

De Wet openbaarheid van bestuur in de journalistieke praktijk

Onderzoek naar het functioneren van de openbaarheidswet van Nederland door  
vergelijking met de wetgeving in België en het Verenigd Koninkrijk

Door Marthe Damman

Zaanstraat 253

1013 RZ Amsterdam

S1530933

06-10535304

Master Journalistiek Rijks*universiteit* Groningen, studiepad dagblad

Begeleider Prof. Dr. J. W. Renders

Tweede lezer Prof. Mr. M. E. Chavannes

30 juni 2010

20 ECTS

## Inhoudsopgave

Inleiding Het belang van de Wet openbaarheid van bestuur voor de journalistiek	4
I.I Het belang van openbaarheid	4
I.II Praktijk	5
I.III Taak van journalisten	6
I.IV Fricties	7
I.VI Probleemstelling	8
I.VII België en het Verenigd Koninkrijk	8
1. Wet openbaarheid van bestuur (wob)	10
1.1 Totstandkoming van de wob	10
1.2 Doel van de wob	13
1.3 Document en bestuurlijke aangelegenheid	15
1.4 Uitzonderingen en beperkingen	17
1.5 Bijzondere openbaarheidregelingen	21
1.6 Trends in jurisprudentie	22
1.7 Verstrekking van informatie	23
1.8 Recente wetswijziging	23
2. De Nederlandse wob in praktijk	25
2.1 Verschillende wob-verzoeken	26
2.2 Structurele problemen	27
2.3 Problemen bij bestuursorganen	29
2.4 Problemen bij journalisten	29
2.5 Wederzijds wantrouwen	31
2.6 Voorbeelden van wob-verzoeken	32
2.7 Recentste wetswijziging	35
2.8 Casus	41
3. Openbaarheidwetgeving in België	44
3.1 Wettetekst	44
3.2 Federaal niveau	45
3.3 Bezwaarprocedure	47

3.4 Wetgeving op Vlaams niveau	49
3.5 Gebruiksvriendelijkheid	50
3.6 Het functioneren van de wetgeving	50
3.7 Het nieuwe Vlaamse Decreet	52
3.8 Gebruik van het Vlaamse decreet	55
3.9 Succesvolle verzoeken uit Vlaanderen	56
3.10 Casus	57
4. Openbaarheidwetgeving in het Verenigd Koninkrijk	59
4.1 Wettekst	59
4.2 Bezwaarprocedure	60
4.3 Regionale openbaarheidregelingen	61
4.4 De totstandkoming van de FOIA	61
4.5 Lokale overheden	64
4.6 De nieuwe openbaarheidwet	65
4.7 <i>Information Commissioner</i>	68
4.8 Belemmeringen	70
4.9 Onthullingen	70
4.10 Casus	72
5. Overeenkomsten tussen de openbaarheidwetten van Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk	76
5.1 Wettekst	76
5.2 Geschiedenis	82
5.3 De openbaarheidcultuur	85
5.4 Praktijk	87
5.5 Vergelijking	90
5.6 Conclusie uit vergelijking	91
6. Vergelijking cases WOB-verzoeken	93
6.1 Kwam de informatie vrij middels een WOB-verzoek?	93
6.2 Hoe lang duurde de procedure?	95
6.3 Hoe handelde het bestuursorgaan in kwestie?	96
6.4 Kan worden beargumenteerd dat de WOB gefunctioneerd heeft?	97

7. Analyse	99
7.1 De wettekst	99
7.2 De journalistieke praktijk	101
8. Conclusie	104
8.1 Verder onderzoek	108
Literatuurlijst	109

## Inleiding

### Het belang van de Wet openbaarheid van Bestuur voor de journalistiek

De Wet Openbaarheid van Bestuur regelt de toegankelijkheid van overheidsinformatie. Als principe hanteert zij ‘openbaar, tenzij...’; informatie is openbaar tenzij het valt onder de uitzonderingsregels. Maar tot grote ergernis van de Nederlandse journalistiek is de overheid nog niet ingesteld op die wettelijk veronderstelde openbaarheid.<sup>1</sup> Hoogleraar staatsrecht Jan de Meij liet zich eens ontvallen: ‘Het schrikbeeld van de Nederlandse overheid was de situatie die ik eens afgebeeld zag op een Zweeds rapport over deze materie: een ambtenaar zit achter zijn bureau terwijl een legertje burgers ondertussen de laden van dat bureau doorzoekt, in zijn postbakjes snuffelt en in de prullenmand graait.’<sup>2</sup>

#### I.I Het belang van openbaarheid

Democratie is gestoeld op de goedkeuring van de burger en om dat vertrouwen te behouden dient de overheid burgers te informeren over haar bezigheden en te erkennen dat burgers het recht hebben om te participeren. Het publiek is alleen in staat om te participeren in het democratische proces wanneer het geïnformeerd wordt over de activiteiten en het beleid van de overheid. Als burgers weet hebben van de argumenten achter de overheidsbesluiten vergroot dat de steun en verkleint het misverstanden en teleurstellingen.<sup>3</sup>

Het belang van een wet aangaande openbaarheid van overheidsinformatie is dan evident: een goed functionerende democratie heeft geïnformeerde burgers, journalisten en belangenorganisaties nodig, die los van het parlement de regering en het bestuur kunnen controleren. ‘Zonder informatie geen controle en geen mening, zonder controle en mening geen invloed.’<sup>4</sup> Bovendien functioneren overheidsorganen beter als rekening wordt gehouden met de openbaarheid van informatie. Beslissingen waarvan men weet dat deze uiteindelijk openbaar gemaakt zullen worden, worden dan eerder gebaseerd op objectieve en verdedigbare argumenten. Ook is de aanwezigheid

<sup>1</sup> Margo Smit, *Een muur van rubber: de wob in de journalistieke praktijk*, AMB, Diemen 2009.; Dolf Rogmans, ‘Ruimere wob-termijn ontwrichtend’ [www.dejournalist.nl](http://www.dejournalist.nl) 4 september 2008.

<sup>2</sup> J. de Meij, ‘Uitgangspunten voor een openbaarheidwet. Kritische evaluatie van de totstandkoming en de hoofdlijnen van de Nederlandse WOB’, in *Recht op openbaarheid van bestuur*, D. Voorhof (red.), Kluwer rechtswetenschappen, Antwerpen 2001, p. 17-30.

<sup>3</sup> D. Banisar, *Freedom of information and access to government record laws around the world*, mei 2004, The Freedominfo.org Global Survey, p. 6-7.

<sup>4</sup> Smit, *Een muur van*, p. 1.

van een openbaarheidswet een belangrijke anti-corruptiemaatregel. Afgesloten contracten en financiële transacties moeten immers gedocumenteerd en verantwoord worden.<sup>5</sup>

Daarnaast zorgt openbaarheid van overheidsinformatie ervoor dat burgers geïnformeerde beslissingen kunnen nemen over hun eigen welbevinden en dat van hun families; openbaarheid van informatie is ook een zaak van individuele autonomie en bescherming tegenover het paternalisme van de staat. Veel informatie over zaken als milieuverontreiniging, gezondheid, veiligheid wordt vastgehouden door de regering en andere bestuursorganen. Als deze informatie niet toegankelijk is voor de mensen die mogelijk bloot worden gesteld aan deze gevaren dan wordt hun de kans ontnomen zichzelf te beschermen. In dit geval zijn individuen zowel rechtsbeschermers als burgers in een politieke samenleving.<sup>6</sup>

Wetenschappers uit binnen- en buitenland verbinden de volgende doelstellingen aan de openbaarheidswetgeving:

- versterking van de rechtsbescherming van de burger
- versterking van de communicatiemogelijkheden tussen bestuur en burger
- vernieuwde en transparante structuren en procedures in de besluitvorming van openbare besturen
- een versterking van het geloof van de politiek in het bestuur
- een versterking van de democratie<sup>7</sup>

Van de passieve openbaarheid wordt dus wel veel verwacht. Het moet de burger mondiger en sterker maken, de democratie versterken en ook het bestuur zelf moet er uiteindelijk beter van worden. Dat is geen gemakkelijke opgave.<sup>8</sup>

## I.II Praktijk

Openbaarheid als uitgangspunt van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) alleen is niet voldoende, ook de uitvoering in de praktijk is voor journalisten van groot belang. Vrije nieuwsgaring heeft een belangrijke waarde binnen een democratie en deze waarde komt slechts tot haar recht als zij ook voortvarend wordt toegepast. Helaas komt de vrije nieuwsgaring veelvuldig in de knel door een gebrek aan

<sup>5</sup> Banisar, *Freedom of information*, p. 7.

<sup>6</sup> Dawn Oliver, *Constitutional reform in the UK*, Oxford University Press, Oxford 2003, p. 160.

<sup>7</sup> Dirk Voorhof, 'Tien jaar openbaarheid van bestuur in België', in: *Van ontvanger naar zender: Opstellen aangeboden aan prof. Mr. J. M. de Meij*, A.W. Hins & A.J. Nieuwenhuis (red.), Otto Cramwinkel uitgever, Amsterdam 2003, p. 389-406.

<sup>8</sup> Voorhof, 'Tien jaar openbaarheid', p. 395.

voortvarendheid bij de Nederlandse overheid.<sup>9</sup> Het blijkt dat de wijze waarop de overheid de wob soms interpreteert, lijnrecht tegenover het principe van openbaarheid staat.

Het behandelen van wob-verzoeken door een bestuursorgaan wordt in de wet geschaard onder ‘passieve’ openbaarheid. Maar vanuit het perspectief van de burger vraagt de uitoefening van het recht op informatie juist een actieve houding; de verzoeker moet zelf stappen ondernemen om een afschrift van bepaalde bestuursdocumenten te verkrijgen. ‘Overigens vraagt de uitoefening van het passief recht op openbaarheid van bestuur niet enkel een actieve opstelling van de wakkere, niet door slaap overmande burger tot het indienen van een aanvraag. Diezelfde burger zal zich ook door een doolhof van regelgeving moeten werken en eventueel bij verschillende instanties moeten aankloppen alvorens hij uiteindelijk de gewenste bestuursdocumenten in handen zal krijgen.’<sup>10</sup>

Volgens hoogleraar bestuursrecht Leo Damen zullen de Nederlandse burgers niet veel opschieten met de wob als het gaat over politiek omstreden, en dus geheime maar voor een democratische controle werkelijk interessante informatie. ‘Als de bestuurders het noodzakelijk vinden, kunnen zij de wob gebruiken als geheimhoudingswet.’<sup>11</sup>

### I.III Taak van journalisten

In hun standaardwerk *The Elements of Journalism* beschrijven Bill Kovach en Tom Rosenstiel het doel van de journalistiek met daarbij negen eigenschappen waar de journalistiek over moet beschikken om dat doel te halen. De journalistiek moet de burgers van informatie voorzien zodat zij vrij zijn en over hun eigen leven kunnen beschikken. Om daar aan te voldoen zijn negen eigenschappen van belang:

1. De eerste verplichting van de journalistiek is het vertellen van de waarheid.
2. De loyaliteit van de journalistiek ligt bij de burgers.
3. In de journalistiek wordt verificatie beschouwd als essentieel.
4. De journalistiek bewaart afstand van degenen over wie wordt bericht.
5. De journalistiek is een onafhankelijke controleur van de macht.

<sup>9</sup> Smit, *Een muur van*, p. 1.

<sup>10</sup> Voorhof, ‘Tien jaar openbaarheid’, p. 395.

<sup>11</sup> L. J. A. Damen, ‘Draagt de Wet openbaarheid van bestuur bij aan de democratische rechtsstaat?’, in: *Ars Aequi* (2004)7, p. 527-536.

6. De journalistiek moet een platform bieden voor publieke discussie en compromissen.
7. De journalistiek moet ernaar streven het belangrijke nieuws interessant en relevant te maken.
8. De journalistiek moet het nieuws begrijpelijk houden en in de juiste verhouding brengen.
9. Journalisten moeten hun eigen geweten mogen gebruiken.<sup>12</sup>

Uit deze eigenschappen volgt dat de wob een belangrijk instrument is voor de journalistiek. Het is immers een basisprincipe van de journalistiek dat journalisten waarheidsgetrouw berichten. Op basis van hun berichtgeving moeten lezers, kijkers en luisteraars zich een zo volledig mogelijk en controleerbaar beeld kunnen vormen van een nieuwsfeit of een ontwikkeling. Openbaarheid van overheidsinformatie is hierbij essentieel.<sup>13</sup>

De Nederlandse journalisten hebben in het verleden al laten zien dat zij hun taak serieus nemen en niet bang zijn de overheid te bevragen. In grote maatschappelijke kwesties zoals rampen; de kwaliteit van het onderwijs; fraude- en declaratiezaken; reconstructies van veiligheidskwesties; de omvang van wapenhandel via Nederland; inspectiegegevens en hun kwaliteit; de problematiek rond handhaving, en zo meer blijkt keer op keer dat burgers, vooral journalisten, via de wob inzichten aandragen die via de parlementaire controle tot dan toe niet aan de orde kwamen.<sup>14</sup>

Maar de onderzoeksjournalistiek in Nederland is van beperkte omvang. De Nederlandse overheid heeft het relatief gemakkelijk in vergelijking met bijvoorbeeld de Amerikaanse overheid.<sup>15</sup> Wanneer men in oenschouw neemt dat alleen al de redactie van de *The Washington Post* ieder jaar tussen de twee- à drieduizend maal een beroep doet op de Amerikaanse versie van de wob, de Freedom of Information Act (FOIA), verbleekt daarbij het aantal van hooguit 1500 verzoeken per jaar aan de landelijke overheid van alle Nederlandse redacties samen.<sup>16</sup>

Het geringe gebruik van de openbaarheidwet heeft veelal te maken met de knelpunten die bij het opvragen van gegevens met behulp van de wob naar voren

<sup>12</sup> Bill Kovach en Tom Rosenstiel, *The Elements of Journalism: what newspeople should know and the public should expect*, Three Rivers Press, New York 2007, p. 5.

<sup>13</sup> Smit, *Een muur van*, p. 1.

<sup>14</sup> Roger Vleugels, 'Openbaarheid van bestuur: sneller en ruimhartiger' mei 2005 <http://www.wobsite.be/uploads/documentenbank/7e81c5f338b04c976b2bdba51a9e673d.pdf>.

<sup>15</sup> Taco Brandsen en Eefke Cornelissen, 'Een wet omhuld door wantrouwen: de wob', in: *Openbaar Bestuur* 15(2005)3, p. 18-21.

<sup>16</sup> Janna van Veen, 'Negen jaar wachten op antwoord', in: *Nieuwstribune* 16(1999)17, p. 22-23.

komen. Belangenorganisaties als de Nederlands Vereniging van Journalisten (NVJ) en de Vereniging van Onderzoeksjournalisten (VVOJ) klagen over de onwil van de ambtenaren en zijn van mening dat WOB-procedures ruimte voor manipulatie laten.<sup>17</sup> Daarnaast werd in oktober 2009 een wetswijziging doorgevoerd waarbij de beslistermijnen zijn opgerekt. Het journalistieke belang van de actualiteit wordt hierbij geen recht gedaan.

#### I.VI Probleemstelling

De vraag die dan opkomt, is of de huidige openbaarheidwet wel naar behoren functioneert. Hoe functioneert de huidige WOB in de journalistieke praktijk?

Om die vraag te onderzoeken kijken we eerst naar de geschiedenis van de WOB in Nederland. Hoe is de WOB tot stand gekomen en waarom is de WOB in oktober 2009 gewijzigd? Het onderzoek wordt verder gedaan op basis van equivalent materiaal. De vergelijking met de openbaarheidregelgeving in België en het Verenigd Koninkrijk is de kern van de argumentatie. In die hoofdstukken wordt gekeken naar de veranderingen in de openbaarheidwetgeving van andere landen. Waarom werd de wet daar gewijzigd? Hoe is de houding van de bestuursorganen? Is de wetgeving bruikbaar voor de journalistiek? Maken journalisten veelvuldig gebruik van de WOB?

De situaties in de vergeleken landen lijken dan (gedeeltelijk) wel of niet op de situatie in Nederland. De werking van de Nederlandse WOB wordt door de vergelijking met het buitenland in perspectief geplaatst. Daarom kan in de conclusie op basis van buitenlands materiaal iets gezegd worden over het functioneren van de Nederlandse WOB.

#### I.VII België en het Verenigd Koninkrijk

Gekozen is voor België en het Verenigd Koninkrijk omdat het Europese landen zijn die in de buurt van Nederland liggen. Ze beschikken beide over een vergelijkbaar welvaartsniveau, waardoor conclusies die van de situaties in die landen worden afgeleid ook iets kunnen zeggen over Nederland. Net als Nederland kenden zowel België als het Verenigd Koninkrijk aanvankelijk een vrij gesloten overheid die inmiddels gebonden is aan openbaarheidwetgeving maar nog wel het een en ander kan verbeteren aan haar openbaarheidcultuur.

---

<sup>17</sup> Brandsen en Cornelissen, 'Een wet omhuld', p. 18-21.

België is een interessant land om Nederland mee te vergelijken, want het kent een federale staatsvorm en beschikt daardoor over een versplinterde openbaarheidwetgeving met grote verschillen per gewest. Zo kan binnen België ook nog vergeleken worden. De openbaarheidwetgeving in Vlaanderen is bijvoorbeeld vooruitstrevender, wat weer positieve gevolgen heeft voor de journalistiek in dat gewest. Een verschil met Nederland is dat België het recht op informatie grondwettelijk heeft vastgelegd. De informatiebronnen zijn overwegend in het Nederlands, soms Engels. Dat maakt de informatie toegankelijk en gemakkelijk te vinden. België kent bovendien twee academici die veel hebben gepubliceerd over de openbaarheidwetgeving op Federaal en Vlaams niveau.

