de artikelen 10 en 11. Ook hier is de strafbaarstelling van overtreding van de voorwaarde geregeld in artikel 13 van het wetsvoorstel. De verzoeker dient bij een verzoek krachtens artikel 7b zijn klemmende redenen kenbaar te maken. Daarmee is in het vierde lid de van toepassingverklaring van artikel 3 overbodig, zodat daarvan is afgezien.

### **Artikel 7c**

Het is een 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. Doorgaans zal als gevolg van de duur van het onderzoek niet worden gehandeld binnen de beslistermijnen van de Wob. Bovendien is het niet het bestuursorgaan zelf dat de gevraagde informatie verzamelt. De verzoeker stemt hiermee echter wel zelf in. Deze praktijk verdient 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 7c maakt dit mogelijk. Anders dan bij artikel 7b hoeft het overheidsorgaan niet eerst na te gaan of de gevraagde informatie openbaar is, voordat toepassing van artikel 7c aan de orde is. Deze toets kan plaatsvinden nadat het onderzoek is afgerond en kan dan beperkt blijven tot de te publiceren informatie. Artikel 7c faciliteert aldus de staande praktijk en beoogt geen nieuwe rechten in het leven te roepen.

De vraag kan worden gesteld in hoeverre die toets zich verhoudt tot de in artikel 7 van de Grondwet opgenomen vrijheid van drukpers en vrijheid van meningsuiting, waarbij iedere vorm van voorafgaand verlot is uitgesloten. Dat grondrecht kent de beperking "behoudend ieders verantwoordelijkheid voor de wet". Deze formulering betekent dat slechts bij formele wet beperkingen kunnen worden gesteld, maar dat de wetgever de bevoegdheid tot het stellen van aanvullende beperkingen niet mag

delegeren naar lagere regelgeving en niet mag koppelen aan vergunningverlening. Uit artikel 7 van de Grondwet volgt dat een bestuursorgaan voorafgaand aan publicatie geen oordeel toekomt over de verwerking van de resultaten van het onderzoek en de daaraan verbonden conclusies. Zo is het voorgestelde artikel 7c dan ook niet opgesteld. De interventie van het bestuursorgaan is beperkt tot de vraag of de informatie die een onderzoeker wil gebruiken op grond van de artikelen 10 en 11 van de Wob openbaar is. Zo niet, dan verbiedt de wet het gebruik van die informatie.

Overtreding van het verspreidingverbod is strafbaar op grond van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht.

De hier voorgestelde bepaling is een kan-bepaling. Niet iedereen die stelt statisticus, historicus of wetenschapper te zijn, hoeft door het bestuursorgaan tot de archieven te worden toegelaten. Het bestuursorgaan dient te waarborgen dat de niet-openbare gegevens waarvan de onderzoeker kennis kan nemen, inderdaad niet openbaar worden. Het bestuursorgaan heeft de vrijheid om bijvoorbeeld een verklaring te vragen van het instituut waaraan de onderzoeker is verbonden, of van de promotor, indien sprake is van een promotieonderzoek. Een bestuursorgaan is vrij om zich op andere wijze zekerheid te verschaffen dat sprake is van een serieus onderzoeksverzoek. Het bestuursorgaan kan zich ook op andere wijze van de identiteit en de hoedanigheid van de onderzoeker vergewissen. Het bestuursorgaan is ook overigens niet verplicht om toegang tot informatie te bieden op grond van artikel 7c; voorstelbaar is bijvoorbeeld dat er binnen het bestuursorgaan onvoldoende capaciteit is om op een goede manier uitvoering te geven aan het bepaalde in dat artikel. Bestuursorganen kunnen ieder een eigen beleid ontwikkelen over hoe zij aan het bepaalde in artikel 7c uitvoering geven.

#### *Onderdeel E*

##### **Artikel 11ba**

In de nabije toekomst wil de overheid het hergebruik van overheidsinformatie stimuleren door dergelijke informatie onder meer via de website van het overheidsorgaan en het zogenoemde Open Data portaal ter beschikking te stellen. Voor op deze wijze ter beschikking gestelde informatie hoeft dan geen verzoek tot hergebruik ingediend te worden. In het thans voorgestelde artikel 11ba wordt dit uitgangspunt vastgelegd.

