



AAN Het ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
via: internetconsul-  
tie.nl/wetaanpassingwob

VAN O. Kwast & G.A. van der Veen  
Advocaten  
TELEFOON 088 253 5304  
FAX 253 5447  
E-MAIL okwast@akd.nl / gvanderveen@akd.nl

BEZOEKADRES Wilhelminakade 1  
3072 AP ROTTERDAM  
POSTADRES Postbus 4302  
3006 AH ROTTERDAM  
Nederland  
INTERNET www.akd.nl

DATUM 1 oktober 2012  
ONDERWERP Internetconsultatie Wet aanpassing Wet  
openbaarheid van bestuur  
UW KENMERK  
ONS KENMERK Overheid & Onderneming

Geachte heer/mevrouw,

1. Graag maken wij gebruik van de gelegenheid om een reactie te geven op het ontwerpvoorstel voor een Wet aanpassing Wob. De doelstelling van het beoogde wetsvoorstel is het tegengaan van nadelige neveneffecten van onredelijke en omvangrijke verzoeken op basis van de Wob. Daarnaast stelt het wetsvoorstel regels over bijzondere verstrekkingen van informatie zonder dat sprake zal zijn van de openbaarheid van die gegevens en over hergebruik. Ten derde bevat het wetsvoorstel een regeling voor verhaal van kosten als gevolg van de behandeling van Wob-verzoeken.

### **Algemeen**

2. Uit onze praktijk herkennen wij de situatie dat Wob-verzoeken een aanzienlijk beslag kunnen leggen op de schaarse capaciteit van bestuursorganen aan wie de verzoeken zijn gericht en ook op derden op wie het verzoek betrekking heeft. Dit speelt in het bijzonder bij bestuursorganen die over een relatief kleine staf beschikken maar ook bij andere bestuursorganen kunnen capaciteitsproblemen reëel zijn. Verwacht kan worden dat deze problemen nog zullen toenemen wanneer onder invloed van bezuinigingen de capaciteit van bestuursorganen verder zal worden beperkt.
3. De Wet openbaarheid van bestuur regelt de openbaarheid in het belang van een goede en democratische bestuursvoering. Bij de toepassing van deze wet staat het belang van de openbaarheid in abstracto voorop. Een verzoeker hoeft geen belang te stellen. Mede gelet op de hierboven genoemd omstandigheden, is het naar onze mening evenwel terecht om verzoeken waarvan niet in redelijkheid kan worden gezegd dat deze op een goede en democratische bestuursvoering zijn gericht te kunnen weren. Wanneer het verband tussen een concreet verzoek en dit abstracte belang van openbaarheid dun, indirect of zelfs afwezig is, terwijl het in behandeling nemen van dat verzoek met voor be-

DATUM 1 oktober 2012

ONS KENMERK

PAGINA 2 van 6

stuurorganen of derdebelanghebbenden nadelige gevolgen gepaard gaat, is sprake van onevenredig nadeel.

4. Ons inziens zijn bij het operationaliseren van deze problematiek in het wetsvoorstel een tweetal aspecten van belang. Ten eerste het – volgens de huidige regelgeving veronderstelde – met verzoeken gediende belang van openbaarheid, wat thans niet door bestuursorganen mag worden onderzocht of beoordeeld nu verzoeker geen belang hoeft te stellen. Ten tweede de factoren die een rol spelen bij de vraag of sprake is van nadelige gevolgen. Als wij het goed zien vinden deze aspecten nog onvoldoende uitdrukking in het ontwerp dat ter consultatie beschikbaar is gesteld, hoewel er wel aanknopingspunten voor in tekst en toelichting zijn te vinden. Hieronder wordt eerst op enkele factoren die van invloed zijn op de impact dat een Wob-verzoek kan hebben, nu dit direct de met het wetsvoorstel op te lossen problematiek raakt. Daarna wordt kort ingegaan op het thans veronderstelde met verzoeken te dienen belang van openbaarheid, nu daarin mogelijk een sleutel ligt voor verbetering van het wetsvoorstel.