Het Verenigd Koninkrijk heeft recentelijk een wetswijziging ondergaan met de invoering van de Freedom of Information Act (FOIA) in 2005. De wijziging in de wet had een grote weerslag op de Britse journalistiek. Er is een goede vergelijking te maken tussen de oude en de nieuwe Britse openbaarheids situatie. Veel informatie is voor handen omdat de overheid met de komst van de nieuwe openbaarheidwetgeving verplicht werd regelmatig over de werking van de FOIA te rapporteren. De *Parlementary Ombudsman* en zijn opvolger de *Information Commissioner* publiceerden rapporten en evaluaties. Ook wetenschappelijke literatuur over de Britse wet is te raadplegen.

## 1. Wet openbaarheid van bestuur (wob)

Nederland behoort tot een van de eerste landen die de openbaarheidregeling in een wet lieten vastleggen. Op 1 mei 1980 trad de Wet openbaarheid van bestuur in werking; een niet al te ingewikkelde wet met een relatief korte tekst.

Via de wob kan in principe alle informatie van alle overheidsinstanties worden opgevraagd. In artikel 1a wob staat geschreven op welke bestuursorganen de wet van toepassing is. Naast de ministers en de bestuursorganen van provincies, gemeenten en waterschappen vallen ook de bestuursorganen onder de wob die onder verantwoordelijkheid van het Rijk, gemeenten en provincies staan. Zelfs instellingen, diensten en bedrijven die onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzaam zijn, maar zelf geen bestuursorgaan zijn, vallen onder de werking van de wet.<sup>18</sup>

Juridisch gezien is elke brief aan de overheid met daarin een vraagteken een wob-verzoek. Maar er is ook een groot aantal verzoeken dat expliciet als wob-verzoek wordt aangeduid. Die verzoeken zijn meestal afkomstig vanuit de media. Op dergelijke verzoeken zal deze scriptie zich concentreren.

Het is moeilijk om het totaal aantal wob-verzoeken te meten. Maar er kan met zekerheid worden gezegd dat het aantal expliciete wob-verzoeken slechts een klein deel van het geheel is. Het expliciete wob-verzoek is vaak een laatste redmiddel. Als de informatievoorziening van de overheid naar de burger goed zou verlopen, wordt er immers geen beroep op de wob gedaan.<sup>19</sup>

Journalisten klagen veelal dat een wob-verzoek tijdrovend is vanwege de –in hun ogen– lange beslistermijnen voor bestuursorganen. In sommige gevallen loopt de procedure verder uit en moet de Ombudsman of de rechter er aan te pas komen.

### 1.1 Totstandkoming van de wob

De informatieverstrekking van de overheid was lange tijd toegespitst op overheidsvoorlichting. In zijn proefschrift *Toegang tot overheidsinformatie* wijdt Eduard Daalder uit over de ontwikkeling van het denken over overheidscommunicatie. Tot de Tweede Wereldoorlog was de regering alleen bezig

<sup>18</sup> E.J. Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie: Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag 2005, p. 84.

<sup>19</sup> Brandsen en Cornelissen, 'Een wet omhuld', p 18-21.

met de vraag welke informatie aan het parlement moest worden gegeven. Na de oorlog kwam de vraag naar voren wanneer voorlichting aan burgers nodig is. Met de oorlog nog vers in het geheugen, was de grote angst dat voorlichting zou vervallen in overheidspropaganda. In 1946 verscheen een belangwekkend rapport van de Commissie-Van Heuven Goedhart, getiteld *Overheidsvoorlichting: Rapport der adviescommissie overheidsbeleid inzake voorlichting*. Dit rapport was lange tijd het standaardwerk als het ging om het openbaarheidbeleid van de regering.<sup>20</sup>

In de jaren zestig, een tijd waarin democratisering en openheid centraal stond, kwam een discussie op gang onder bestuurskundigen, juristen en politicologen over de vraag of er een afdwingbaar wettelijk recht op informatie van de overheid moest komen. Maar om ook het kabinet overstag te laten gaan was een katalysator nodig, schrijft Daalder. ‘Als katalysator voor de grote stap naar een wet met betrekking tot openbaarheid van overheidsinformatie fungeerde [...] met name de affaire-Korsten.’<sup>21</sup>

Ben Korsten was sinds begin jaren zestig een betaald public-relationsadviseur voor een groot aantal KVP-bewindslieden. In interviews met de *Haagsche Post* en de *Volkscrant* op respectievelijk 16 en 17 september 1967 klapte hij uit de school over enkele politici, onder wie de toenmalige minister-president De Jong. Ook vertelde Korsten, die de bijnaam ‘de mannetjesmaker’ had, openhartig over zijn grote invloed in de Haagse politiek.<sup>22</sup> De interviews brachten een discussie op gang over de vraag of het passend was dat de overheid betaalde adviseurs in dienst had die sturing gaven aan de voorlichting door en van de overheid. De ministers schrokken zo van de publicaties dat Korsten twee weken later werd ontslagen.

De affaire Korsten en enkele andere zaken waren aanleiding voor de instelling van de Commissie heroriëntatie overheidsvoorlichting onder B. W. Biesheuvel. De commissie kreeg als taak mee om advies aan de regering uit te brengen over de maatschappelijke functie van de voorlichting van het Rijk en over de openheid van de bestuursdienst. Ook moest een regeringsstandpunt worden voorbereid over een wettelijk omschreven recht op informatie.

Op 9 juni 1970 werd het eindrapport gepresenteerd en adviseerde de Commissie-Biesheuvel om een wet openbaarheid van bestuur in het leven te roepen en gaf daarbij een wetsontwerp. De motivering van de wet was een goede en

<sup>20</sup> Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie*, p. 77.

<sup>21</sup> Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie*, p. 78.

<sup>22</sup> Luuk Hajema, *De Glazenwassers van het bestuur: lokale overheid, massamedia, burgers en communicatie: Groningen in landelijk perspectief 1945-2001*, Van Gorcum, Assen 2001, p. 41-42.

democratische bestuursvorming, nu nog terug te vinden in de inleiding van de huidige WOB.

Het Kabinet-De Jong, dat de commissie had aangesteld, reageerde terughoudend op de conclusies. Het rapport was op veel punten te vooruitstrevend. Openbaarheid moest geen doel op zichzelf worden, was het standpunt. Deze negatieve gevoelens leidden ertoe dat het bijna vijf jaar duurde voordat er een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer werd ingediend. En dat voorstel was beduidend minder vooruitstrevend dan het wetsontwerp van de Commissie-Biesheuvel. Daarnaast zorgde interne discussie tussen opvolgende kabinetten voor extra vertraging. De WOB, die na stemming in beide kamers op 9 november 1978 in het *Staatsblad* verscheen, trad uiteindelijk pas op 1 mei 1980 in werking.

Drie jaar na de inwerkingtreding van de WOB moest de evaluatie plaatsvinden, zo was beschreven in artikel 5 lid 1 WOB 1978. Commissie-Biesheuvel nam die evaluatie voor haar rekening. Het resultaat was een kritisch rapport met wel 39 aanbevelingen. In januari 1987 werd het wetsvoorstel ingediend dat tot de huidige WOB heeft geleid. De wet trad op 1 mei 1992 in werking.

Inhoudelijke veranderde er weinig, hoewel de nieuwe wet twee keer zo lang is geworden. Maar, stelt Daalder, vanuit het perspectief van de openbaarheid is er wel sprake van een stap terug: ‘de beperking op de openbaarheid voor documenten bestemd voor intern beraad wordt aangescherpt en uitgebreid tot anderen dan bewindspersonen, bestuurders en ambtenaren die aan het intern beraad deelnemen.’<sup>23</sup>

### 1.1.1 Wetswijzigingen in de WOB van 1992

- 1 In 1994 werd een nieuwe versie van artikel 1a WOB in de wet opgenomen omdat de Algemene wet bestuursrecht (AWB) in 1994 in werking trad. De WOB werd door de wijziging van toepassing op meer bestuursorganen. Eerder was deze namelijk uitsluitend van toepassing op ministers, bestuursorganen van provincies en gemeenten en bestuursorganen die op algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. Zelfstandige bestuursorganen vielen niet onder het bereik van de wet.
- 2 In 1998 werd het aanwijzingsbesluit vastgesteld; er werd een zeer groot aantal bestuursorganen als WOB-orgaan aangewezen. Vanaf toen gold dat de WOB van

<sup>23</sup> Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie*, p. 82.

toepassing is op andere bestuursorganen voor zover niet bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd. Voor de definitie van bestuursorgaan moet worden aangesloten bij de AWB.

- 3 In 2003 verviel de bijzondere positie van bestuursorganen op beleidsterrein van het ministerie van ocw. Terwijl het uitgangspunt is dat alle bestuursorganen onder de WOB vallen, was de WOB eerder slechts van toepassing op bestuursorganen belast met onderwijs en onderzoek op beleidsterrein van het ministerie van ocw. Nu is de WOB bijvoorbeeld ook van toepassing op (de raden van bestuur van) academische ziekenhuizen.<sup>24</sup>

## 1.2 Doel van de WOB

De Wet openbaarheid van bestuur stuurt aan op een goede en democratische bestuursvoering, zo staat in de inleiding. Oftewel, de WOB regelt het recht van burgers op toegang tot overheidsinformatie. De WOB is gebaseerd op de gedachte dat openbaarheid van overheidsinformatie het publieke belang dient.<sup>25</sup> Of zoals Marco de Lange en Wil van der Schans het formuleren: ‘een volwaardige democratie heeft geïnformeerde burgers, journalisten en belangenorganisaties nodig, die los van het parlement de regering en het bestuur kunnen controleren’.<sup>26</sup> Bestuurders en bestuursorganen moeten bij de uitvoering van hun taken openbaarheid nastreven. Volgens de Wet openbaarheid van bestuur is alle overheidsinformatie openbaar en op te vragen tenzij de uitzonderingsgronden van toepassing zijn. De WOB betreft een algemene regeling voor de openbaarheid van bestuur. In vele andere specifieke wetten, zoals de politiewet, zijn ook bepalingen opgenomen die de openbaarheid van informatie regelen. De WOB laat deze regelingen onverlet.

De WOB gaat over actieve en passieve openbaarheid van bestuur. Met actieve openbaarheid bedoelt de wetgever dat bestuursorganen informatie uit eigen beweging openbaar dienen te maken. De actieve openbaarheid staat beschreven in artikel 8-9 WOB. Bestuursorganen dienen uit eigen beweging informatie te verstrekken over het gevoerde beleid, de voorbereidingen en de uitvoering ervan, zodra dat in het belang is van de goede en democratische bestuursvoering. Die communicatie moet de burgers

<sup>24</sup> Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie*, p. 90.

<sup>25</sup> P.J. Boukema, ‘De WOB: recente ontwikkelingen in de rechtspraak’, *Van ontvanger naar zender: Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.M. de Meij*, A.W. Hins en A.J. Nieuwenhuis (red.), Cramwinkel, Amsterdam 2003, p. 40-43.

<sup>26</sup> Smit, *Een Muur van*, p. 1.

in begrijpelijke vorm bereiken en op een tijdstip dat zij zich tijdig op de hoogte kunnen stellen van de ontwikkelingen binnen een bestuursorgaan. Voor de landelijke overheid geldt dat de informatie veelal wordt verstrekt via internet (overheid.nl en regering.nl), via Postbus 51, het loket voor vragen aan de overheid, radio en televisie en de *Staatscourant*.

Passieve openbaarheid is het op verzoek verstrekken van informatie aan burgers. Deze scriptie zal voornamelijk ingaan op die laatste vorm.

De wob is gebaseerd op een informatiestelsel. Dat betekent dat het volstaat om een verzoek om informatie over een bepaald onderwerp in te dienen bij een overheidsorgaan. Dat kan van telefoon tot fax, van e-mail tot sms-bericht. Een schriftelijk verzoek heeft wel de voorkeur. De informatieverzoeker hoeft niet naar de wob te verwijzen. Ook hoeft de aanvrager niet concreet aan te geven welke documenten hij of zij zou willen inzien, zoals wel het geval is bij een documentenstelsel.<sup>27</sup> Het is aan de verantwoordelijke ambtenaar om de relevante documenten aan de zoekvraag te koppelen. In de wobevaluatie uit 2004 door Taco Brandsen wordt wel gewezen op een keerzijde: ‘het informatiestelsel dat aan de wet ten grondslag ligt, betekent dat het voor geïnteresseerden gemakkelijk is te vragen naar informatie van allerlei aard, zonder precies te weten waarnaar men zoekt’.<sup>28</sup>

In beginsel is bij toepassing van de wob het belang van de informatievrager irrelevant. Volgens Leo Damen, hoogleraar publiekrecht aan de Universiteit van Groningen vloeit daar ook uit voort dat ‘als een document openbaar is, het niet alleen voor de verzoeker maar voor een ieder die daar naar vraagt toegankelijk is’.<sup>29</sup> De verzoekindienende burger hoeft geen motivatie op te geven voor de gevraagde informatie, zijn belang is het publieke belang, zo wordt verondersteld.

De Afdeling van Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft nadrukkelijk uitgesproken dat voor openbaarmaking van documenten bij een eventuele belangenafweging de oogmerken van de verzoeker niet van belang zijn.<sup>30</sup> Er mag uitsluitend een afweging plaatsvinden tussen het algemene of publieke belang van de

<sup>27</sup> T. Brandsen [e.a.], *Over wetten en praktische bezwaren: Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur*, Universiteit van Tilburg, Tilburg 2004, p. 1.

<sup>28</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 23.

<sup>29</sup> L.J.A. Damen, ‘Openbaarheid van bestuur in discussie: hoe nu verder na de Peper-bonnetjes en de voetbalvandalen’, in: *Nederlands Juristenblad*, (2000)37, p. 1813-1822.

<sup>30</sup> De Afdeling van Bestuursrechtspraak van de Raad van State spreekt recht in hoogste instantie in geschillen tussen burger en overheid. Hierna afgekort tot de Afdeling Bestuursrechtspraak.

openbaarmaking van de gevraagde informatie en de door (relatieve) uitzonderinggronden te beschermen belangen.

Deze belangenafweging kan niet leiden tot een selectieve openbaarmaking aan een bepaalde verzoeker met een specifiek belang, zo blijkt uit de belangwekkende uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak uit 2000. De uitspraak Voetbalvandalen III maakte een eind aan selectieve openbaarmaking onder de WOB.<sup>31</sup> De Afdeling verbood het uitwisselen van strafrechtelijke gegevens tussen de Minister van Justitie en de KNVB voor het instellen van stadionverboden. Vast werd gesteld dat openbaarmaking betekent ‘voor iedereen openbaar maken’.<sup>32</sup>

Bij elk verzoek tot informatie moet het bestuursorgaan nagaan of de WOB er op van toepassing is. Alle informatie neergelegd in documenten over bestuurlijke aangelegenheden kan worden opgevraagd, maar niet alle informatie hoeft door de overheid worden verstrekt. Jurist J.A. Hofman schrijft dat het erop aan komt een belangenafweging te maken tussen de belangen van de burger (het publiek) en de belangen van het bestuur. ‘Openheid is daarbij regel en een beperkte openheid of niet-openbaarheid is de uitzondering.’<sup>33</sup> Het gaat om het publieke belang van de openbaarmaking, niet om het publieke belang bij de vrijgave van informatie aan een bepaalde verzoeker. Toch wijzen bestuursorganen informatieverzoeken af met de redenering dat de aanvrager geen belang heeft bij de openbaarmaking ervan. Dan moet de rechter eraan te pas komen om dat argument terzijde te schuiven.<sup>34</sup>

### 1.3 Document en bestuurlijke aangelegenheid

De WOB regelt de openbaarmaking van informatie vastgelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid. In artikel 1 a en b van de WOB staan de definities van bestuurlijke aangelegenheid en document.

Niet alle overheidsinformatie is opvraagbaar via de WOB. De WOB regelt de openbaarheid van documenten die betrekking hebben op het beleid van een bestuursorgaan en die bij bestuursorganen berusten. Het WOB-verzoek moet dus een bestuurlijke aangelegenheid betreffen. De verzoeker moet in het verzoek vermelden om welke bestuurlijke aangelegenheid het gaat. Jurisprudentie leert dat documenten

<sup>31</sup> Damen, ‘Openbaarheid van bestuur’, p. 1813.

<sup>32</sup> Al blijkt uit de WOB-evaluatie door T. Brandsen uit 2004 dat er wel behoefte bestaat aan selectieve informatieverstrekking, vooral ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek.

<sup>33</sup> J.A. Hofman, ‘Openbaarheid van bestuur: een allemansvriend die ook discreet kan zijn’, in: *Jurisprudentie Bestuursrecht Plus* (2004)3, p. 199-212.

<sup>34</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 17.

waarin enigerlei inzicht wordt gegeven in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beleid onder de *wob* vallen.

Het begrip beleid moet in deze ruim worden uitgelegd. Bijvoorbeeld ingediende declaraties, inclusief de bonnetjes zelf, worden al beschouwd als documenten die inzicht geven in het gevoerde declaratiebeleid van een bestuursorgaan dan wel in het functioneren van de minister.<sup>35</sup> De affaire rond de Peper-bonnetjes in 2000 illustreert dit. Bram Peper, toen minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, trad af naar aanleiding van de openbaarmaking van zijn buitensporige declaraties van maaltijden, buitenlandse reizen en relatiegeschenken tijdens zijn burgemeesterschap in Rotterdam. In de zaak waarin het *wob*-verzoek werd behandeld, besliste de Afdeling Bestuursrechtspraak dat dergelijke declaraties als een bestuurlijke aangelegenheid in de zin van de *wob* moest worden aangemerkt.<sup>36</sup>

Een ander voorbeeld van de reikwijdte van het begrip bestuurlijke aangelegenheid is het verzoek van informatie over het verstrekken van bonussen aan ambtenaren van de gemeente Groningen in 2000. De rechtbank van Groningen oordeelde dat de openbaarheid van deze informatie niet bijdroeg aan een goede en democratische besluitvorming. Maar in hoger beroep ging de Afdeling Bestuursrechtspraak tegen die beslissing in. Zij oordeelde dat het beloningsbeleid van de gemeente Groningen en de toepassing in de concrete gevallen moest worden gezien als een bestuurlijke aangelegenheid.<sup>37</sup>

In de wet wordt een bestuursorgaan als volgt geformuleerd: een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed'. Dat ministeries, gemeentes en provincies daaronder vallen moge duidelijk zijn. Maar of dat ook geldt voor semi-overheden is niet altijd gemakkelijk te bepalen. Van de Stichting Centraal Bureau voor Rijvaardigheidsbewijzen (*CBR*) en de Stichting Landelijke Mestbank is het zeker dat zij onder de *wob* vallen omdat dat eerder door de rechter is vastgesteld.