In de memorie van toelichting bij de Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie is ingegaan op de verhouding tussen het recht op hergebruik en het door een overheidsorgaan uitgeoefend auteursrecht of aanverwant recht. Het stelsel is dat geen verzoek hoeft te worden gedaan als het overheidsorgaan niet over een dergelijk recht beschikt of het bij openbaarmaking niet heeft voorbehouden. Voor de volledigheid wordt dat uitgangspunt thans eveneens opgenomen in het voorgestelde artikel 11ba. Evenmin hoeft een verzoek te worden gedaan als een overheidsorgaan de betreffende informatie ten behoeve van hergebruik ter beschikking heeft gesteld, bijvoorbeeld via de website of het Open Data portal. Met een dergelijke beschikbaarstelling is de toestemming voor hergebruik gegeven, ook als een eventueel auteursrecht of aanverwant recht is voorbehouden. Deze rechten worden dan verder niet uitgeoefend

##### **Artikel 11bb**

Het voorgestelde artikel 11bb betreft in het eerste lid de gronden om een verzoek tot hergebruik af te wijzen. In de huidige regeling is de bevoegdheid tot afwijzing een discretionaire bevoegdheid. Deze vrijheid van het overheidsorgaan past niet binnen het uitgangspunt dat in beginsel alle openbare overheidsinformatie voor hergebruik beschikbaar moet zijn. In het voorgestelde artikel 11bb wordt daarom het beginsel vastgelegd dat openbare overheidsinformatie voor hergebruik in aanmerking komt. In het eerste lid worden vier uitzonderingen geformuleerd. De eerste uitzondering betreft persoonsgegevens. Sommige persoonsgegevens zijn weliswaar openbaar, maar dat betekent niet dat ze als een te doorzoeken bestand aan een ieder ter beschikking moeten worden gesteld. Voorbeelden zijn het Curatelerregister of het Centraal Insolventieregister, dat voor individuele gevallen

raadpleegbaar is op [rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl), maar waarin niet kan worden gebladerd. In die gevallen zou het beschikbaar stellen van persoonsgegevens voor hergebruik leiden tot een verwerking van persoonsgegevens waarbij de bescherming van de persoonlijke levenssfeer onvoldoende is beschermd.

De tweede uitzondering betreft bescherming van het milieu. Indien informatie over vindplaatsen van bedreigde soorten wordt hergebruikt en verspreid, worden deze soorten verder bedreigd.

De derde uitzondering betreft de veiligheid. Voor de risicokaarten is bepaald dat deze openbaar zijn ten behoeve van informatievoorziening aan burgers en bedrijven. Het is het denkbaar dat dergelijke informatie door hergebruik te gemakkelijk kan worden gekoppeld met andere gegevens en zo een extra veiligheidsrisico vormt.

De vierde uitzondering betreft door overheidsorganen gehanteerde beeldmerken. Als derden dergelijke beeldmerken gebruiken, kan verwarring ontstaan over de relatie tussen de hergebruiker en het betreffende overheidsorgaan. Een overheidsorgaan dient hiertegen te kunnen optreden. Voor zover op een dergelijk beeldmerk een auteursrecht is gevestigd, dient dat te kunnen worden uitgeoefend.

#### *Onderdeel F*

Het nieuwe artikel 11f is (samen met de beperking van de in rekening te brengen vergoedingen) de kern van de in onderhavig voorstel van wet te treffen maatregelen betreffende hergebruik.

Aan het hergebruik worden geen voorwaarden verbonden. Het verbod op voorwaarden heeft betrekking op financiële voorwaarden (licenties zoals binnen het auteursrecht gebruikelijk) maar ook op voorwaarden als bronvermelding of beperkingen in het gebruik. Het verbod geldt bij het verlenen van toestemming voor hergebruik op verzoek als ook bij het verlenen van toestemming op eigen initiatief, bijvoorbeeld via de eigen website of een Open Data portaal.