#### **Voor bestuursorganen onredelijk bezwarende verzoeken**

5. Bij de impact van een onredelijk verzoek spelen een tweetal factoren een rol, die in het wetsvoorstel nog onderbelicht zijn gebleven. Ten eerste de aard en organisatie van het betrokken bestuursorgaan. Bestuursorganen zijn er in soorten en maten. Zo zijn er bestuursorganen die hun identiteit als bestuursorgaan danken aan het enkele feit dat zij krachtens publiekrecht zijn ingesteld, zonder dat sprake is van de uitoefening van openbaar gezag. Dit betekent dat in dergelijke gevallen beslissingen op Wob-verzoeken in feite de enige Awb-besluiten zijn die deze instellingen moet nemen. Het hoeft dan niet te verbazen dat deze bestuursorganen op de behandeling van Wob-verzoeken dan ook niet zijn ingericht.
6. Voor deze en ook andere bestuursorganen ligt de behandeling van Wob-verzoeken volledig buiten de aard van de werkzaamheden waarvoor de organisatie in het leven is geroepen. Dat brengt mee dat, gezien vanuit het beslag op een bestuursorgaan, "omvangrijke verzoeken" niet louter door de omvang van de documenten waarop een verzoek betrekking heeft zijn af te meten. Het gevolg is dat de nadelige gevolgen in deze situaties ook niet altijd door precisering kunnen worden ondervangen. De in artikel 3a, eerste lid, onder a, voorgestelde grond voor het buiten behandeling kunnen laten van een onredelijk verzoek biedt dan geen soelaas.
7. Daarom kan overwogen worden artikel 3, vierde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur, zo aan te passen dat behalve een preciseringsverzoek door het bestuursorgaan bij te algemeen geformuleerde verzoeken, ook door het betrokken bestuursorgaan kan worden verzocht om precisering van het verzoek, wanneer het verzoek – hoewel niet te algemeen – naar de aard en organisatie van het bestuursorgaan toch als omvangrijk

DATUM 1 oktober 2012

ONS KENMERK

PAGINA 3 van 6

moet worden aangemerkt. Op deze wijze kan ook de hierboven genoemde problematiek door het voorgestelde artikel 3a, eerste lid, onder a, worden ondervangen.

### **Positie van derden, vergoeding van kosten**

8. Ten tweede ontbreekt in het wetsvoorstel vooralsnog enige aandacht voor de positie van (particuliere) derde-belanghebbenden bij onredelijke verzoeken. Meer nog dan bij bestuursorganen het geval is, kunnen onredelijke verzoeken zeer nadelige en niet zelden zeer kostbare gevolgen hebben voor derde-belanghebbenden wiens informatie bij een Wob-verzoek betrokken is. Dat kan het geval zijn indien het verzoek daarop rechtstreeks is gericht, ofwel omdat de informatie aangelegenheden betreft waarmee belanghebbenden, doorgaans vanuit de uitoefening van diens bedrijf, is betrokken.
9. Dat derden in dergelijke gevallen belang hebben bij de behandeling en afdoening van Wob-verzoeken is al lange tijd aanvaard in het bestuursrecht. Minder aandacht is er evenwel voor de onevenredig hoge capaciteit en kosten die voor derde-belanghebbenden van Wob-verzoeken het gevolg kunnen zijn. Gevreesd kan bovendien worden dat deze des te groter zullen worden naarmate de capaciteit van het betrokken bestuursorgaan tot wie het verzoek is gericht slinkt. Immers hoe minder aandacht door een bestuursorgaan kan worden besteed aan een Wob-verzoek met inbegrip van de daarbij betrokken belangen, hoe meer de nadelige neveneffecten ten laste van de betrokken derde-belanghebbende komen te liggen.
10. De regeling van het voorgesteld artikel 12, voor het verhaal van kosten op verzoekers, zou ons daarom aangevuld dienen te worden met een regeling ter vergoeding van de kosten die door derden worden moeten worden gemaakt in verband met de behandeling van het verzoek. Deze kosten blijven tot dusverre vaak ten onrechte verborgen voor de veroorzaker van deze kosten, nu deze worden gedragen door de derde. Van een dergelijke – forfaitaire of naar redelijkheid vast te stellen – vergoedingsplicht door de verzoeker van de kosten die derden hebben moeten maken bij de behandeling van het verzoek, kan een zekere preventieve werking uitgaan. Het is op dit moment te gemakkelijk om derden op buitensporige kosten te jagen, simpelweg door tot (verschillende) bestuursorganen met allerlei verzoeken om informatie te richten die een concrete derde betreffen.