Zo kwam het in 2002 tot een zaak tussen de *VARA* en het *CBR* omdat de omroep inzage wilde in de gegevens over de prestaties van rij scholen. De vraag was of er ook in dit geval sprake was van een bestuurlijke aangelegenheid hoewel het *CBR* geen overheidsorgaan is. De Afdeling Bestuursrechtspraak voerde aan dat het *CBR* een

<sup>35</sup> Boukema, 'De *wob*: recente', p. 35.

<sup>36</sup> Damen, 'Openbaarheid van bestuur', p. 1813.

<sup>37</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 8.

publieke taak uitoefent omdat het zich bezighoudt met de bevordering van de verkeersveiligheid. De gevraagde gegevens hadden ook betrekking op de bevordering van die verkeersveiligheid. Uit deze uitspraak bleek dat de uitoefening van een publieke taak, ook als deze is uitgevoerd door een private organisatie, een bestuurlijke aangelegenheid betreft.<sup>38</sup> Maar van veel instellingen is nog niet door de rechter bepaald dat zij een publieke taak vervullen en daardoor blijft voor veel bedrijven en zelfstandige bestuursorganen onduidelijk of deze onder de WOB vallen.<sup>39</sup>

Het verzoek moet dus een bestuurlijke aangelegenheid betreffen, maar er moet ook sprake zijn van een bestaand document, een bij een bestuursorgaan berustend stuk. Het begrip document moet ruim worden opgevat, dat blijkt uit de definitie in de wet en de jurisprudentie. Behalve schriftelijke stukken zijn ook videobanden, cd-rom's, foto's, digitale informatie en zelfs sms'jes onder de noemer document te scharen.<sup>40</sup> Een belangrijk vereiste is wel dat een document moet bestaan en afgerond moet zijn, anders is het niet te 'wobben'. Toekomstige documenten kunnen niet worden opgevraagd.<sup>41</sup>

Bestuursorganen moeten, als waarborg aan de informatievragende burger, per document of onderdeel aangeven of en welke uitzondering aan de orde is.

#### 1.4 Uitzonderingen en beperkingen

De Wet openbaarheid van bestuur ziet zoals gezegd toe op een goede en democratische bestuursvorming, maar er zijn situaties waarin het openbaar maken van informatie in strijd kan komen met andere zwaarwegende belangen. Voor die belangen staan in artikel 10 en 11 van de WOB de uitzonderinggronden en beperkingen van openbaarheid. De uitzonderinggronden geven aan in welke gevallen openbaarheid van informatie niet mogelijk is. In andere gevallen verbinden ze beperkingen aan de vrij te geven informatie, bijvoorbeeld door te zorgen dat de informatie niet volledig openbaar wordt gemaakt.

Bij de absolute uitzonderinggronden is de bescherming van de bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld (artikel 10 eerste lid onder c) de meest aangesproken uitzonderinggrond, zo blijkt uit de WOB-evaluatie van 2004 *Over wetten en praktische*

<sup>38</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 9.

<sup>39</sup> Smit, *Een Muur van*, p. 2.

<sup>40</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 2.

<sup>41</sup> Smit, *Een Muur van*, p. 2.

*bezwaren* door hoogleraar bestuursrecht Taco Brandsen, een onafhankelijk onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken.<sup>42</sup> Ook de veiligheid van de Staat (artikel 10 eerste lid onder b) komt relatief veel voor. De relatieve uitzonderingen waar het meeste aanspraak op wordt gemaakt is de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 tweede lid onder e) en het voorkomen van de onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden (artikel 10 tweede lid onder 9).<sup>43</sup>

#### 1.4.1 Absolute uitzonderinggronden

Het eerste lid van artikel 10 vermeldt de absolute uitzonderinggronden. Mocht een van de uitzonderingen van toepassing zijn dan blijft openbaarheid van de gevraagde informatie achterwege. De problematiek van het afwegen van de relatieve uitzonderinggronden doet zich niet voor bij de absolute uitzonderinggronden. Hier staat alleen de vraag centraal of de genoemde belangen zouden kunnen worden geschaad.

1. Gevaar voor de eenheid van de Kroon: heeft te maken met de positie van het staatshoofd. Ook informatie over de relatie met overzeese gebieden als de Antillen kunnen met deze uitzonderingsgrond worden afgeschermd. Deze uitzonderinggrond was reden voor de afwijzing in 1999 tot inzage in de correspondentie tussen de minister-president en de Kroonprins over de aanvaarding van zijn IOC-lidmaatschap.<sup>44</sup>
2. Gevaar voor de veiligheid van de Staat: meestal gebruikt bij informatieverzoeken over veiligheidsdiensten. Na 11 september 2001 worden verzoeken om documenten over terreurbestrijding op deze grond geweigerd. Uit jurisprudentie blijkt dat wil de uitzonderinggrond door de rechter geaccepteerd worden, er sprake moet zijn van actueel gevaar voor de veiligheid van de staat. Dan gaat het vaak om documenten waarin de actuele werkwijze of het actuele kennisniveau van de inlichtingen- en veiligheidsdienst bekend kan worden.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 14.

<sup>43</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 14.

<sup>44</sup> Hofman, 'Openbaarheid van bestuur', p. 205.

<sup>45</sup> Hofman, 'Openbaarheid van bestuur', p. 206.

3. Bedrijfs- en fabricagegegevens vertrouwelijk medegedeeld door natuurlijke personen of rechtspersonen aan de overheid: Als een bedrijf een geheim recept heeft, kan dat niet bekend worden, anders kan een concurrerend bedrijf de informatie opvragen en het product namaken. Wanneer de vertrouwelijke informatie zodanig verweven is met algemene informatie dat niet meer mogelijk is om de bedrijfsgegevens te anonimiseren of weg te lakken, staat de Afdeling Bestuursrechtspraak toe dat ook de algemene informatie niet wordt vrijgegeven.<sup>46</sup>
4. Persoonsgegevens: zoals ze staan uitgelegd in de Wet Bescherming Persoonsgegevens is een nieuwe uitzonderingsgrond, op 1 september 2000 in werking getreden. Alleen direct betrokkenen hebben toegang tot persoonsgegevens in documenten. Als de verstrekking van de gegevens de privacy niet schendt, is openbaarmaking wel toegestaan. Bedoeld wordt persoonlijke gegevens over godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid en seksuele leven. Maar ook lidmaatschap van een vakvereniging, of strafbladgegevens.<sup>47</sup>

#### 1.4.2 Relatieve uitzonderinggronden

In het tweede lid van artikel 10 zijn de relatieve uitzonderinggronden beschreven. Alleen wanneer een of meer van de zeven relatieve uitzonderingsregels zwaarder wegen dan het belang van openbaarmaking, mag de opvraag van informatie geweigerd worden. De moeilijkheid is dan wel om de zwaarte van het belang van de openbaarmaking te bepalen. Er moet een afweging gemaakt worden tussen het specifieke belang dat met de geheimhouding gediend wordt en het belang van de publieke openbaarmaking van de informatie.<sup>48</sup>

1. Internationale betrekkingen: Deze uitzonderinggrond moet voorkomen dat de diplomatieke betrekkingen van Nederland worden geschaad. Dan gaat het om relaties met andere landen en internationale organisaties.
2. Economische of financiële belangen van de Staat: Een lopende aanbesteding wordt door deze grond beschermd. Zodra de deal rond is, is de kans op openbaarmaking groter.

<sup>46</sup> Hofman, 'Openbaarheid van bestuur', p. 207.

<sup>47</sup> Hofman, 'Openbaarheid van bestuur', p. 207.

<sup>48</sup> Boukema, 'De wob: recente', p. 37.

3. Opsporing en vervolging van strafbare feiten: Om te voorkomen dat tijdens een lopende strafzaak de feiten van de zaak in de krant staan. Dat kan de zaak mogelijk hinderen. Als de zaak is afgesloten is de kans op informatieverstrekking groter. Deze grond hangt samen met de absolute uitzonderingsgrond over persoonsgegevens.
4. Inspectie, controle en overheid: Methodes en uitkomsten van controles op bedrijven uitgevoerd door de overheid zijn soms gediend bij geheimhouding. Maar er is veel discussie rondom deze uitzondering. Heeft het publiek niet recht op deze informatie?
5. Privacy en bescherming van derden: Gegevens van persoonlijke aard mogen niet worden verstrekt omdat dit de persoonlijke levenssfeer schaadt. Dit geldt echter niet als de betreffende persoon zijn of haar beroep uitoefent. De betrokkene kan ook instemmen met de openbaarmaking. Dan vervalt de uitzondering.
6. Geadresseerde als eerste kennisnemer: Personen die betrokken zijn hebben recht als eerste toegang tot de informatie die uit een wob-verzoek in de openbaarheid komt. Deze uitzonderingsregel wordt zeer weinig gebruikt.
7. Voorkomen onevenredig voordeel of nadeel: grond met brede interpretatie. Openbaarmakingen veroorzaken vaak een nadeel of een voordeel voor betrokkenen. Dit moet wel evenredig zijn met het belang van openbaarmaking. Deze grond wordt vaak gebruikt om de procedure van het wob-verzoek te vertragen.<sup>49</sup>

### 1.4.3 Beperkingen in artikel 11

De informatieverstrekking is ook gebonden aan de beperkingen van artikel 11. Hierin staat dat de wob geen informatie verstrekt uit documenten uit intern beraad waarin persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren beschreven staan. Documenten die een persoonlijke beleidsopvatting bevatten worden alleen openbaar als de betreffende persoon daar toestemming voor geeft. Doet diegene dat niet, dan wordt de informatie zo bewerkt dat de persoon niet meer herleidbaar is.

Reden voor deze extra beperking is dat de wetgever dacht dat ambtenaren beperkt kunnen worden in hun denken. Zij zouden hun creatieve gedachten niet meer de vrije loop kunnen laten als elk potentieel plan zo in de openbaarheid kon

<sup>49</sup> Smit, *Een Muur van*, p. 6-7.

verschijnen. De opvattingen mogen wel verstrekt worden als niet herleidbaar is van wie de persoonlijke beleidsopvattingen afkomstig zijn.<sup>50</sup>

Intern beraad betekent volgens de wetgever het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een overheid, dan wel binnen een kring van meerdere overheden in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid. Het begrip heeft in de vernieuwing van de WOB eind jaren tachtig een verruiming ondergaan. Toen zijn de woorden ‘gezamenlijke verantwoordelijkheid’ toegevoegd. Ook de uitwisseling van ambtelijke stukken tussen verschillende ministeries en onderdelen daarvan valt sindsdien onder intern beraad.<sup>51</sup>

In zijn essay ‘Openbaarheid van bestuur’ geeft J. A. Hofman aan hoe ver de definities van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen kunnen reiken. ‘In verschillende uitspraken besliste de Afdeling Bestuursrechtspraak dat er sprake was van documenten ten behoeve van intern beraad en daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen, ook wanneer de personen van wie deze opvattingen waren zelf buiten de kring van het bestuursorgaan afkomstig waren.’<sup>52</sup> Ook adviezen van advocaten aan bestuursorganen kunnen als intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen worden aangemerkt. Daarnaast kan het lang duren voordat het interne beraad is uitgewerkt. In 2003 oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak dat ambtelijke stukken over het opslaan van vuurwerk en ontploffingsgevaarlijke stoffen opgesteld in de periode 1974 tot 1983 niet mochten worden vrijgegeven.<sup>53</sup>

### 1.5 Bijzondere openbaarheidregelingen

Volgens de juridische stelregel *lex specialis derogat lege generali* hebben speciale openbaarheidregelingen - mits uitputtend vastgelegd in andere wetten - voorrang boven de algemene WOB. Regelingen zijn uitputtend wanneer hun bestaan kan voorkomen dat door toepassing van de WOB afbreuk wordt gedaan aan de bepaalde bepalingen in die bijzondere wet. Dit geldt onder andere voor de regelingen in de Wet politieregisters, de Luchtvaartongevallenwet, de Wet waardering onroerende zaken en het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering. In de Luchtvaartongevallenwet bijvoorbeeld staat een uitputtende regeling over openbaarmaking van informatie die

<sup>50</sup> De beleidsopvattingen van een adviescommissie kunnen wel openbaar worden gemaakt, mits het bestuursorgaan dat er opdracht toe gaf van tevoren aangeeft dat openbaarmaking een mogelijkheid is.

<sup>51</sup> Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie*, p. 165.

<sup>52</sup> Hofman, ‘Openbaarheid van bestuur’, p. 209-210.

<sup>53</sup> Hofman, ‘Openbaarheid van bestuur’, p. 210.

de wob opzij zet. Voor de veiligheid van de luchtvaart is het belangrijk dat de vertrouwelijkheid van een onderzoek naar de oorzaak van een ongeval gewaarborgd kan blijven.<sup>54</sup> Dit betekent echter niet dat in zaken waarop de bijzondere regelingen betrekking hebben de wob altijd volledig wordt uitgesloten.<sup>55</sup> Ook regelingen van Europese herkomst kunnen de toepassing van de wob uitsluiten.

### 1.6 Trends in jurisprudentie

Uit de wob-evaluatie van 2004 door Taco Brandsen komen drie trends naar voren die in de rechtspraak over de wob steeds gesignaleerd worden. Ten eerste blijkt dat een aantal sleutelbegrippen in de wob wordt opgerekt of ruim geïnterpreteerd. Dan gaat het met name om de definitiebepalingen van belangrijke termen uiteengezet in artikel 1 van wob. Voorbeelden zijn ‘bestuurlijke aangelegenheid’, ‘persoonlijke beleidsopvattingen’ en ‘intern beraad’.

Het begrip bestuurlijke aangelegenheid zou een selecterende werking moeten hebben, maar door de ruime interpretatie van de definitie vallen veel informatieverzoeken juist binnen de categorie.

Doordat er door de rechter een ruime uitleg wordt gegeven aan de definities van persoonlijke beleidsopvattingen en intern beraad, worden meer typen informatie die een bestuurlijke aangelegenheid bevatten aan de wob getoetst. Bij gebruikers van de wob – voornamelijk journalisten – heerst de opvatting dat de brede invulling van de genoemde begrippen door de overheden worden aangewend om de verzoeken te dwarsbomen. Volgens de evaluatie is die gedachte ongegrond.

Ten tweede beroepen zowel informatiezoekers als bestuursorganen zich steeds vaker bij de rechter op de bijzondere openbaarheidregelingen die voor gaan op de wob. Volgens de evaluatie zou de verklaring kunnen zijn dat bestuursorganen steeds vaker vrezen dat de uitzonderingsregels in de wob geen houvast bieden om gevoelige informatie uit de openbaarheid te houden en dat zij zich daarom maar beroepen op de vaak sterk geformuleerde geheimhoudingsbepalingen uit andere wetten.

Ten derde bemerkt Brandsen dat bestuursorganen – met name gemeenten- een verzoek om informatie weigerden op grond van het feit dat naar hun mening de informatieverzoeker geen belang heeft bij het verkrijgen van de informatie of dat de verstrekking van de informatie het publieke belang niet dient. Dat terwijl het

<sup>54</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 6.

<sup>55</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 1.

uitgangspunt van de wob is om het publieke belang te dienen, waarbij het persoonlijke belang van de verzoeker er niet toe doet. Die informatie zou binnen overheden bekend moeten zijn. Brandsen adviseert daarom het kennisniveau bij bestuursorganen die met de wob te maken hebben te verhogen.<sup>56</sup>

### 1.7 Verstrekking van informatie

Het betreffende bestuursorgaan heeft vier weken de tijd om aan de verzoeker te berichten of het informatieverzoek wel of niet gehonoreerd wordt. Die termijn kan worden verlengd met nog eens vier weken, maar dat moet wel schriftelijke gemeld worden, met daarbij een motivatie voordat de eerste termijn is verstreken.

In artikel 7 is vastgelegd hoe de opgevraagde informatie moet worden verstrekt. Het bestuursorgaan stelt de informatie beschikbaar in de in het artikel genoemde vormen en houdt daarbij rekening met de voorkeuren van de verzoeker. De informatie kan worden aangeleverd in de vorm van een kopie of ander soort weergave van de letterlijke inhoud van een document, maar het mag ook een uittreksel of samenvatting zijn. Het bestuurorgaan kan er ook voor kiezen inzage in documenten te geven of een deel van een document te verstrekken.

Voor het aanleveren van die informatie mag het bestuursorgaan (kopie)kosten in rekening brengen van de verzoeker. Voor de Rijksoverheid zijn die tarieven vastgelegd in het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur.

### 1.8 Recente wetswijziging

Sinds 1 oktober 2009 zijn de beslistermijnen veranderd. De bevroegde overheid moet binnen vier weken beslissen en berichten aan de aanvrager of de gevraagde informatie wordt vrijgegeven. Het bestuursorgaan mag die beslissing met vier weken uitstellen, maar moet daar wel schriftelijk een officiële reden voor opgeven aan de informatieverzoeker. Eerder gold voor beide fases een termijn van twee weken.<sup>57</sup>

In maart 2008 schrijft het kabinet dat het een snel onderzoek heeft gedaan naar de beslistermijnen van de wob. Die blijken in de praktijk vaak niet te worden gehaald, terwijl, zo stelt het kabinet, dit niet altijd op te lossen valt met organisatorische maatregelen, zoals het aanstellen van meer wob-specialisten bij de bestuursorganen.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 17.

<sup>57</sup> Smit, *Een Muur van*, p. 2.

<sup>58</sup> Smit, *Een muur van*, p. 26.