In het voorgestelde artikel 11fa is een ander soort uitzondering opgenomen. Het gaat hier niet om een grond om een verzoek om hergebruik te weigeren, maar wel een beperking op doorlevering van gegevens. Het betreft door de overheid verzamelde gegevens over derden, die voor hergebruik interessant zijn. Zo bestaat belangstelling voor de gegevens van het Handelsregister ten behoeve van direct mail of voor een koppeling in zoekmachines op internet. Dergelijke toepassingen zijn hinderlijk voor sommige bij het Handelsregister geregistreerde personen of bedrijven, terwijl het hergebruik niet te maken heeft met de doelstelling van de registratie in het Handelsregister (bevorderen van het handelsverkeer). Aangezien de verzoeker bij een verzoek tot hergebruik geen belang hoeft te stellen, hoeft deze niet te zeggen dat hij de gegevens gaat gebruiken voor direct mail. Bij het Handelsregister is voor dit probleem de oplossing gevonden dat de ingeschrevenen kunnen aangeven dat zij geen direct mail willen of niet willen dat hun gegevens via zoekmachines op internet worden ontsloten. Deze voorkeuren worden bij een verzoek tot hergebruik met de gegevens meegeleverd aan de verzoeker. Op de hergebruiker rust vervolgens de verplichting om de voor hergebruik ontvangen gegevens te verwerken overeenkomstig de wettelijke eisen, zoals de Wet bescherming persoonsgegevens, en na invoering van onderhavig wetsvoorstel, artikel 11fa van de Wob. Het niet naleven van die voorkeur is een onrechtmatige daad jegens degene wiens gegevens worden hergebruikt. De handhaving van de Wet bescherming persoonsgegevens geschiedt door het College bescherming persoonsgegevens. Aanvullende bepalingen over handhaving door het verstreckende overheidsorgaan kunnen daarom achterwege blijven. Artikel 11fa is eveneens van toepassing als degene die de gegevens voor hergebruik van het overheidsorgaan heeft ontvangen, deze gegevens doorgeeft aan een volgende hergebruiker. Daartoe is in het tweede lid bepaald dat bij het doorgeven van de gegevens tevens de informatie over het voorbehoud van de derden wordt meegeleverd.

### *Onderdeel G*

Bij 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) is in artikel 11g, derde lid, van de Wob de te implementeren norm onvoldoende uitgewerkt. Waar de Richtlijn spreekt van bekendmaken op de voorgeschreven wijze, zal bij implementatie de wijze van bekendmaken moeten worden voorgeschreven. Met de voorgestelde bepaling wordt hierin voorzien.

### *Onderdeel H*

Anders dan in de huidige Wob wordt in het nieuwe artikel 12 een algemene regeling voorgesteld voor de kosten van zowel de verzoeken om informatie als de verzoeken om hergebruik. Artikel 11h kan om die reden vervallen. Daarmee vervalt de bevoegdheid van overheidsorganen om in de vergoeding voor hergebruik andere kosten dan marginale verstrekingskosten of een redelijk rendement op te nemen. Beperkte bij wet vast te stellen uitzonderingen zijn mogelijk als bijvoorbeeld tarieven noodzakelijk zijn voor de bekostiging van het betreffende overheidsorgaan en er geen goede alternatieve financiële dekking kan worden gevonden. Per geval wordt bekeken of sprake is van een gerechtvaardigde uitzondering.

### *Onderdeel I*

Artikel 12 is van toepassing op alle bestuursorganen die een besluit nemen inzake een verzoek om informatie en alle overheidsorganen die een besluit nemen over een verzoek om hergebruik, dus – anders dan het huidige artikel 12 voor verzoeken om informatie – niet slechts voor de organen van de centrale overheid. Van artikel 12 kan alleen worden afgeweken, indien zulks bij formele wet uitdrukkelijk is bepaald. In de artikelen II, III en IV zijn voorbeelden van dergelijke uitzonderingen opgenomen.

Op grond van de nieuwe bepaling kunnen ten hoogste de kosten van de informatiedragers in rekening worden gebracht. Verstrekking langs elektronische weg – zowel via e-mail als via internet – is altijd gratis. Hetzelfde 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.

### *Onderdeel J*

Zie voor de toelichting bij het nieuwe artikel 13 de toelichting bij onderdeel D over artikel 7a.

Het huidige artikel 13, betreffende adviezen die dateren van voor de inwerkingtreding van de eerste Wet openbaarheid van bestuur uit 1980, kan vervallen, omdat het is uitgewerkt.

### *Onderdeel K*

Met de Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie is 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. Met de voorgestelde wijziging wordt artikel 16 van de Wob op dit punt gecorrigeerd.

#### *Onderdeel L*

In het voorgestelde artikel 17 worden de beslissingen ter toepassing van omvangrijke verzoeken uit de nieuwe artikelen 3a en 6, derde lid, onderdeel b, en de periodieke beslissing, bedoeld in artikel 6, derde lid, onderdeel b, aangemerkt als voorbereidingshandelingen in de zin van artikel 6:3 van de Awb. Dat betekent dat in beginsel pas bij de eindbeslissing bezwaar en beroep openstaat tegen de voorbereidingshandeling nadat het bestuursorgaan op het verzoek een eindbesluit heeft genomen. Uitzondering vormt het geval dat de verzoeker door de voorbereidingshandeling rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen. Van die uitzondering zal alleen in bijzondere omstandigheden sprake zijn en de regering verwacht niet dat dergelijke bijzondere omstandigheden zich snel voor zullen doen. De enkele beslissing over de wijze of de termijn van afhandeling is op zichzelf geen handeling die de verzoeker rechtstreeks in zijn belang treft.