### **Positie van derden, onredelijke verzoeken**

11. In een verzoek in belangrijke mate betrekking heeft op informatie van derden, rijst bovendien de vraag in hoeverre in dit soort gevallen nog daadwerkelijk sprake is van een bestuurlijke aangelegenheid in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur. Hoewel dit begrip een ruime uitleg is gegeven, is ook sprake van onredelijke verzoeken wanneer onder het mom van een bestuurlijke aangelegenheid in wezen gezocht wordt naar in-

DATUM 1 oktober 2012

ONS KENMERK

PAGINA 4 van 6

formatie over een bedrijfsmatige of particuliere aangelegenheid. De vraag rijst dan of van een bestuurlijke aangelegenheid nog wel sprake is.

12. Gevallen van onredelijke verzoeken met nadelige gevolgen voor belangen van derden doen zich in de praktijk voor. Benadrukt moet worden dat deze belangen niet worden beschermd door de inhoudelijke weigeringsgronden die de Wet openbaarheid van bestuur bevat. Hoewel daarmee bijvoorbeeld de belangen van privacy en bedrijfsgevoelige informatie kunnen worden beschermd, alsook onevenredige benadeling, betreft het hier steeds een afweging ten aanzien van de inhoud van de informatie. Daarmee wordt niet vermeden dat belanghebbenden die voor hun belangen opkomen, net als bestuursorganen, nadelige gevolgen op de capaciteit en kosten ondervinden van het enkele feit van de behandeling van het verzoek en de afwikkeling van de besluitvorming. Dat geldt dus ook voor gedetailleerdheid en nauwkeurigheid waarmee in de praktijk aan weigeringsgronden toepassing moet worden gegeven, en ook indien deze toepassing uiteindelijk inhoudelijk gezien leidt tot bescherming van de belangen van derden. Voor derde-belanghebbende die bij de besluitvorming zijn betrokken geldt bovendien dat de beschikbaarheid van ter zake deskundige staf allerm minst kan worden verwacht.
13. Een andere oorzaak waarom de materiële weigeringsgronden van informatie uit de Wob niet volstaan om de onevenredige benadeling van derde-belanghebbende die voortvloeien uit het tijdsbeslag dat het met het feit van het verzoek en de besluitvorming daarover gemoeid is, is de volgende. Niet zelden zijn verzoekers zogenaamde zgn. *repeat players*. Door het doen van opeenvolgende verzoeken, waarbij het ene kan voortbouwen op het andere, wordt in de praktijk wel bereikt dat gegevens over derde-belanghebbende ondernemingen waarvan de privacy en gegevens in de aanvankelijke besluitvorming is geweigerd, door het doen van vervolgvragen gericht op specifieke ondernemingen, uit de daarop genomen beslissing niet te besluiten omdat de gegevens al openbaar zijn gemaakt, alsnog traceerbaar worden tot de betreffende derde-belanghebbende.
14. Ook voor dergelijke situaties, waarin het bestuursorgaan elk besluit op zich beschouwt, terwijl verzoeker zich op een bepaalde onderneming richt, biedt het wetsvoorstel onvoldoende soelaas. In dit soort gevallen is misbruik niet gelegen in het strooien van zand in de bestuursorganisatie door omvangrijke verzoeken te doen, noch van verzoeken die niet op informatie zijn gericht. Eerder gaat het om gevallen waarin de informatie waarop (achtereenvolgende) verzoeken gericht zijn, hoe verspreid of geconcentreerd de dragende documentatie ook is, een zodanig particulier – althans niet-openbaar – karakter heeft, dat de veronderstelling van een band tussen het verzoek en het belang van openbaarheid een fictie wordt.
15. Het wetsvoorstel zou daarom ook als onredelijk dienen aan te merken, verzoeken waarin hoofdzakelijk informatie over een particuliere of bedrijfsaangelegenheid wordt, waar-

DATUM 1 oktober 2012

ONS KENMERK

PAGINA 5 van 6

aan de 'bestuurlijke aangelegenheid' ondergeschikt is geraakt. Ons inziens zou daarom in het wetsvoorstel een voorziening getroffen moeten worden waarmee bestuursorganen ook in het belang van derden, verzoeken buiten behandeling kunnen laten, wanneer die weliswaar op het eerste gezicht zijn gericht op een bestuurlijke aangelegenheid maar – al dan niet blijkend uit de samenhang met eerdere verzoeken of het voorwerp van de informatie – een overwegend particulier karakter hebben. Hoewel wij ons realiseren dat, mede gelet op de ruime uitleg die het begrip thans in de jurisprudentie heeft gekregen, in het algemeen terughoudend zal moeten worden omgegaan met het inperken van het begrip bestuurlijke aangelegenheid, zijn wij van mening dat dit begrip zonder beperking zijn betekenis verliest.