De verlening van de twee termijnen heeft te maken met de invoering van de ‘Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen’, een initiatief van de voormalige Tweede Kamerleden Aleid Wolfsen en Ruud Luchtenveld. Bij overschrijding van een termijn kan de verzoeker de betreffende overheid in gebreke stellen. Dan heeft het bestuursorgaan twee weken de tijd om een beslissing te nemen. Indien dat niet gebeurt, moet er een boete aan de informatieverzoeker worden betaald.<sup>59</sup>

Bij de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen achtte het Ministerie van Binnenlandse Zaken het noodzakelijk om de beslistermijnen voor wob-verzoeken aan te passen. Vanwege de reden dat ‘deze beslistermijnen in de praktijk veelal niet haalbaar bleken te zijn’.<sup>60</sup>

In een brief op 2 november 2009 gestuurd aan de NVJ gaf Guusje ter Horst, de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, een uitgebreidere motivering voor de wetswijziging:

‘De termijn is indertijd bewust kort gehouden om de overheid te verplichten zo snel mogelijk te beslissen. Er lag echter geen analyse van de praktijk of haalbaarheid van de termijn aan ten grondslag. De invoering van de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen (per 1 oktober jl.) is reden geweest de haalbaarheid van de gestelde beslistermijnen te onderzoeken. In de praktijk is gebleken dat regelmatig niet binnen de termijn van de wob kon worden beslist. Vooral bij omvangrijke verzoeken en verzoeken die mede betrekking hebben op derden is de termijn zo kort dat die vaak niet kan worden gehaald. Daarom is de beslistermijn verdubbeld.’<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Arthur Maandag, ‘Termijn wob toch verruimd’ [www.villamedia.nl](http://www.villamedia.nl) 21 oktober 2009.

<sup>60</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ‘Wet dwangsom treedt op 1 oktober 2009 in werking’, <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/nieuws--en?ActItmIdt=120810>.

<sup>61</sup> Volgens journalist Brenno de Winter heeft – in tegenstelling tot wat minister Ter Horst beweert – ook recentelijk geen onderzoek plaatsgevonden naar de beslistermijnen van wob-verzoeken. Brief te lezen via <http://www.bigwobber.nl/>

## 2. De Nederlandse wob in de praktijk

In de tussenbalans van oktober 1981 toont de evaluatiecommissie wet openbaarheid van bestuur haar verontrustheid. ‘De vrees bekruipt ons, dat bestuur en burger zich behaaglijk nestelen in een nieuw evenwicht. Het bestuur vertelt niet zoveel, omdat de burger niet veel vraagt. En de burger vraagt niet zoveel, omdat het bestuur hem niet duidelijk maakt waarnaar hij zou moeten vragen. De wob zou dan de afsluiting blijken van de ontwikkeling naar een zeker mate van openbaarheid en niet een stimulans om de belanghebbende en belangstellende burgers meer bij het beleid, met name de voorbereiding daarvan, te betrekken.’<sup>62</sup>

In het interim-rapport dat daarop volgde wordt het bestaan van politieke opportuniteit gesignaleerd; bestuurders die de uitzonderinggronden creatief gebruiken om openbaarmaking tegen te gaan. Daarom besluit de commissie het derde rapport met een scherpere formulering: ‘De vrees wordt klemmender. Want de openbaarheid staat onder druk.’<sup>63</sup>

Veel van de problemen die vijftientig jaar geleden al benoemd zijn, zijn heden ten dage nog aan de orde. De evaluatie uit januari 2004 uitgevoerd door Brandsen is op dit moment de recentste evaluatie van de wob. Ook dit rapport komt niet tot positieve conclusies over het gebruik van de wet. ‘De conflicten die voor de rechter worden uitgevochten spitsen zich in veel gevallen toe op de betekenis van een aantal centrale begrippen in de wet. De uitgangspunten van de wob kunnen daarbij op de achtergrond raken. De geest van de wet en de praktijk van de toepassing ervan liggen in de beleving van zowel overheid als burger verder uit elkaar dan aanvaardbaar is.’<sup>64</sup>

Instanties als de NVJ en de VVOJ klagen dat het kabinet alle adviezen over de verbetering van de wob links laat liggen. En dat terwijl ‘eigen verantwoordelijkheid van de burger’ en ‘het terugwinnen van het vertrouwen in de overheid’ twee van de speerpunten waren van het kabinetsbeleid van Balkenende II.<sup>65</sup> Corien Prins, hoogleraar recht en informatisering verbonden aan de Universiteit van Tilburg, schrijft in 2005, het jaar van vijftientigjarig bestaan van de wob: ‘Maar de adviezen

<sup>62</sup> Evaluatiecommissie Wet Openbaarheid, *Openbaarheid tussen hoop en vrees: eerste ervaringen met de wob*, interimrapport 2 oktober 1981, p. 44.

<sup>63</sup> Evaluatiecommissie Wet Openbaarheid, *Openbaarheid onder druk: discussiebijeenkomsten over de wob*, interimrapport 3 juni 1982, p. 53-54.

<sup>64</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 56.

<sup>65</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 55.

van de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, de Commissie Wallage, de Commissie Scheltema, alsmede de wetsevaluaties en de dissertatie van Daalder ten spijt: het kabinet lijkt niet van zins de problemen grondig aan te pakken.’<sup>66</sup>

## 2.1 Verschillende WOB-verzoeken

Elke brief en elk telefoontje met een vraag aan de overheid is in feite een WOB-verzoek, maar binnen die groep is onderscheid te maken tussen impliciete en expliciete WOB-verzoeken. ‘Er is een aantal informatieverzoeken dat uitdrukkelijk wordt gepresenteerd als een WOB-verzoek en waarvan de afhandeling door gebruikers en verstrekkers als problematisch wordt gekenmerkt, in die zin dat er een meningsverschil is over welke informatie verstrekt dient te worden. Daarbij gaat het met name om verzoeken vanuit de journalistieke wereld.’<sup>67</sup> Relatief gezien is het aantal expliciete WOB-verzoeken klein. De meeste verzoeken worden op Rijksniveau gedaan; gemeenten staan op nummer twee. Provincies, Europese instellingen en zelfstandige bestuursorganen komen op de laatste plaats.<sup>68</sup>

Als de WOB wordt beoordeeld naar aanleiding van het totaal aantal WOB-verzoeken, dan functioneert de wet naar behoren. Aan de andere kant kan worden beargumenteerd dat de wet ook bij de expliciete en ingewikkeldere aanvragen een oplossing moet zijn. Meestal wordt er immers pas een expliciet WOB-verzoek gedaan indien men niet tevreden is over de informatieverstrekking van bepaalde bestuursorganen. In de evaluatie van de WOB uit 2004 concludeert Brandsen: ‘Zo beschouwd is de wet niet succesvol: juist in een aantal gevallen waarin nadrukkelijk een beroep op haar wordt gedaan, functioneert zij in de praktijk niet goed.’<sup>69</sup>

Die expliciete WOB-verzoeken waarbij ook vaak een procedure wordt gestart, vaak ‘de probleemgevallen’ genoemd, worden bij de bestuursorganen geregistreerd. In 2002 lag het aantal verzoeken gedaan aan landelijke bestuursorganen op 1043. 15% van de verzoeken wordt in eerste instantie gehonoreerd, na bezwaarprocedure stijgt dit percentage naar 35. Het duurt vaak zes maanden tot een jaar voordat de documenten worden vrijgegeven.<sup>70</sup> Van het aantal impliciete dan wel probleemloze informatieverzoeken zijn geen cijfers bekend.<sup>71</sup>

<sup>66</sup> Corien Prins, ‘Het vergeten feestje van de wob’ in: *NJB* 80(2005)27, p. 1385.

<sup>67</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 49.

<sup>68</sup> Smit, *Een muur van*, p. 10.

<sup>69</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 50.

<sup>70</sup> W. Duyvendak en R. Vleugels, *Open de Oester: Nota over openbaarheid van bestuur*, 2005, p. 2.

<sup>71</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 49.

## 2.2 Structurele problemen

Bij de expliciete WOB-verzoeken met langlopende procedures doen zich de volgende structurele problemen voor:

1. De wettelijke beslistermijnen worden regelmatig overschreden. Waar bestuursorganen twee weken – of na de wetswijziging vier weken – de tijd hebben, komt het vaak neer op enkele maanden.<sup>72</sup> Veel verzoekers haken hierdoor af.
2. Ambtenaren hebben moeite met de implementatie van bepaalde begrippen in de wet, met name de uitzonderingsgronden en de beperkingen. De begrippen zijn te ruim en te weinig specifiek geformuleerd. Ook is onduidelijk of de WOB moet worden gevolgd als auteursrechtelijke en/of privacyrechtelijke aspecten aan de orde zijn, zoals wanneer de naam van een ambtenaar op het document staat.<sup>73</sup> Maar soms worden de uitzonderingsgronden ook creatief ingezet, wat leidt tot extra vertragingen. Roger Vleugels, WOB-expert: ‘In de jaren negentig was het een trend om te weigeren als in het WOB-verzoek niet expliciet vermeld stond om welke bestuurlijke aangelegenheid het ging. Daarna werd een tijdlang de uitzonderingsgrond onevenredig nadeel ingezet, en nu zijn de persoonlijke beleidsopvattingen populair.’<sup>74</sup>
3. De zogenaamde megaverzoeken bezorgen ambtenaren een hoge werklast. Het gaat veelal om weinig gespecificeerde verzoeken, meestal door een journalist, die zeer veel documenten omvatten, een hoge werklast tot gevolg hebben en waarbij de nodige interne en externe afstemming gewenst is.<sup>75</sup>
4. De werkingssfeer van de WOB is te beperkt. De afgelopen vijftwintig jaar heeft de overheid veel taken verzelfstandigd en geprivatiseerd. Publieke taken worden ook uitgevoerd door Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's), vormen van Publieke en Private Samenwerking (PPS) en zelfstandige bedrijven waarvan de overheid een groot deel van de aandelen in handen heeft, zoals de NS en Schiphol. De zelfstandige bedrijven en de PPS-instellingen vallen niet altijd onder de WOB, maar zouden ook onderworpen moeten zijn aan democratische controle.<sup>76</sup> ‘Er wordt steeds vaker gebruik gemaakt van PPS-

<sup>72</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 49.

<sup>73</sup> Duyvendak en Vleugels, *Open de Oester*, p. 7-8.

<sup>74</sup> Roger Vleugels geciteerd in Smit, *Een muur van*, p. 16.

<sup>75</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 49.

<sup>76</sup> Duyvendak en Vleugels, *Open de Oester*, p. 4.

constructies en zo onttrekt zich steeds meer informatie aan de openbaarheid. Ook gemeenten en provincies vallen onder de wob. Maar wat ze onderling afspreken in de vng en het ipo is dat niet, omdat dat geen bestuursorganen zouden zijn. Hetzelfde geldt voor samenwerkingsorganen van gemeenten, waterschappen en provincies.<sup>77</sup>

5. De wob is geen lekenwet, zoals wel de bedoeling was. De wet en de procedure is ingewikkeld en tijdrovend voor burgers en journalisten. Volgens Duyvendak lijkt het voor een burger eenvoudig om een verzoek in te dienen, maar ‘is het voor een burger zo goed als onmogelijk zelf zo’n verzoek ook met succes af te ronden. Daarvoor moet een verzoek aan veel te veel – vaak impliciet genoemde – vereisten voldoen, wil het een kans op slagen hebben.’<sup>78</sup> Maar dat geldt ook voor journalisten. Meer dan een derde van de journalisten die een verzoek indienen, vertrouwt niet geheel en al op eigen kennis en schakelt een deskundige in. Een vijfde start de procedure samen met een deskundige collega van de redactie. Een groot probleem daarbij is dat er niet altijd budget is bij kranten voor het inhuren van specialisten.<sup>79</sup>

Zo komt het dat wob-verzoeken vaak tekort schieten in de juiste formulering van de vraag, komen ze soms binnen bij het verkeerde loket en bevatten ze te weinig subsidiaire vragen. Volgens wob-expert Roger Vleugels is dit te wijten aan het gebrek aan kennis bij journalisten. Als zij zich beter zouden voorbereiden alvorens ze het verzoek indienen, stijgt de kans van slagen.<sup>80</sup>

6. Bestuursorganen mogen kopiekosten in rekening brengen aan de informatieverzoeker, maar er ontstaan toenemende problemen op dit vlak. Sommige lagere overheden hanteren afwijkend hoge tarieven, die kunnen oplopen tot meer dan een euro per kopie.<sup>81</sup>

<sup>77</sup> Duyvendak en Vleugels, *Open de Oester*, p. 8.

<sup>78</sup> Duyvendak en Vleugels, *Open de Oester*, p. 13.

<sup>79</sup> Smit, *Een muur van*, p. 11.

<sup>80</sup> Smit, *Een muur van*, p. 14.

<sup>81</sup> Roger Vleugels, ‘Openbaarheid van bestuur: sneller en ruimhartiger, 2005.

<http://www.wobsite.be/uploads/documentenbank/7e81c5f338b04c976b2bdba51a9e673d.pdf>

### 2.3 Problemen bij bestuursorganen

In de evaluatie van 2004, toen de termijnverlenging van oktober 2009 nog niet aangenomen was, wezen de ambtenaren van de bestuursorganen die belast zijn met het verstrekken van gevraagde informatie er vooral op dat de gestelde beslistermijnen vaak niet realistisch waren. Vooral wanneer het een ‘megaverzoek’ betrof. Uit de evaluatie blijkt dat een aantal factoren een rol speelt. Allereerst is het aantal ambtenaren dat speciaal is aangesteld voor het behandelen van wob-verzoeken aanzienlijk kleiner dan bij de invoering van de wet in 1980 was voorzien. De vijftig wob-ambtenaren per ministerie die minister Rood toentertijd beloofde, zijn er nooit gekomen.<sup>82</sup> Daarnaast hebben zij niet allemaal genoeg kennis van de wob. De ruim geformuleerde begrippen in de wettekst zijn dan moeilijk toe te passen op individuele gevallen. Ook is de opgevraagde informatie vaak verspreid over verschillende afdelingen binnen de overheid, waardoor het bij elkaar zoeken ervan veel tijd vergt. Soms zijn documenten in handen van externe organen, wat de procedure nog meer bemoeilijkt.<sup>83</sup>

Dan zijn er ook nog factoren die betrekking hebben op het informatieverzoek zelf. De formulering van de vraag is van invloed op de snelheid van afhandelen. Sommige wob-verzoeken zijn breed en ongespecificeerd. Bij de bekende bonnetjesaffaires bijvoorbeeld, overtrof de vraag naar informatie het gebruik ervan.<sup>84</sup> Voor de wet kan de gebruiker volstaan met een informatieverzoek en hoeft hij of zij geen specifiek document aan te duiden. Maar het zo specifiek mogelijk aangeven kan de procedure wel bespoedigen. Het probleem is echter dat informatieverzoekers niet altijd weten of er documenten bestaan dan wel de titel ervan weten.

### 2.4 Problemen bij journalisten

Journalisten klagen veelal over de onwil van ambtenaren om mee te werken bij een informatieverzoek. ‘De mate van nuance in de beoordeling van ambtelijk gedrag verschilt, maar vrij breed bestaat het beeld dat wob-procedures ruimte laten voor manipulatie door ambtenaren die daarvan gebruik wensen te maken.’<sup>85</sup> Dan gaat het vooral om de onduidelijke en breed gedefinieerde begrippen uit de wettekst, zoals ‘persoonlijke beleidsopvattingen’ en ‘bestuurlijke aangelegenheid’, die ambtenaren

<sup>82</sup> Smit, *Een muur van*, p. 15.

<sup>83</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 50.

<sup>84</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 50.

<sup>85</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 51.

zouden gebruiken om het verzoek af te wijzen. Volgens Brandsen dienen journalisten dan ook vaak megaverzoeken in vanwege het gebrek aan vertrouwen in ambtenaren. Hoe specifieker de vraag, zo redeneerden zij, hoe makkelijker het is voor ambtenaren om de relevante informatie op legitieme gronden te weigeren.<sup>86</sup>

Ander problemen zijn de trage procedure en de lange beslistermijnen. Journalisten zijn gericht op actualiteit en dat heeft zijn weergave op het informatieverzoek. Menig potentieel wob-verzoek wordt niet ingediend omdat journalisten al vermoeden dat het niet zal lonen. Ook zijn alleen onderwerpen geschikt die bij enige vertraging hun actualiteitswaarde behouden. Brandsen concludeert: ‘Uitstel betekent dus afstel. Dat betekent dat de overschrijding van termijnen meer is dan een hinderlijk ongemak en feitelijk de kern van de wet raakt. Veel zaken haken volgens een actieve gebruiker dan ook voor de bezwaarfase af. Verlenging van de wettelijke termijnen en het opwerpen van meer hindernissen via vormvereisten en uitzonderingsgronden zullen zo beschouwd leiden tot een verdere uitholling van de praktische waarde van de wet.’<sup>87</sup>

Kamerlid Duyvendak gaat in zijn nota uit 2005 in op de plannen van de regering om de beslistermijnen te verlengen. De verlenging van de beslistermijn van 28 dagen naar 56 dagen is volgens het kamerlid ‘zeer slecht voor de openbaarheid’, omdat het openbaar debat gediend is bij actuele informatie. ‘Het tijdsaspect is dus zeer cruciaal. Vele verzoekers stoppen omdat de informatie die los kan komen toch niet meer te gebruiken is. Journalisten zien de actualiteit of de nieuws waarde van hun verhaal verdampen. Daarom moeten we niet de termijnen verlengen, maar juist zorgen dat de termijnen strikt worden nageleefd.’<sup>88</sup>

Als de beslistermijnen verlopen zijn en het informatieverzoek is afgewezen, kan de journalist nog een bezwaarprocedure starten. Die procedure duurt gemiddeld drie tot zes maanden. Na de bezwaarprocedure is er eventueel nog een beroepsfase die minstens negen maanden duurt.<sup>89</sup>

Aan de andere kant stelt Brandsen dat als de mogelijkheden tot het afdwingen van openbaarmaking groter worden, de kans bestaat dat gevoelige informatie niet geregistreerd zal worden om te voorkomen dat deze naar buiten komt. Daarnaast legt

<sup>86</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 51.