#### *Onderdelen M en N*

De artikelen 18 tot en met 24 bevatten uitgewerkte wijzigings- en overgangsrechtelijke bepalingen die kunnen vervallen. Als gevolg daarvan vervalt het opschrift van hoofdstuk VII en wordt die van hoofdstuk VIII vernummerd en gewijzigd.

#### **Artikelen V t/m VIII**

De voorgestelde artikelen 7a en 7b van de Wob betekenen een uitbreiding van de mogelijkheid om op grond van de Wob informatie te verkrijgen. De informatie die op grond van die artikelen kan worden verkregen, kan informatie inhouden die aan het Staatstoezicht op de volksgezondheid is verstrekt door een beroepsbeoefenaar die een medisch beroepsgeheim heeft ten aanzien van de betrokken informatie. Het is van belang dat onder het Staatstoezicht berustende gegevens die onder het beroepsgeheim van een beroepsbeoefenaar vallen, niet op grond van de Wob, en dus ook niet op grond van het voorgestelde artikel 7a van de Wob, kunnen worden opgevraagd en dat daar een specifieke geheimhoudingsverplichting voor wordt geregeld. Het medisch beroepsgeheim zal eveneens in de weg staan aan toepassing van artikel 7b.

Een deel van de bij het Staatstoezicht berustende gegevens waarop het beroepsgeheim van toepassing is, valt reeds buiten de reikwijdte van de Wob en zal ook buiten de reikwijdte van de artikelen 7a en 7b vallen. Op grond van de artikelen 39, eerste lid, onder b, Gezondheidswet, 87, tweede lid, Wet Big en 7, derde lid, Kwaliteitswet zorginstellingen geldt voor toezichthoudende ambtenaren van het Staatstoezicht een geheimhoudingsplicht in het kader van de inzage in patiëntendossiers; indien het Staatstoezicht in dat kader bijvoorbeeld aantekeningen maakt en op die wijze informatie uit patiëntendossiers onder zich heeft, gelden daarvoor vorenbedoelde specifieke geheimhoudingsbepalingen.

De geheimhoudingsplicht moet echter ook gelden voor onder het beroepsgeheim vallende gegevens die anders dan in het kader van het inzagerecht in patiëntendossiers bij het Staatstoezicht berusten, en dus ook voor alle onder het beroepsgeheim vallende gegevens die aan het Staatstoezicht worden verstrekt. Voor dergelijke gegevens is in artikel 58a, derde lid, van het voorstel van de Wet cliëntenrechten zorg (Wcz) een aparte geheimhoudingsbepaling opgenomen. De voorgestelde Wcz heeft betrekking op de (kwaliteit van) zorg die wordt geleverd in het kader van een instelling (waar thans de Kwaliteitswet zorginstellingen op van toepassing is) dan wel door een solistische beroepsbeoefenaar (waar thans onder meer de Wet BIG op van toepassing is). De in artikel 58a, derde lid, Wcz opgenomen geheimhoudingsbepaling moet worden beschouwd als een speciale

regeling ten opzichte van de Wob en regelt uitputtend dat de aan het Staatstoezicht verstrekte informatie die onder het beroepsgeheim van de zorgverlener valt, ook door het Staatstoezicht geheim moet worden gehouden (met uitzondering van jegens de patiënt), waardoor zodanige informatie niet onder de reikwijdte van de Wob valt, en derhalve ook niet onder de reikwijdte van artikel 7a van de Wob. De betrokken informatie valt ook niet onder de reikwijdte van artikel 7b, gezien het tweede lid van dat artikel.

Gelet op het voorgaande wordt in de artikelen V en VI geregeld dat in de Kwaliteitswet en de Wet Big een gelijke geheimhoudingsbepaling wordt opgenomen op het moment dat het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt. Verwacht mag echter worden dat artikel 58a van de Wcz eerder in werking treedt dan het onderhavige wetsvoorstel. In dat geval zullen de artikelen V en VI vervallen en aldus de Kwaliteitswet en de Wet BIG niet hoeven te worden gewijzigd (artikel VIII). Mocht toch het onderhavige wetsvoorstel eerder in werking treden dan artikel 58a van de Wcz, dan vervalt het vierde lid van artikel 87 van de Wet BIG met ingang van de datum waarop artikel 58a van de Wcz in werking treedt (artikel VII). Het is niet nodig om voor die situatie ook de wijziging van de Kwaliteitswet terug te draaien, omdat met de Wcz de Kwaliteitswet wordt ingetrokken.

De minister-president, minister van Algemene Zaken,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,