16. Gelet hierop zou artikel 3a, eerste lid, ons inziens – en in aansluiting op de terminologie die al in de begripsbepaling voor het hergebruik van informatie wordt gehanteerd – aangevuld dienen te worden met de bepaling die ertoe strekt dat een verzoek eveneens als kennelijk onredelijk buiten behandeling wordt gelaten indien het verzoek is gericht op informatie die kennelijk niet de publieke taak of bestuurlijke aangelegenheid betreft in welk kader deze informatie oorspronkelijk is geproduceerd.
17. Immers, wanneer het verband tussen de 'bestuurlijke aangelegenheid' waarop een verzoek stelt gericht te zijn en de aard of omvang van de informatie waarom wordt verzocht, bijvoorbeeld omdat deze laatste zich, al dan niet bij herhaling, beperkt of sterk richt tot een bepaalde onderneming, is de bestuurlijke aangelegenheid ondergeschikt geraakt aan een vorm van particuliere informatiegaring waarvoor de Wob niet dient. Bij de toepassing van een dergelijke bepaling zou het ons inziens in eerste instantie op de weg liggen van de derdebelanghebbende om wie het gaat om omstandigheden over het voetlicht te brengen waaruit dit blijkt. Op deze wijze kan ons inziens een oplossing worden geboden voor een reëel probleem, wat ook door de Advocaat-Generaal werd gesignaleerd in de slotbeschouwing (in het bijzonder par. 5.8) van zijn conclusie bij de zaken CPG 11/03758 en 12/00529 van de Hoge Raad van 21-06-2012 (LJN: BX0945).

#### **"Onderzoek"**

18. Ook zou in het licht van de positie van derdebelanghebbenden het voorgestelde artikel 7c moeten worden heroverwogen. Ten eerste omdat het de deur opent naar het via de overheid verkrijgen van informatie die overwegend van particuliere aard zijn, zonder dat met de verstrekking daarvan het door de Wob te dienen belang van openbaarheid is gediend. Ten tweede omdat het doeleinde van historisch, statistisch of wetenschappelijk onderzoek een buitengewoon vaag criterium is. Veel media-, onderzoeks- en kennisinstellingen zullen hier vanuit de eigen journalistieke of academische gedragsregels en integriteit doorgaans zorgvuldig mee om weten te gaan. Het probleem is echter dat deze onderzoekers door het bestuursorgaan in de praktijk moeilijk zijn te onderscheiden van het onderzoek door stelselmatig nieuwsgierigen naar andere dan de bestuurlijke aange-

DATUM 1 oktober 2012

ONS KENMERK

PAGINA 6 van 6

legenheid betreffende informatie. Ten derde is vooralsnog geheel onduidelijk op welke wijze de belangen beschermd worden van derden, wanneer het uit het juist het voorkomen van de benadeling daarvan of de daaraan verbonden privacy en gevoeligheid van informatie, de reden was om de betrokken informatie niet op grond van de artikelen 10 en 11 openbaar te maken. Tot slot, indien toch in een dergelijke regeling zal worden voorzien dan verdient het aanbeveling om – anders dan nu wordt voorgesteld – wel te voorzien in een adequaat toezicht op de naleving van de verplichtingen van artikel 7c, tweede en derde lid, te meer nu volgens het huidige voorstel overtreding van deze voorwaarden evenmin niet in artikel 13 strafbaar is gesteld.

19. Samengevat stellen wij voor:

- (a) verzoeken om precisering van Wob-verzoeken mogelijk te maken bij op zich duidelijke (niet-algemene) maar naar de aard en organisatie van het bestuursorgaan omvangrijke verzoeken;
- (b) een regeling voor de vergoeding van (forfaitaire of naar redelijkheid vast te stellen) kosten van derden in verband met de behandeling van Wob-verzoeken;
- (c) mogelijk te maken dat verzoeken die kennelijk niet zijn gericht op de bestuurlijke aangelegenheid in welk kader de gevraagde informatie oorspronkelijk is geproduceerd of verzameld, als kennelijk onredelijk buiten behandeling te laten;
- (d) heroverweging van artikel 7c in het licht van de positie van derdebelanghebbenden.

Wij hopen u met deze reactie van dienst te zijn geweest om tot verbetering te komen van het wetsvoorstel aanpassing Wob. Mocht u hierover nadere vragen hebben, dan zijn wij graag bereid onze reactie toe te lichten.

Hoogachtend,



Mede namens G.A. van der Veen,  
O. Kwast  
AKD