<sup>87</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 53.

<sup>88</sup> Duyvendak en Vleugels, *Open de Oester*, p. 9.

<sup>89</sup> Smit, *Een muur van*, p. 17.

het aanscherpen van bijvoorbeeld de beslistermijnen een grote druk op de ambtelijke capaciteit.<sup>90</sup>

De verbetering van de actieve gegevensverstrekking door de bestuursorganen zou volgens Brandsen wel een oplossing kunnen zijn. Een deel van de documenten die nu nog worden opgevraagd middels een megaverzoek zouden dan al van tevoren openbaar kunnen worden gemaakt. ‘Het capaciteitsprobleem en de werklast rond megaverzoeken kunnen daarmee aanzienlijk worden verminderd, zoniet opgelost. Tegelijkertijd vermindert het wantrouwen wanneer de overheid zich transparant toont.’<sup>91</sup>

## 2.5 Wederzijds wantrouwen

Het wederzijdse wantrouwen tussen ambtenaren en journalisten bemoeilijkt het wob-proces. ‘Bij ambtenaren leeft het idee dat “het nooit goed is”; journalisten hebben het idee dat veel ambtenaren niet bereid zijn informatie uit handen te geven.’<sup>92</sup> Daar komt bij dat als een journalist een wob-verzoek doet naar een bepaald onderwerp, er bij het betreffende bestuursorgaan vaak het idee ontstaat dat er wel iets aan de hand zal zijn. En als een bestuursorgaan op zijn buurt laat antwoordt, denkt de journalist dat de instantie iets te verbergen heeft. Dit wederzijds wantrouwen zal voor een deel altijd blijven bestaan omdat deze intrinsiek is aan de verhouding tussen journalist en overheid. De journalistiek is er immers om de bestuurlijke macht te controleren en de overheid zal niet alle informatie kunnen delen met de journalistiek. Uit de doctoraalscriptie van Laura Schweig van de Rijksuniversiteit Groningen komt wel naar voren dat journalisten, tegen hun eigen verwachting in, geen goodwill verspelen bij ambtenaren bij het indienen van een wob-verzoek.<sup>93</sup> Ook bleek dat persoonlijk overleg tussen journalist en ambtenaar veel conflicten verhielp. Het wantrouwen, dat de wob-procedure bemoeilijkt, is kennelijk gebaseerd op beeldvorming en wordt uiteindelijk een *selffulfilling prophecy*. ‘Menig informatieverzoek wordt mogelijk niet ingediend, omdat niet op medewerking van publieke instanties wordt gerekend. Informatieverzoeken worden van beide kanten uit defensief benaderd, wat leidt tot

<sup>90</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 53.

<sup>91</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 53.

<sup>92</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 52.

<sup>93</sup> Idem.

juridisering. Waar problemen worden verwacht, zal het gedrag zodanig worden aangepast dat de wederzijdse verwachtingen worden bewaarheid.<sup>94</sup>

## 2.6 Voorbeelden van WOB-verzoeken

In zijn nota aan de Tweede Kamer wijst voormalig Kamerlid Duyvendak op de successen die journalisten geboekt hebben na gebruik van de WOB. Voorbeelden zijn: de Bijlmerramp; de komst van Öcalan naar Nederland; extreem rechts binnen Dutchbat; wapenleveranties aan en via Israël; schoolprestaties en slaagcijfers van autorijscholen. ‘In al die zaken werden via de WOB documenten openbaar die tot dan toe in de parlementaire behandeling onzichtbaar bleven. Deze succesvolle WOB-acties laten goed de potentie van de Wet Openbaarheid Bestuur zien.’<sup>95</sup>

Uit een enquête die de VVOJ in februari en maart 2009 onder haar leden hield, komt het profiel van de ‘wobbende’ journalist naar voren. De typische ‘wobber’ is man, ouder dan 45 jaar, journalist, redacteur of onderzoeker in dienst bij een medium en doet dat werk meer dan tien jaar. Van de 162 deelnemers aan de enquête zeggen 59 mensen te ‘wobben’. Bij elkaar opgeteld deden zij de afgelopen vijf jaar 400 WOB-verzoeken.<sup>96</sup>

Van de ondervraagden kreeg 33% de gevraagde informatie, ook een derde ontving slechts een deel van de gevraagde gegevens. Ongeveer 30% kon niet beoordelen of het hetgeen ontvangen volledig was en 5% kreeg geen enkel document. Bij 55% van de geslaagde verzoeken duurde het meer dan twee maanden tot de informatie in huis was, bij een kwart duurde dat meer dan een half jaar. 60% ondervond naar eigen zeggen tegenwerking en 5% kreeg volledige medewerking van het bestuursorgaan.<sup>97</sup>

## Trage procedure

Een voorbeeld van een gemiddelde uitgebreide WOB-procedure is het verzoek van RTL aan de minister van Algemene Zaken om de openbaarmaking van informatie over de aanloop naar de oorlog in Irak. De juridische procedure – die nu eenmaal tijdrovend is - werd redelijk vlot afgewikkeld, maar uiteindelijk kwam de informatie alsnog te laat; de procedure startte begin mei 2008, toen RTL het verzoek bij het ministerie neerlegde

<sup>94</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 52.

<sup>95</sup> Duyvendak en Vleugels, *Open de Oester*, p. 2.

<sup>96</sup> Smit, *Een muur van*, p. 9.

<sup>97</sup> Smit, *Een muur van*, p. 21.

en op 17 februari 2010 werd uiteindelijk uitspraak gedaan door de Raad van State.

In mei 2008 vroeg RTL de minister van Algemene Zaken om de openbaarmaking van de notulen van de ministerraad dan wel een geanonimiseerde, samengevatte of tot vermelding van feiten gereduceerde vorm daarvan, inzake de aanloop naar de oorlog in Irak. Op 27 mei 2008 wees de minister het verzoek af. Dat gold ook voor het door RTL gemaakte bezwaar op 8 september 2008. Op 22 september 2008 wees de minister het verzoek van RTL toe om openbaarmaking van de notulen van onderraden van de ministerraad, alsmede agenda's, besluiten en vergaderstukken van de ministerraad inzake de aanloop naar de oorlog in Irak, voor zover het gaat om de agenda's en wees het overige af. RTL maakte wederom bezwaar tegen de beslissing. Op 9 juli 2009 verklaarde de rechtbank van Amsterdam de door RTL ingestelde beroepen ongegrond, waarop de omroep aanklopte bij de Raad van State. De Raad deed uitspraak op 17 februari 2010 en droeg premier Balkenende op om de stukken uit de ministerraden die handelen over politieke steun aan de inval in Irak aan RTL te overhandigen.<sup>98</sup>

Vanwege de lange procedure kwam de informatie wel pas vrij na de publicatie van het rapport van de commissie Davids, wat de nieuwswaarde niet ten goede komt. RTL kreeg geen inhoudelijke informatie of persoonlijke beleidsopvattingen in handen, maar alleen procedurele stukken. Verslagen en notulen van de ministerraad hoeven van de Raad van State niet te worden overhandigd. Maar de uitspraak betekende niet het einde van de procedure, de stukken moeten nog worden verstrekt. Die werden halverwege maart 2010 aan RTL geleverd.<sup>99</sup>

Hoge kosten en tegenwerking

Onderzoeksjournalist Brenno de Winter deed in 2009 een wob-verzoek naar het invoeren van open standaarden voor computerprogramma's. Bij de Nederlandse overheid moet het sinds 2002 niet meer uitmaken welke besturingssysteem men gebruikt. Of het nu Windows, Apple of Linux is, men moet elkaars documenten kunnen openen. De Winter wilde onderzoeken of dit plan van de grond is gekomen,

<sup>98</sup> Uitspraak Raad van State van 17 februari 2010  
[http://www.raadvanstate.nl/uitspraken/mediagevoelige\\_uitspraken/zoekresultaat/?zoeken\\_veld=&verdict\\_id=42135&utm\\_id=1&utm\\_source=Mediagevoelinge%20uitspraken&utm\\_campaign=uitspraken&utm\\_medium=internet&utm\\_content=200906298/1/H3&utm\\_term=](http://www.raadvanstate.nl/uitspraken/mediagevoelige_uitspraken/zoekresultaat/?zoeken_veld=&verdict_id=42135&utm_id=1&utm_source=Mediagevoelinge%20uitspraken&utm_campaign=uitspraken&utm_medium=internet&utm_content=200906298/1/H3&utm_term=)

<sup>99</sup> 'RTL forceert vrijgave Irak-stukken' [www.villamedia.nl](http://www.villamedia.nl) 18 februari 2010.

omdat hij het gevoel had dat dat vooral bij de decentrale overheden nog niet het geval was.

De Winter stuurde een WOB-verzoek aan de VNG, omdat die vereniging belast is met het vormgeven van het ICT-beleid van de Nederlandse gemeenten. Maar de VNG is geen bestuursorgaan en dus kreeg De Winter geen informatie los. Daarop stuurde hij alle gemeenten en provincies in maart 2009 een WOB-verzoek met daarin de vraag om aan te tonen dat hun ICT-beleid rekening houdt met open standaarden, zoals dat zou moeten. De Winter ontving antwoorden die varieerden van woedende telefoontjes tot duidelijke afspraken over de levering van de informatie. Maar volgens De Winter mengde de VNG zich daarna weer in de discussie en ‘adviseerde zij haar leden om alle termijnen en uitzonderinggronden goed te gebruiken, en vooral kosten te rekenen’.<sup>100</sup> En dat gebeurde ook, bleek uit e-mailverkeer tussen ambtenaren die De Winter onder ogen kreeg. ‘Ik heb al even “rondgebrowsed” en zal ook zeker kijken wat reeds “aan de voordeur” kan worden gedaan’, schreef een ambtenaar bijvoorbeeld. Uiteindelijk stuurden ongeveer 30 van de 440 gemeenten een rekening, variërend van een tiental euro’s tot vele honderden euro’s. Het rekenen van kopieekosten is in overeenstemming met de wet, maar sommige gemeenten berekenden ten onrechte ook de behandeling van het verzoek, het zoeken in het archief of het werken aan de beslissing.<sup>101</sup>

Op 28 april 2010 deed de rechtbank in Den Haag uitspraak in een rechtszaak die Brenno de Winter tegen de gemeente Kraag en Braassem had aangespannen. De rechtbank stelde De Winter in het gelijk die in beroep ging tegen de hoge legesheffing van de gemeente als vergoeding voor het uitvoeren van het WOB-verzoek naar het ICT-beleid. Een gemeente kan leges heffen voor een dienst aan personen of bedrijven, zoals het verstrekken van een bouwvergunning. Maar een persoon die een WOB-verzoek indient oefent een recht uit in het belang van iedereen en bij het leveren van informatie voert een gemeente geen dienst uit. Geld in rekening brengen voor iets anders dan kopieerkosten of het maken van een samenvatting is dan verboden. Die regel gold al voor de landelijke overheden, maar sinds de uitspraak van de Haagse rechtbank ook voor gemeenten.

---

<sup>100</sup> Smit, *Een muur van*, p. 31.

<sup>101</sup> Smit, *Een muur van*, p. 29-35.

## Valse beloftes

In juni 2008 deed *Argos*, het vPRO- radioprogramma voor onderzoeksjournalistiek, een verzoek aan de minister van Defensie om informatie over een schietincident dat plaatsvond in 2002 in Afghanistan. *Argos* beschikt over foto's van het incident waarbij elf uit een Afghaanse gevangenis ontsnapte mannen standrechtelijk geëxecuteerd werden. Nederlandse militairen van het Korps Commandotroepen waren daar ter plaatse en *Argos* wil uitzoeken wat er precies gebeurd is.<sup>102</sup>

In december 2008, een half jaar na aanvraag, ontving het radioprogramma de helft van de opgevraagde documenten. *Argos* tekende bezwaar aan en tijdens de hoorzitting in februari 2009 kreeg het de toezegging dat alle informatie zal worden vrijgegeven. Maar er volgden geen documenten. Ook niet nadat *Argos* het ministerie van Defensie de deadline van 31 augustus 2009 stelde en met een beroepsprocedure dreigde. Maar enkele uren voor het begin van de zitting van de kortgedingrechter op 11 september 2009 liet het ministerie van Defensie weten die dag elf aanvullende stukken te bezorgen en voorkwam daarmee dat de rechter zich over de zaak kon uitspreken. Een deel van de gevraagde informatie ontbrak nog steeds en *Argos* startte een bodemprocedure. Wel zond het op 3 oktober 2009 een eerste documentaire uit.<sup>103</sup>

## 2.7 Recentste wetswijziging

Statistisch onderzoek naar de gevolgen van de recente wetswijziging van de wob is nog niet mogelijk. Voor een adequate vergelijking van verzoeken ingediend vóór en na de verlenging van de beslistermijn en de invoering van de boeteclausule in de awb is de wijziging nog te kort in bedrijf.

Daarnaast beschikken weinig bestuursorganen over een volledige lijst met ontvangen wob-verzoeken. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat plaatst sinds 2004 alleen de gehonoreerde verzoeken inclusief de gevraagde documenten op de website. Dat geldt zowel voor verzoeken gedaan door de media als door verzoeken van anderen. Volgens het ministerie is de publicatie op de site volgens een afspraak binnen de Rijksoverheid. Een blik op de websites van verschillende ministeries doet dat ook vermoeden.

Het publiceren van de (deels) gehonoreerde verzoeken en de bijbehorende documenten kan beschouwd worden als actieve openbaring door de ministeries.

<sup>102</sup> Website *Argos* <http://weblogs.vpro.nl/argos/2009/12/04/5-december-2009-helpt-het-jeugdstrafrecht/>

<sup>103</sup> Smit, *Een muur van*, p. 24-25.

Informatie die is opgevraagd en verstrekt is vanaf dat moment openbaar en dus niet alleen toegankelijk voor degene die erom verzocht heeft. Maar daarnaast sparen de ministeries tijd uit met de internetpublicaties. Als informatie online beschikbaar is worden documenten niet dubbel ‘gewobd’.

De afgewezen wob-verzoeken zijn niet op internet terug te vinden. Ook de ministeries zelf hebben daar geen overzicht van. Het maken van totaaloverzichten van het aantal wob-verzoeken gedaan in een jaar is nog geen vast beleid bij de meeste bestuursorganen.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is op dit moment bezig met het maken van een dergelijk overzicht. Dat overzicht met het aantal wob-verzoeken ontvangen in 2009 is ten behoeve van de Tweede Kamer en wordt eerst aan de Tweede Kamer verzonden voordat het aan individuele burgers wordt verstrekt. De toezending van het overzicht is voorzien in september 2010. Uiteraard is het mogelijk een wob-verzoek te doen naar het aantal verzoeken van 2009. Maar een dergelijk onderzoek zal volgens het ministerie minstens drie maanden in beslag nemen.

Uit een kleine navraag bij *RTL*, *Argos* en *Nova* blijkt dat ook de media geen database opzetten met gedane wob-verzoeken en hun afhandelingprocedure.

### 2.7.1 Website [www.bigwobber.nl](http://www.bigwobber.nl)

ICT-journalist Brenno de Winter doet regelmatig wob-verzoeken. Hij schrijft voor [www.webwereld.nl](http://www.webwereld.nl), [www.nu.nl](http://www.nu.nl), en ICT-tijdschriften als *Linux Magazine*, *Computer! Totaal* en *PC Active*. Daarnaast staat hij andere journalisten en burgers bij, bij het doen van wob-verzoeken. De Winter is in februari 2009 met de website [www.bigwobber.nl](http://www.bigwobber.nl) begonnen een database van wob-verzoeken aan te leggen. Op de site staan zijn eigen verzoeken, maar ook die van media als *RTL*, *de Volkskrant* en *NRC Handelsblad*. De Winter probeert een zo volledig mogelijk beeld te geven van het verzoek. Meestal staat het verzoek zelf op de website, gevolgd door het antwoord van het bestuursorgaan en de meegeleverde documenten. Alle documenten zijn gesorteerd op datum zodat ook duidelijk wordt hoe het proces verlopen is.

Het doel van [www.biwobber.nl](http://www.biwobber.nl) is om ‘gewobde’ informatie te kunnen delen met andere onderzoeksjournalisten, wat veel tijd en moeite bespaard. Het moet een database worden van alle documenten die al publiekelijk zijn gemaakt. Ook

afgewezen verzoeken krijgen een plek op de site. In de praktijk blijkt namelijk dat lang niet alle informatie die via een beroep op de wob is losgekregen voor iedereen openbaar wordt gemaakt.

Het is niet zo dat journalisten die hun verzoek op [www.wibwobber.nl](http://www.wibwobber.nl) publiceren op die manier hun bron vrijgeven. Meestal worden de ‘gewobde’ documenten eerst verwerkt tot een publicatie en pas daarna publiekelijk gemaakt. Zo gaat De Winter zelf ook met zijn vangsten om. Door de informatie uiteindelijk wel te publiceren verdwijnen documenten niet in de prullenbak, maar kunnen meer mensen er daarna nog naar kijken.

### 2.7.2 De Wet dwangsom

De Winter is van mening dat de nieuwe wet nog moet uitkristalliseren: ‘We weten op dit moment nog weinig over de werking van de nieuwe wob. De Raad van State heeft bijvoorbeeld nog geen uitspraak gedaan.’ Toch ziet hij al enkele gevolgen van de wetwijziging.

Als een bestuursorgaan twee weken te laat is met het antwoorden op een wob-verzoek, daar staan vier weken voor, kan een burger het orgaan in gebreke stellen. Per dag is er dan een boete op te leggen. In de eerste twee weken is dat twintig euro per dag, in de tweede twee weken is dat dertig euro per dag en in de derde twee weken is dat veertig euro per dag. Ondertussen heeft de burger het recht om naar de rechter te stappen om een beslissing af te dwingen. Zo heeft De Winter onlangs de politie Rotterdam-Rijnmond in gebreke gesteld en hun een rekening gestuurd van 730 euro. De Winter deed een verzoek naar informatie over een huisbezoek waarbij onterecht een telefoon met camera werd afgepakt door de agenten. Maar voor hem is het nog onduidelijk of hij, wanneer hij het geld binnenkrijgt, dat bedrag aan de belasting moet opgeven. Dat staat niet in de wettekst en er is nog geen jurisprudentie bekend over de boeteclausule.

In de dagelijkse praktijk merkt De Winter al wel de gevolgen van de invoering van de Wet dwangsom. De kwaliteit van de beslissingen gaat omhoog. De Winter vermoedt dat er een heroverweging heeft plaatsgevonden bij de overheid. Maar hij benadrukt dat beter nog niet goed betekent. Daarnaast wordt er ietwat sneller bericht. Dat wil zeggen steeds meer binnen de beslistermijnen. Toch noemt De Winter het een negatieve ontwikkeling voor de openbaarheid dat de Wet dwangsom is ingevoerd. Allereerst is de invoering van de wet de reden dat de

beslistermijnen zijn verlengd van twee naar vier weken. ‘Die maatregel maakt het nieuws dood.’ De termijnen zijn daarnaast ook opgerekt omdat men bij bestuursorganen een grote achterstand heeft. ‘Men had extra mensen moeten aannemen, nu is het probleem met twee weken verplaatst, want het lijkt er nog niet op dat er minder verzoeken binnenkomen op dit moment. Bovendien is deze maatregel vreemd voor een land dat bijna geen wob-verzoeken kent, op jaarbasis zo’n 1100 op Rijksniveau. De Nederlandse bestuursorganen hadden het veel drukker kunnen hebben.’

Ondanks de verslechterde openbaarheids situatie vermoedt De Winter dat de wob in de lift zit. Hij wijdt de stijgende populariteit aan de recente geboekte successen van onder andere RTL. Maar ook actiegroepen hebben de wob ontdekt. Dat hij zelf lawaai maakt na het doen van een wob-verzoek zorgt er volgens De Winter ook voor dat andere journalisten wat zien in het instrument. ‘Ik merk dat ik veel benaderd word. Ik geef gemiddeld één keer per dag een advies.’ Wel vindt De Winter dat de houding van de Nederlandse journalist moet verbeteren. Meer journalisten moeten de wob als instrument gaan gebruiken en hun verzoek ook doorzetten, desnoods tot aan de rechter. ‘Nog steeds loont het voor bestuursorganen om informatie niet te verstrekken omdat journalisten hun verzoek niet doorzetten. Het is zelfs de gewoonte bij enkele ministeries. ‘wobben’ moet gezien worden als een spel; soms gaat het mis. Maar over een jaar, na de rechtzaak, heb je nieuws. Tenminste, als je er zelf nieuws van maakt. Journalisten moeten hun eigen nieuws ook als nieuws gaan waarderen. Daarnaast is het ook interessant om er achter te komen wat je niet krijgt. Als je vraagt om per document de uitzonderingsgrond te noemen, weet je welke documenten over het onderwerp bestaan en hoeveel dat er zijn.’

### 2.7.3 Megaverzoeken

Over megaverzoeken, waarbij een journalist een enorme hoeveelheid informatie opvraagt, zegt De Winter: ‘Pas als je de documenten hebt opgevraagd en hebt gelezen, weet je of het nieuws is. Soms is het nieuws niet meer dan erachter komen hoe iets is gemaakt of hoe iets in elkaar zit.’ Dat ambtenaren klagen over de grote werklust voor een verzoek dat vaak weinig oplevert, vindt De Winter onterecht: ‘Bestuursorganen moeten zich niet onttrekken aan democratische controle. Daarnaast scheelt het een hoop werk als meer documenten al online

staan. Maar dat heeft weer te maken met een incompetentie op ICT-gebied die bij veel bestuursorganen aanwezig is. En als er dan geen grote zaken aan het licht komen, moet dat geen probleem zijn. Ook kleine gedeclareerde bedragen kunnen bijvoorbeeld nieuws zijn.’

#### 2.7.4 Voorbeelden

Hieronder volgen enkele voorbeelden van wob-verzoeken gedaan door Brenno de Winter die (deels) na de wetswijziging van 1 oktober 2009 speelden. De Winter stuurde op 15 maart 2009 een wob-verzoek naar alle Nederlandse gemeenten met de vraag om documenten die het ICT-beleid van de gemeente toelichten.<sup>104</sup> De gemeente Heerlen kwam met een uitzonderlijk hoge legesheffing van 110 euro. Het heffen van leges is wat anders dan het in rekening brengen van kopiekosten, wat wel mag volgens de wob. Het heffen van leges komt neer op geld vragen voor een dienst, bijvoorbeeld voor het verzamelen van de gevraagde informatie.

Om zich voor te bereiden op de bezwaarprocedure tegen de legesheffing vroeg De Winter bij de gemeente Heerlen alle beslissingen op wob-verzoeken van de afgelopen drie jaar. Bij de inwilliging van het verzoek kwam een rekening van 220 euro en werden hele dossiers meegestuurd. Daarbij zat zelfs een vertrouwelijk bijstandsdossier van een bewoner van Heerlen. De Winter is van plan om de rechter expliciet te vragen het dossier in vertrouwen te lezen, zodat hij kan benadrukken hoe onverschillig de gemeente Heerlen omgaat met vertrouwelijke informatie, terwijl de gemeente tegelijkertijd veel geld vraagt voor het onderzoekwerk met de redernatie dat het veel tijd kostte.

Toen verschillende gemeenten legesheffingen stuurden, raakte De Winter in paniek. ‘Voor hetzelfde geld ging ik het schip in voor 30.000 euro. Stel dat 400 gemeenten mij een rekening sturen van 100 euro. Je voelt aan dat dit niet klopt.’

Om de kopiekosten te drukken, vraagt De Winter in zijn verzoeken altijd om digitale verstrekking. Dan krijgt hij de documenten in Word of PDF. Als het bestuursorgaan dat verzoek negeert, gaat hij in bezwaar tegen de verstrekking.

#### Kilometerprijzen

Op 13 december 2009 deed Brenno de Winter een wob-verzoek aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Zijn doel was om helderheid te krijgen over de privacy

<sup>104</sup> Voor meer informatie over het ICT-verzoek van Brenno de Winter zie 2.6.2.

van de kilometerprijs (vroeger beter bekend als de kilometerheffing of het rekeningrijden). De kilometerprijs is een recent gepresenteerde beprijzing die in de toekomst de wegenbelasting en de BPM moet vervangen. Het kastje dat iedere auto moet krijgen, zou als gevolg hebben dat mensen op ieder moment van de dag in de gaten worden gehouden. Ook zou de beveiliging niet in orde zijn. Volgens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is rekeningrijden een belangrijke maatregel om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen.

De Winter diende een informatieverzoek in met een beroep op zowel de Wet openbaarheid van bestuur alsmede het verdrag van Århus (dat het recht op openbaarheid op basis van de milieuaangelegenheid betreft). Dit is expliciet gedaan om daarmee ruimere toegang tot informatie te krijgen en sneller een beslissing genomen moet worden. Als een verzoeker een aanvraag doet op basis van het verdrag van Århus dient een bestuursorgaan binnen twee weken te reageren en kan de uitzonderingsgrond onevenredige benadeling niet van toepassing zijn.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat reageerde snel en op 21 december volgde informeel overleg tussen het ministerie en De Winter. Besloten werd het wob-verzoek in meerdere fases te beantwoorden. Het gedeelte met de vraag om specificaties werd in overeenstemming geweigerd, omdat er nog een lopende aanbesteding is. Nadat de opdrachtnemer is aangewezen, wordt ook deze informatie op zeer korte termijn verstrekt.

Op 29 januari 2010 kwam De Winter met zijn publicatie op de website van *Computer! Totaal*. In het artikel gaat hij in op de vraag of de overheid na de invoering van de kilometerprijs weet waar iedere auto zich bevindt. Uit de opgevraagde documenten blijkt dat het wel meevalt met de schending van de privacy van de Nederlandse automobilist. De kastjes maken gebruik van GPS maar registeren lang niet alle gegevens. Bovendien mag alle opgeslagen informatie in het huidige wetsvoorstel niet voor andere doelen dan het maken van rekeningen worden gebruikt. De Belastingdienst mag de gegevens niet voor opsporingsdoeleinden gebruiken en kan er ook geen bekeuring voor te snel rijden worden gegeven.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Brenno de Winter, 'Kilometerprijs uitdaging of restrictie' *Computer! Totaal* 29 januari 2010 <http://computertotaal.nl/article/20470/kilometerprijs-uitdaging-of-restrictie.html>.

### ICT-inhuur

Op 10 januari 2010 deed De Winter een verzoek naar de kosten van de ICT-inhuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zijn vermoeden was dat veel ICT-projecten niet soepel verlopen, maar dat er wel fors wordt ingehuurd bij de Rijksoverheid en bij het ministerie van Binnenlandse Zaken in het bijzonder. In een WOB-verzoek vroeg hij om harde cijfers en kreeg die vervolgens ook. Op 4 februari kwam antwoord met daarbij het gevraagde document. Uit de informatie bleek dat het ministerie 550 miljoen aan ICT-projecten besteedde. Volgens De Winter kunnen deze projecten veel efficiënter en goedkoper worden uitgevoerd.

### Elektronisch patiëntendossier (EPD)

Het probleem met het EPD is de privacy van patiënten. Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) heeft daarover een behoorlijk dossier samengesteld. Met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur vroeg De Winter dat dossier op en kreeg het ook in handen.

Op 2 februari 2010 verscheen zijn artikel op [www.webwereld.nl](http://www.webwereld.nl). Hij analyseerde de informatie gekregen na het WOB-verzoek samen met een journaliste van het tijdschrift *Medisch Contact*. Uit de documenten bleek dat heel veel mensen toegang krijgen tot het EPD. Hoe het toezicht op misbruik wordt geregeld, blijft vaag. Niemand wil het doen, het is eigenlijk niet mogelijk en veel geld is er niet. Wie geen bezwaar heeft gemaakt opent zijn of haar dossier voor een lange en brede lijst van mensen in de zorg. Die omvat de verpleegkundige, doktersassistente, fysiotherapeut, artsen uit het gezondheidscentrum, patholoog, en apotheker.<sup>106</sup>

## 2.8 Casus

Ik breng één Nederlands WOB-verzoek naar voren om dat later te vergelijken met een Belgisch en Brits equivalent.

Na de verkoop van Telfort aan British Telecom ging in 2000 1,9 miljard euro naar de staatskas. Al snel vloeyde 1,6 miljard euro terug naar de NS en ProRail, de voormalige eigenaren van Telfort, voor het uitvoeren van een aantal projecten in het kader van het

<sup>106</sup> Brenno de Winter, 'Toezicht op toegang tot EPD schiet ernstig tekort' *Webwereld* 2 februari 2010 [http://webwereld.nl/nieuws/65041/toezicht-op-toegang-epd-schiet-ernstig-tekort.html#source=news\\_overview](http://webwereld.nl/nieuws/65041/toezicht-op-toegang-epd-schiet-ernstig-tekort.html#source=news_overview).

‘Fonds Eenmalige bijdrage NS’, kortweg FENS. Omdat onduidelijk was waaraan het geld werd uitgegeven en er daarnaast veel problemen zijn rondom de invoering van de ov-chipkaart diende onderzoeksjournalist Vincent Dekker op 26 mei 2009 een WOB-verzoek in per e-mail bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, mede uit naam van Brenno de Winter. In juli werd duidelijk dat het departement dit niet als een officieel WOB-verzoek. Een uitgebreid verzoek volgde in augustus.

Op 29 september werden de verslagen verstrekt, maar enkele projecten en alle bedragen zijn zwart gemaakt waardoor de bedragen op hoog niveau geheim blijven. Hierop volgde een bezwaarprocedure. De Nederlandse Spoorwegen nemen aan de procedure deel als ‘derde belanghebbend’ en bepleiten geheimhouding vanwege de in hun ogen concurrentiegevoelige informatie in de documenten. Het bezwaar werd verworpen. Daarop bracht De Winter een rechtszaak in voorbereiding. Op 22 april 2010 daagde De Winter minister van Verkeer en Waterstaat, Camile Eurlings, voor de rechter om opheldering te krijgen over de 1,338 miljard. De Winter wilde de rechter vragen om de cijfers in te zien en daarna te bepalen of er wel sprake is van concurrentiegevoelige informatie. Op basis van AWB 8:29 kan de rechter de desbetreffende stukken opvragen en in vertrouwen lezen. Diezelfde dag liet de minister weten toch inzage te geven in de besteding 1,3 miljard euro. Uit een eerste bestudering van de documenten concludeerde De Winter dat het invoeren van de ov-chipkaart honderden miljoenen extra kost.<sup>107</sup>

De documenten die de journalisten op 29 september van het ministerie ontvingen, hielden ze voor zich tot na het indienen van het bezwaarschrift. Rond 2 april 2010 kwam er een afwijzing op het bezwaar. Na nog wat checks her en der gingen de journalisten op 19 april 2010 over tot publicatie. In dit geval was namelijk het niet hebben van cijfers het grootste nieuws. De journalisten konden beweren dat ‘de kamer in het duister tast over miljardendotatie aan de Nederlandse Spoorwegen’.<sup>108</sup>

Het resultaat van het onderzoek van de onderzoeksjournalisten werd gepubliceerd op [www.nu.nl](http://www.nu.nl) en in *Trouw*. Er bestaat grote onduidelijkheid over het bedrag dat de staat aan de Nederlandse Spoorwegen heeft gegeven. Slechts een deel daarvan blijkt aan de Tweede Kamer te zijn verantwoord. NS en ProRail hebben zelf besloten geen geld van

<sup>107</sup> Brenno de Winter, ‘Eurlings geeft toch inzage in besteding 1,3 miljard euro’ [www.nu.nl](http://www.nu.nl) 22 april 2010 <http://www.nu.nl/politiek/2232528/eurlings-geeft-toch-inzage-in-besteding-1-3-miljard-euro.html>.

<sup>108</sup> Brenno de Winter, ‘Kamer tast in duister over miljardendotatie spoorwegen’ [www.nu.nl](http://www.nu.nl) 19 april 2010 <http://www.nu.nl/politiek/2229065/kamer-tast-in-duister-miljardendotatie-spoorwegen.html>.

de pot van 1,3 miljard te besteden aan het winterklaar maken van de spoorwissels; de bedrijven zetten het geld in bij andere infrastructurele, zoals het verbeteren van energievoorziening, het uitvoeren van perronverlengingen en het verbeteren van opstelreinen en overwegen.<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> Brenno de Winter, 'NS en ProRail kozen niet voor winterklaar maken wissels' [www.nu.nl](http://www.nu.nl) 19 april 2010 <http://www.nu.nl/binnenland/2229066/ns-en-prorail-kozen-niet-winterklaar-maken-wissels.html>.

### 3. Openbaarheidwetgeving in België

België beschikt over een grondwettelijk recht op openbaarheid. In 1993 werd artikel 32 van de grondwet geamendeerd.<sup>110</sup> Het werd aangevuld met het recht op toegang tot documenten berustend bij de overheid: ‘Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134.’<sup>111</sup> België liet zich bij het ontwerpen van het grondwetartikel inspireren door de openbaarheidregelingen van Nederland, Denemarken en Zweden.<sup>112</sup>

#### 3.1 Wettetekst

In de uitleg bij de wettekst van de Wet betreffende de openbaarheid van bestuur (wob), de zogenoemde *travaux préparatoires*, staat dat het begrip bestuursdocument ruim mag worden opgevat. Ook beeld en geluid, elektronische bestanden, tekeningen en foto's kunnen als document worden aangemerkt. Over de inhoud van de bestuursdocumenten wordt vermeld dat het rapporten, studies en zelfs adviezen mag betreffen gemaakt door adviescommissies van buiten de overheidsorganisatie. Ook vallen vergadernotulen, statistieken, contracten en ministeriële adviezen onder het begrip bestuursdocument. Eigenlijk is alle informatie in het bezit van een bestuursorgaan op te vragen. De afkomst van het document is niet belangrijk, zolang het maar bij een bestuursorgaan berust.<sup>113</sup>

Volgens Dirk Voorhof, hoogleraar Media- en auteursrecht aan de Universiteit Gent schiep de nieuwe openbaarheidwet ten tijde van de goedkeuring hoge verwachtingen: ‘De invoering van het nieuwe grondwetsartikel 32 zou een Copernicaanse revolutie in de administratieve praktijk en de overheidsinformatie teweegbrengen: bestuursdocumenten werden voortaan toegankelijk voor de burgers, op eenvoudig verzoek’.<sup>114</sup>

Maar het recht op toegang tot overheidsinformatie zoals het in artikel 32 van de grondwet staat, is niet absoluut. De grenzen aan het recht worden gesteld in de

<sup>110</sup> Banisar, *Freedom of information*, p. 47.

<sup>111</sup> Voor de tekst van de Belgische grondwet zie website van de Belgische senaat: [http://www.senate.be/doc/const\\_nl.html](http://www.senate.be/doc/const_nl.html)

<sup>112</sup> Smit, *Een Muur van*, p. 61.

<sup>113</sup> F. Schram, ‘Executive transparency in Belgium’, in: *Freedom of Information Review*, 95(2001), p. 34-41.

<sup>114</sup> Smit, *Een Muur van*, p. 61.

wetgeving middels uitzonderinggronden en speciale uitzonderingswetten. Elk bestuursniveau (federaal, regionaal en op gemeenteniveau) mag zelf de procedure voor WOB-verzoeken bepalen.<sup>115</sup> Dat is tegelijkertijd de zwakke plek van de Belgische WOB; hij is versnipperd vanwege het federale stelsel. ‘Naast openbaarheidwetgeving gericht op federale documenten kwam er aparte openbaarheidwetgeving voor het Vlaamse en het Waalse Gewest, voor de Duitstalige gemeenschap en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.’<sup>116</sup> De federale wetgever en de wetgevers op gemeentelijke en regionaal niveau hebben ieder in de eigen wetten de wijziging van de grondwet geïmplementeerd, daarbij geïnspireerd door min of meer dezelfde ideeën.<sup>117</sup> Volgens Frankie Schram, werkzaam als docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van Antwerpen, is het gevolg daarvan dat verschillende wetgevingen van toepassing kunnen zijn op één document. ‘Alle relevante wetgevers bezitten een gelijke macht om uitzonderingen te maken op de algemene regel. [...] Zij mogen elk bestuursorgaan dat documenten bezit die inhoudelijk onderdeel zijn van de verantwoordelijkheid van die wetgever beperkingen opleggen. De meeste wetgevers hebben die bevoegdheid gebruikt.’ Ook is de invulling van de uitzonderinggronden per wetgever verre van uniform.<sup>118</sup>

### 3.2 Federaal niveau

Op federaal niveau werd het grondwettelijke recht op informatie berustend bij bestuursorganen in 1994 geïmplementeerd middels de Wet betreffende de openbaarheid van bestuur. De wet schrijft voor dat burgers schriftelijk toegang kunnen vragen tot elk document in het bezit van de uitvoerende macht, inclusief documenten uit juridische dossiers. Omdat er in België geen registers met geregistreerde overheidsdocumenten zijn, hoeft de aanvrager – net zoals in Nederland – niet per se om een specifiek document te vragen. Overheidsorganen dienen binnen dertig dagen op het verzoek te reageren. Geen reactie wordt in de Belgische wetgeving opgevat als een afwijzing. Elk antwoord moet informatie bevatten over de bezwaarprocedure en de naam van de ambtenaar die het verzoek behandeld heeft. De

<sup>115</sup> Schram, ‘Executive transparency in’, p. 34-41.

<sup>116</sup> Smit, *Een Muur van*, p. 62.

<sup>117</sup> Sabien Lust, ‘Administrative Law in Belgium’ *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*, René Seerden en Frits Stroink (red.), Intersentia Uitgevers, Antwerpen, 2002, p. 8. ; Schram, ‘Executive transparency in’, p. 34-41.

<sup>118</sup> Schram, ‘Executive transparency in’, p. 34-41.

openbaarheidwet schrijft ook voor dat burgers recht hebben op uitleg bij het gevraagde document.<sup>119</sup>

Elke informatieverzoek wordt geregistreerd bij het overheidsorgaan waar het binnenkomt. Mocht het aangeschreven bestuursorgaan niet over de juiste documenten beschikken, is het verplicht de aanvrager door te verwijzen naar de juiste instantie. Onder de Vlaamse wetgeving is het aangeschreven bestuursorgaan zelfs verplicht het wob-verzoek door de sturen naar het orgaan waarvan wordt vermoed dat het de gevraagde documenten in handen heeft. Daarnaast moet de aanvrager daarvan op de hoogte worden gesteld.<sup>120</sup>

En net als bij de uitleg van het grondwetartikel wordt in de federale wetgeving alle informatie in het bezit van een bestuursorgaan gezien als een bestuursdocument. Ook als een rapport van Justitie in het bezit is van een bestuursorgaan wordt het aangemerkt als bestuursdocument, terwijl er aan datzelfde document – mocht het in bezit zijn van Justitie - wel speciale openbaarheidregels vastzitten. De definitie voor bestuursdocument in de Vlaamse wetgeving is overeenkomstig, maar wel anders geformuleerd.<sup>121</sup>

De federale wet kent vijftien uitzonderingen onderverdeeld in drie categorieën. De eerste categorie bevat uitzonderingen waarbij de informatie moet worden achtergehouden tenzij publieke bekendmaking ervan van groter belang is dan het geschade belang. Dat geldt voor documenten aangaande:

- de veiligheid van de bevolking
- de fundamentele rechten en vrijheden
- de internationale betrekkingen
- de openbare orde en veiligheid
- de beveiliging en defensie
- de opsporing of vervolging van strafbare feiten
- vertrouwelijke bedrijfs- of fabricagegegevens medegedeeld aan de overheid
- de identiteit van klokkenluiders

De tweede categorie bevat verplichte uitzonderingen voor documenten die afbreuk doen aan:

- de persoonlijke levenssfeer
- een wettelijke ingestelde geheimhoudplicht

<sup>119</sup> Banisar, *Freedom of information*, p.48.

<sup>120</sup> Schram, 'Executive transparency in', p. 34-41.

<sup>121</sup> Schram, 'Executive transparency in', p. 34-41.

- vertrouwelijk overleg binnen federale bestuursorganen

De derde categorie bevat beperkingen. De gevraagde informatie wordt niet verstrekt indien:

- het betreffende document vaag is
- het betreffende document misleidend of incompleet is
- het betreffende document een mening bevat die gegeven is op vertrouwelijke basis
- het WOB-verzoek onredelijk of vaag is

De eerste twee uitzonderingscategorieën zijn van toepassing op alle bestuursorganen in België, de derde categorie geldt alleen voor federale bestuursorganen.<sup>122</sup>

### 3.3 Bezwaarprocedure

Burgers kunnen in beroep tegen een afwijzing door het bestuursorgaan. Dat moeten zij doen bij het betreffende bestuursorgaan dat weer te rade gaat bij de Commissie voor de Toegang tot en het Hergebruik van Bestuursdocumenten (CTB), een soort informatiecommissaris in de vorm van een commissie. De CTB brengt dan een advies uit. De Commissie heeft dertig dagen om tot een niet-bindend oordeel te komen, dat het dan moet doorsturen naar het betreffende bestuursorgaan en de verzoeker. Het bestuursorgaan mag zelf beslissen of het het advies van de Commissie ter harte neemt en heeft daar vijftien dagen bedenktijd voor. Als het bestuursorgaan niet reageert, wordt dat in de wet gezien als een afwijzing van het informatieverzoek.<sup>123</sup>

In 2004 ontving de Commissie 116 verzoeken tot advies, in 2005 81. Verzoekers kunnen in hoger beroep bij de Raad van State. Deze hoogste rechtbank voor conflicten tussen burger en overheid heeft de bevoegdheid om alle beslissingen door bestuursorganen nietig te verklaren.<sup>124</sup> In 2004 en 2005 gebeurde dat ongeveer tien keer.<sup>125</sup>

De leden van de commissie worden door de koning benoemd voor de periode van drie jaar (eenmaal herbenoembaar). Burgers kunnen een verzoek om interventie doen aan de commissie om een onderzoek te starten, maar dat kan de commissie ook op

<sup>122</sup> Banisar, *Freedom of information*, p. 48. ; De officiële wettekst op de website Juridat.be [http://www.juridat.be/cgi\\_loi/loi\\_N.pl?cn=1994041151](http://www.juridat.be/cgi_loi/loi_N.pl?cn=1994041151)

<sup>123</sup> Schram, 'Executive transparency in', p. 38.

<sup>124</sup> Lust, 'Administrative Law in', p. 44.

<sup>125</sup> Banisar, *Freedom of information*, p. 48.

eigen initiatief. Daarnaast kunnen bestuursorganen zelf om een advies vragen. De commissie spreekt een niet bindend advies uit. Naast een rol spelen in conflicten over WOB-verzoeken mag de commissie aan de wetgevende macht voorstellen doen in verband met de toepassing en eventuele herziening van de openbaarheidwetgeving.<sup>126</sup>

Volgens Voorhof schort er vooral iets aan de afdwingbaarheid van de openbaarheidwetgeving op federaal niveau: ‘Federaal is er de CTB, maar deze commissie heeft enkel een adviesbevoegdheid inzake “wobben”.’<sup>127</sup> Als het bestuursorgaan na de heroverweging door de CTB besluit om de gevraagde informatie niet te verstrekken, moet de aanvrager een zaak aanspannen bij de Raad van State, vaak een tijdrovende procedure. Maar met een uitspraak in zijn voordeel, staat de verzoeker nog met lege handen: de Raad van State of de rechtbank kunnen niet zelf de documenten vrijgeven en ze kunnen het federale bestuursorgaan ook niet verplichten dat te doen.<sup>128</sup>

Bijkomend probleem is dat de Commissie - in 1994 aangesteld voor drie jaar en eenmaal te verlengen – is pas in 2009 vernieuwd. En terwijl de Commissie de openbaarheid in België moet verbeteren, is het zelf slecht te vinden op internet. Ook zijn de uitgebrachte adviezen niet online te raadplegen. Voorhof noemt het ‘schrijnend’ dat de adviezen niet toegankelijk zijn omdat deze belangrijk zijn voor de burgers en journalisten, maar ook voor de administratie. ‘Die honderden adviezen die de commissie geleverd heeft, zetten de ijkpunten uit en geven richtlijnen hoe de wet geïnterpreteerd kan worden.’<sup>129</sup>

Bij het aantreden van de nieuwe commissie in 2009 kon het vermoeden bestaan dat deze een grotere rol aan zou nemen. Maar Voorhof is pessimistisch: ‘We zijn nu najaar 2009 en de zichtbaarheid van de CTB en haar adviezen is nog steeds ondermaats’.<sup>130</sup>

Een rapport uit 2004 over de implementatie van de wet somt een aantal problemen op:

- Het recht op toegang tot overheidsinformatie is niet goed genoeg beschermd door de bestaande bezwaarprocedure.

<sup>126</sup> A.M. Klingenberg en L.J.A. Damen, *De Informatiecommissaris*, Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde Rijksuniversiteit Groningen, Groningen 2007, p. 34-36.

<sup>127</sup> Smit, *Een Muur van*, p. 63.

<sup>128</sup> Smit, *Een Muur van*, p. 63.

<sup>129</sup> Dirk Voorhof geciteerd in N. Durmortier, *15 jaar wobben*, Afstudeerproject 2009, Arteveldehogeschool Gent, <http://vimeo.com/4391978>

<sup>130</sup> Smit, *Een Muur van*, p. 65.

- Burgers zijn niet bekend genoeg met het recht op toegang tot overheidsinformatie.
- Ambtenaren zijn niet goed getraind.
- Er bestaan absolute uitzonderingsgronden
- Er bestaan bijzondere uitzonderingsregels buiten de wob die voor speciale documenten bepalen of ze vrijgegeven kunnen worden.<sup>131</sup>

### 3.4 Wetgeving op Vlaams niveau

Het globale geheel aan openbaarheidwetgeving in België had veel meer geharmoniseerd kunnen worden, maar dat is niet gebeurd. Daarnaast is de Federale wet duidelijk blijven steken; de wet van 1994 is praktisch ongewijzigd gebleven. Het gevolg daarvan is geweest dat men op Vlaams niveau het heft in eigen handen heeft genomen toen duidelijk werd dat de coördinatie en de harmonisatie van de verschillende openbaarheidregelen niet slaagde. Het Vlaamse decreet is daardoor verder gaan afwijken op veel punten en is ook op een aantal punten duidelijk beter geworden omdat men het beter ontwikkeld heeft.<sup>132</sup> Vergeleken met de openbaarheidregeling op federaal niveau is bezwaar maken op Vlaams niveau bijvoorbeeld veel beter geregeld.

Sinds 2004 kan de Vlaamse beroepsinstantie een Vlaams bestuursorgaan verplichten de gevraagde documenten openbaar te maken.<sup>133</sup> De Vlaamse beroepsinstantie heeft bovendien de zaken online beter geregeld.<sup>134</sup> Alle wetgeving, met uitzondering van het Vlaamse decreet, schrijft voor dat als eerste actie in de bewaarprocedure opnieuw een informatieverzoek aan hetzelfde bestuursorgaan moet worden gestuurd. In een brief kan de verzoeker vragen om een heroverweging van de beslissing door het betreffende bestuursorgaan en daarnaast een advies eisen van een commissie. Het Vlaamse wetsartikel voorziet ook in een heroverweging door een beroepsinstantie. Die doet een tweede heroverweging die de eerste vervangt. Als deze eerste stap van de bezwaarprocedure is genomen kan de verzoeker zijn zaak naar de Raad van State brengen voor een tweede toetsing aan de wet.<sup>135</sup>

<sup>131</sup> Banisar, *Freedom of information*, p. 48.

<sup>132</sup> Durmortier, *15 jaar wobben*.

<sup>133</sup> Smit, *Een Muur van*, p. 63.

<sup>134</sup> Smit, *Een Muur van*, p. 66.

<sup>135</sup> Schram, 'Executive transparency in', p. 34-41.

### 3.5 Gebruiksvriendelijkheid

Volgens Schram veroorzaken ‘het Belgische federale stelsel en de nog onopgeloste problemen over de machtsverdeling tussen de verschillende overheden voor problemen als het gaat om openbaarheidwetgeving. ‘Theoretisch gezien zijn de openbaarheidwetten van de overheden identiek; dat creëert een grote mate van complexiteit.’<sup>136</sup>

Die ingewikkeldheid komt de gebruiksvriendelijkheid niet ten goede. De Belgische journalistiek ziet volgens Voorhof het nut van de wob dan ook niet in: ‘De meeste journalisten kennen de complex versnipperde wetgeving over de openbaarheid van bestuur niet. Hoe dan ook maken ze er bijna nooit gebruik van, omdat de wetgeving te weinig garanties biedt om op korte termijn de gevraagde informatie in handen te krijgen.’<sup>137</sup> Dat heeft negatieve gevolgen voor de wob, zegt Karel Platteau, beheerder van de internationale website [www.wobbing.eu](http://www.wobbing.eu): ‘Zolang er weinig gebruik wordt gemaakt van de wetgeving zullen die problemen er blijven. Dan zal een overheid nooit tot het inzicht komen dat er problemen zijn.’<sup>138</sup>

### 3.6 Het functioneren van de wetgeving

Net als in Nederland zijn ook in België de lange beslistermijnen onderwerp van discussie. Volgens Voorhof zou ‘het recht op passieve openbaarheid van bestuur zeker effectiever kunnen uitgeoefend worden indien striktere termijnen van beslissing en uitvoering zouden gelden’.<sup>139</sup> Nu beschikt het bestuursorgaan onder de federale openbaarheidwetgeving over een termijn van dertig dagen met een mogelijke verlenging van nog eens vijftien dagen, alvorens de aanvrager in kennis te stellen van de reden van afwijzing. Aanvragen voor milieu-informatie kunnen worden behandeld binnen een termijn van zestig dagen. In geval van een procedure van heroverweging gaat er nog eens een termijn van 45 dagen in waarbinnen het bestuursorgaan zijn beslissing tot inwilliging of afwijzing ter kennis stelt van de verzoeker. ‘Deze ruime termijnen of wachttijden zorgen ervoor dat de federale openbaarheidwetgeving niet ten volle beantwoordt aan de soms dringende behoefte aan inzage of kopie van

<sup>136</sup> Schram, ‘Executive transparency in’, p. 39.

<sup>137</sup> Smit, *Een Muur van*, p. 62-63.

<sup>138</sup> Durmortier, *15 jaar wobben*.

<sup>139</sup> Dirk Voorhof, ‘Passieve openbaarheid van bestuur veronderstelt actieve burger en proactief beleid’, *Democratie in ademnood? Over legitimiteit, legitimatie en verfijning van de democratie*, B. Hubeau en M. Elst (red.), Die Keure, Brugge 2002, 221-235.

bepaalde bestuursdocumenten door NGO's, actiegroepen, verenigingen, burgers en vooral ook media en journalisten' stelt Voorhof.<sup>140</sup>

Een voorbeeld van een tijdrovend WOB-verzoek: Eind 2002 vroeg de vredesbeweging vzw Forum voor Vredesactie aan drie ministers een afschrift van alle aanvragen, adviezen en beslissingen in verband met vergunningen voor in- en export van wapens, munitie en militaire technologie, over een periode van tien jaar. Eerst bleef het verzoek onbeantwoord. Het was pas na een verzoek tot heroverwegingneming en een advies van de Commissie voor toegang tot bestuursdocumenten (CTB) dat een formele weigering volgde. De vzw stapte daarop naar de rechter. Die verklaarde in juli 2007 – bijna vijf jaar later - de afwijzingen onwettig en verplichte de minister om binnen vijftien dagen opnieuw een beslissing te nemen. Een bevel tot afgifte of een dwangsom kon de rechter niet opleggen omdat deze zich niet in de plaats mag stellen van het bestuursorgaan.

Marleen Teugels, journaliste bij het Vlaamse opinieweekblad *Knack*, was de eerste Belgische journalist die zich ging verdiepen in de Belgische WOB. Ze vroeg in 2003 documenten op die betrekking hadden op de overheidssubsidies van antirookcampagnes. Het werd een ingewikkelde procedure; de Federale Overheidsdienst Financiën en de toenmalige minister van Financiën gingen niet op het verzoek in, ook niet nadat de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten zich er positief over had uitgesproken. Vijf jaar na dato, in 2008, vernietigde de Raad van State de afwijzing. Volgens hoogleraar Dirk Voorhof bewijst de casus van Teugels dat de Federale WOB niet functioneert: 'Zelfs na vijf jaar procederen door de journaliste en na een voor haar gunstig arrest van de Raad van State, heeft zij nog altijd haar recht op openbaarheid van bestuursdocumenten niet kunnen afdwingen en heeft zij haar journalistieke reportage op die manier niet verder kunnen documenteren'.<sup>141</sup>

Ook het Fonds Pascal Decroos heeft al eens aangegeven dat de Federale openbaarheidwetgeving niet naar behoren werkt. In 2003 stelde het een lijst van vijftien verbeterpunten op.<sup>142</sup> Daarnaast deed een werkgroep voor de hervorming van de federale openbaarheidwetgeving in 2004 concrete voorstellen tot verbetering en actualisering van de WOB. Maar de Belgische politici namen geen advies ter harte.

<sup>140</sup> Voorhof, 'Passieve openbaarheid van', 221-235.

<sup>141</sup> Geciteerd in: Debruyne, Ides, 'Wobben in de lift' [www.mediakritiek.be](http://www.mediakritiek.be) 13 juni 2008.

<sup>142</sup> Voorhof, 'Openbaarheid van bestuur lost verwachtingen niet in', in: *De Juristenkrant* (2006)122, p. 2-3.

Volgens Voorhof vanwege ‘een volstrekte desinteresse en zelfs een duidelijke onwil om het openbaarheidprincipe op federaal niveau in de praktijk te helpen realiseren’.<sup>143</sup>

Het waarborgen van de wob is op federaal niveau klaarblijkelijk niet goed geregeld. Volgens Voorhof laat de openbaarheidwetgeving en de praktijk op Vlaams niveau zien dat het beter kan. ‘De website van de Dienst Controle Wapenhandel van het Departement Internationaal Vlaanderen rapporteert voortaan zeer volledig over de wapenvergunningen die in toepassing van de wet van 5 augustus 1991 worden afgeleverd (of geweigerd). Het federale niveau hinkt hopeloos achterop.’<sup>144</sup>

### 3.7 Het nieuwe Vlaamse Decreet

In de Vlaamse openbaarheidregeling, vastgelegd in een decreet, zijn de beslistermijnen strakker gehouden. Binnen vijftien dagen moet een beslissing worden genomen. Al kan die termijn van vijftien dagen in bepaalde gevallen, en mits uitdrukkelijk gemotiveerd, worden verlengd tot een termijn van dertig dagen. Wat de afhandeling ook ten goede komt is de termijn van uitvoering die het Vlaams decreet voorschrijft; alleen een positief antwoord is niet voldoende. De uitvoering van de beslissing tot inwilliging van het wob-verzoek moet binnen dertig dagen, op voorwaarde van motivering verlengbaar tot 45 dagen plaatsvinden.<sup>145</sup>

Met het nieuwe decreet van 26 maart 2004 wilde de Vlaamse regering een aantal knelpunten in het openbaarheiddecreet van 18 mei 1999 oplossen.<sup>146</sup> Een opsomming van de belangrijkste vernieuwingen:

1. De bevestiging van het openbaarheiddecreet als een minimumgarantie. De burger kan terugvallen op de rechten in het decreet. De uitzonderingsregels blijven wel van kracht, alleen moeten de daarvoor geldende procedures gevolgd worden.<sup>147</sup>
2. Een verkorte uitvoeringstermijn is onderdeel van de verhoogde burgervriendelijkheid van de wet. Daarbij hoort ook de

<sup>143</sup> Voorhof, ‘Openbaarheid van bestuur’, p. 2-3.

<sup>144</sup> Dirk Voorhof, ‘Belgische Staat veroordeeld wegens inbreuk op openbaarheid van bestuur Vredesbeweging mag niet botweg toegang tot informatie wapenleveringen ontzegd worden’, in: *De Juristenkrant* (2007)150, p. 1.

<sup>145</sup> Vlaamse Overheid, *Evaluatierapport decreet openbaarheid van bestuur*, november 2009, p. 20.

<sup>146</sup> Frankie Schram, ‘Toegang tot documenten en informatie: Sleutel voor een transparante overheid en als recht om te weten’, in: *Bladen voor documentatie* (2007)2, p. 18-28.

<sup>147</sup> Frankie Schram, ‘Openbaarheid van bestuur in Vlaanderen in een derde versnelling’, *Openbaarheid van bestuur: Stand van zaken 2004*, Instituut voor Administratief Recht K.U.Leuven, Leuven 2004, p. 35.

doorverwijzingverplichting en de vereenvoudiging van de beroepsprocedure. De wettekst is vanuit het oogpunt van de gebruiker geschreven. De termijn voor de uitvoering van de beslissing is teruggebracht van veertig tot dertig dagen. De termijn gaat in op de dag na de registratie van de aanvraag. Deze wijziging was nodig om te voldoen aan het Verdrag van Århus dat stelt dat binnen de termijn van één maand, die eventueel verlengbaar is, de informatie daadwerkelijk beschikbaar moet worden gesteld. Werd de antwoordtermijn al eens verlengd met dertig dagen, dan geldt er een uitvoeringstermijn van 45 dagen.<sup>148</sup>

3. De uitvoeringsbevoegdheid van de beroepsinstantie. De uitvoering van de informatieverstrekking gebeurt in de eerste plaats door de instantie waarbij de aanvraag werd ingediend. De beroepsinstantie heeft de mogelijkheid om de gevraagde bestuursdocumenten bij het betreffende bestuursorgaan op te vragen en bij de aanvrager te bezorgen. Daarnaast beschikt de beroepsinstantie over de bevoegdheid tot dwanguitvoering ten aanzien van een aantal instanties.<sup>149</sup>
4. Een uitbreiding van het aantal of verruiming van de absolute en relatieve uitzonderingsgronden en een groter zorg voor de bescherming van de besluitvorming. Onvolledige of onafgeronde bestuursdocumenten worden niet vrijgegeven evenals documenten die intern beraad bevatten. Daarnaast wordt meer rekening gehouden met de vertrouwelijkheid van het handelen van een bestuursorgaan.<sup>150</sup>
5. Een nieuwe structuur  
In het ontwerp van decreet zijn heel wat formele aanpassingen doorgevoerd met het oog op de begrijpelijkheid, gebruiksvriendelijkheid en de goed gestructureerde opbouw van de tekst. Dit houdt tevens een vereenvoudiging van het decreet in. De uitzonderingen op de openbaarheid van bestuur zijn bijvoorbeeld niet langer een geheel, maar zijn opgedeeld in drie blokken: gemeenschappelijke bepalingen, uitzonderingsgronden die gelden voor niet-milieu-informatie duidelijk onderscheiden van uitzonderingen die gelden voor milieu-informatie.<sup>151</sup> Daarnaast zijn verschillende regels over beroepsprocedures teruggebracht tot één beroepsprocedure en de bepalingen

<sup>148</sup> Schram, 'Openbaarheid van bestuur', p. 37.

<sup>149</sup> Idem

<sup>150</sup> Schram, 'Openbaarheid van bestuur', p. 26.

<sup>151</sup> Schram, 'Openbaarheid van bestuur', p. 5,14.

ervan zijn samengebundeld en herschreven. De wetgever heeft getracht de uitzonderingsgronden duidelijker te formuleren en eenduidige begrippen te gebruiken om interpretatieproblemen zo veel mogelijk tegen te gaan.<sup>152</sup>

6. Het nieuwe decreet streeft naar eenvormigheid. Uitgangspunt in het ontwerp is dat alle bestuursorganen voor zover ze binnen de bevoegdheid vallen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest onder het decreet vallen.<sup>153</sup>

Het Vlaamse Openbaarheiddecreet van 26 maart 2004 schreef voor dat het decreet vijf jaar na aanneming (1 juli 2004) moet worden geëvalueerd. De registratie van de aanvragen van de passieve openbaarheid is verplicht. Maar uit het rapport blijkt dat maar 66% van de Vlaamse bestuursorganen die ondervraagd zijn voor het onderzoek beschikt over een register om de aanvragen voor passieve openbaarheid van bestuur te registreren.<sup>154</sup> Ondanks dat dus niet alle aanvragen geturfd zijn, leidt het rapport af dat:

- gemiddeld 82% van de verzoeken wordt volledig ingewilligd;
- gemiddeld 10% van de verzoeken wordt gedeeltelijk ingewilligd;
- gemiddeld 8% van de verzoeken wordt volledig afgewezen.<sup>155</sup>

Maar daarbij moet vermeld worden dat het aantal beroepschriften bij de beroepsinstantie in 2008 en 2009 opmerkelijk gestegen is. Tijdens de eerste drie jaar dat het openbaarheiddecreet in werking was, werden er tussen 100 en 120 beroepsdossiers geregistreerd, terwijl dat de laatste twee jaar opgelopen is tot meer dan 150 dossiers op jaarbasis, een stijging van veertig procent.<sup>156</sup>

De Belgische hoogleraar bestuurskunde en politicologie Frankie Schram deed in opdracht van de Vlaamse regering een rechtsvergelijkend onderzoek naar de openbaarheidregelingen in Nederland en Frankrijk met nadruk op de uitzonderingsgronden voor wob-verzoeken. Volgens Schram is van de drie onderzochte landen het toepassingsgebied van het Vlaamse openbaarheiddecreet het ruimst. Dat heeft te maken met het feit dat de Vlaamse wob gebonden is aan artikel 23 van de Belgische Grondwet dat het recht van toegang tot bestuursdocumenten garandeert.<sup>157</sup> ‘Het Vlaams openbaarheiddecreet gaat uit van een eenvoudig principe: voor alle bestuursdocumenten geldt een basisrecht van toegang, een minimumgarantie.

<sup>152</sup> Schram, ‘Openbaarheid van bestuur’, p. 1-45.

<sup>153</sup> Schram, ‘Openbaarheid van bestuur’, p. 19.

<sup>154</sup> Vlaamse Overheid, *Evaluatierapport decreet openbaarheid*, p. 15.

<sup>155</sup> Vlaamse Overheid, *Evaluatierapport decreet openbaarheid*, p. 18.

<sup>156</sup> Vlaamse Overheid, *Evaluatierapport decreet openbaarheid*, p. 25.

<sup>157</sup> Vlaamse Overheid, *Evaluatierapport decreet openbaarheid*, p. 29.

Omgekeerd kunnen specifieke regels afbreuk doen aan het minimum dat het openbaarheiddecreet toekent. De decreetgever laat specifieke regels en het openbaarheiddecreet naast elkaar bestaan, maar laat toe dat de burger steeds kan terugvallen op het openbaarheiddecreet.<sup>158</sup> In Nederland (en Frankrijk), vergelijkt Schram, bestaat ‘doorgaans een vrij gecompliceerde relatie tussen de algemene openbaarheidwetgeving en specifieke openbaarheidregels die al dan niet ruimer dan wel beperkter zijn’.<sup>159</sup>

Wat de uitzonderinggronden voor wob-verzoeken betreft ziet Schram minder verschillen; de overeenkomsten komen sterker naar voren. De manier waarop bepaalde overheidsbelangen worden beschermd zijn vaak verschillend, maar het resultaat is vaak hetzelfde, concludeert hij.<sup>160</sup>

### 3.8 Gebruik van het Vlaamse decreet

Uit een enquête uit 2002 georganiseerd door burgerplatform De Wakkere Burger werd geconcludeerd dat de Vlaamse burger nog nauwelijks gebruik maakt van de mogelijkheden die de openbaarheidregeling biedt. ‘De burgers zijn slecht op de hoogte van hun recht op inzage, laat staan van de procedures en beroepsmogelijkheden.’<sup>161</sup> Maar volgens de Ides Debruyne, directeur van het Fonds Pascal Decroos, is dat aan het veranderen. Er waait een frisse wind door de Vlaamse journalistiek, schrijft hij in de zomer van 2008 op de website [www.mediakritiek.be](http://www.mediakritiek.be). Journalisten schrijven meer en meer artikelen gebaseerd op verkregen bestuursdocumenten die de claim in het artikel hardmaken.<sup>162</sup> Dat dit voornamelijk Vlaamse journalisten, media en onderwerpen zijn, heeft te maken met het kwalitatieve verschil tussen de federale en de Vlaamse wetgeving. In de laatste alinea concludeert Debruyne: ‘We mogen dus stellen dat er toch enige journalistieke beweging zit in het gebruik van de openbaarheidregelgeving in ons land, ook al is die veel complexer (en op federaal niveau onwerkbaar) dan in onze buurlanden.’<sup>163</sup>

<sup>158</sup> Frankie Schram, *Juridisch evaluatieonderzoek van de uitzonderingsgronden van het Vlaams Openbaarheiddecreet in rechtsvergelijkend perspectief*, juli 2009, p.23.

<sup>159</sup> Schram, *Juridisch evaluatieonderzoek*, p.23.

<sup>160</sup> Schram, *Juridisch evaluatieonderzoek*, p.143.

<sup>161</sup> Voorhof, ‘Tien jaar openbaarheid’, p. 389.

<sup>162</sup> Debruyne, ‘wobben in de lift’ [www.mediakritiek.be](http://www.mediakritiek.be) 13 juni 2008.

<sup>163</sup> Idem

### 3.9 Succesvolle verzoeken uit Vlaanderen

Vlaamse geschreven media hebben niet altijd de middelen om voor lange tijd een redacteur te missen die zich stort op het lezen en verkrijgen van complexe en tijdrovende dossiers. Toch is er een aantal succesvolle Vlaamse wob-verzoeken te noemen. Journalist Joost Loncin van *Het Nieuwsblad* kwam in november 2007 met het Grote Rusthuizenrapport, waarbij 730 bejaardentehuizen werden doorgelicht door middel van opgevraagde rapporten van de inspectie van Vlaamse bejaardentehuizen. De publicatie leidde tot een debat in het Vlaamse parlement.<sup>164</sup>

*Het Laatste Nieuws* kreeg in april 2008 het Rapport Van San gedeeltelijk in handen, een wetenschappelijke analyse geschreven door Marion van San in opdracht van de gemeente Antwerpen over het prostitutiebeleid van de stad. Het rapport benoemt verbeteringen van de werkomstandigheden van prostituees, maar ook enkele pijnpunten.<sup>165</sup> Journalist Joris van der Aa ging in beroep tegen de weigering van de gemeente Antwerpen en kreeg gedeeltelijk gelijk.

Volgens Debuysse loopt de Vlaamse audiovisuele media achter op de schrijvende pers als het gaat om ‘wobben’. ‘Eigenaardig’, noemt Debuysse het, ‘omdat de BBC als het grote voorbeeld genoemd wordt’.<sup>166</sup> De Britse publieke omroep is namelijk sinds 2008 op zoek naar alle documenten die via de FOIA te verkrijgen zijn.<sup>167</sup> En ook kwaliteitskranten als *The Guardian* zitten niet stil. Een kleine greep uit de resultaten: de BBC kreeg onlangs documenten in handen waaruit bleek dat bijna de helft van de horeca in Great Manchester zich niet houden aan de voorschriften omtrent voedselhygiëne.<sup>168</sup> Ook kwam de BBC naar buiten met het nieuws dat in afgelopen jaren een te hoog aantal patiënten ten onrechte als dood gediagnosticeerd werd.<sup>169</sup> Een ontdekking van de *The Daily Mail* bracht aan het licht dat zowel Tony Blair als Gordon Brown een nieuwe keuken hebben aangeschaft van belastinggeld.<sup>170</sup>

<sup>164</sup> Idem

<sup>165</sup> Marion Teugels, ‘Rapport-van San gedeeltelijk openbaar’ *Knack.be* 22 april 2008 <http://knack.nieuws.be/nieuws/belgie/rapport-van-san-moet-gedeeltelijk-openbaar/site72-section24-article16032.html>.

<sup>166</sup> Debruysse, ‘wobben in de lift’ [www.mediakritiek.be](http://www.mediakritiek.be) 13 juni 2008.

<sup>167</sup> Blog van BBC journalist Martin Rosenbaum blogt over alle wob-verzoeken <http://www.bbc.co.uk/blogs/opensecrets/2008/01/>

<sup>168</sup> ‘Quarter of caterers fail hygiene’ [www.news.bbc.co.uk](http://www.news.bbc.co.uk) 28 mei 2008 [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/england/manchester/7423301.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/manchester/7423301.stm).

<sup>169</sup> ‘Patients wrongly certified died’ [www.news.bbc.co.uk](http://www.news.bbc.co.uk) 25 mei 2008 [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/7419652.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/7419652.stm).

<sup>170</sup> ‘Blair and Brown had new kitchens on the taxpayer: “John Lewis list” of expense claims reveals’, *The Daily Mail* 24 mei 2008 <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1021534/Blair-Brown-new-kitchens-taxpayer-John-Lewis-list-expense-claims-reveal.html>.

### 3.10 Casus

Ik breng één Vlaams wob-verzoek naar voren om dat later te vergelijken met een Nederlands en Brits equivalent.

Eind april 2008 bepaalde de Vlaamse Beroepsinstantie Openbaarheid van Bestuur dat de stad Antwerpen een wetenschappelijke studie over het gevoerde prostitutiebeleid gedeeltelijk moet vrijgeven. Journalist Joris van der Aa van *Het Laatste Nieuws* ging in beroep tegen de weigering van het Antwerpse stadhuis om het rapport vrij te geven. Van der Aa tekende op 26 maart 2008 beroep aan bij de Vlaamse beroepscommissie. Hij wilde het evaluatierapport getiteld *Schone schijn bedriegt over opbloeiende prostitutie in de Rafelrand* door de sociologe Marion van San in handen krijgen. Eerder had de gemeente Antwerpen zijn verzoek afgewezen omdat het rapport niet in bezit van de gemeente was en daarmee geen bestuursdocument was dat gewobd kan worden. Begin maart maakte de gemeente een samenvatting van het rapport openbaar en zorgde ervoor dat het rapport zelf niet kon uitlekken. Zelfs de leden van het college moesten hun exemplaar van het rapport afgeven.

Het Gezondheidshuis Antwerpse Prostitutie (GHAPRO), een organisatie die subsidie van de gemeente ontvangt, zou het rapport in handen hebben. De gemeente Antwerpen had het rapport via GHAPRO besteld bij Van San. In de overeenkomst tussen GHAPRO en de universiteit van Rotterdam waar Van San indertijd werkzaam was, was een clause opgenomen die de openbaarmaking van de inhoud van de studie tot twee jaar na overhandiging verbood. De gemeente beriep zich ook op die vertrouwelijkheid.

De beroepsinstantie verklaarde het beroep van Van der Aa op basis van de wob ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond. De instantie gebood de gemeente Antwerpen inzage te verlenen in het rapport en een afschrift te overhandigen van het onderzoeksrapport waarbij de fictieve namen van de prostituees en de lijst van namen van de ondervraagde prostituees onleesbaar gemaakt moesten worden.<sup>171</sup>

Het rapport van Van San bevatte een omgevingsanalyse van het prostitutiebeleid. Dat wees op naast enkele gunstige effecten van het beleid voor de werksituatie van prostituees ook op een aantal minpunten. Antwerpen heeft grote delen van de voormalige prostitutiestraten schoongeveegd en de prostitutie teruggebracht tot drie gedoogstraten. De vraag is waar alle overige prostituees heen

<sup>171</sup> 'België: rapport sekswerkers openbaar' [www.wobsite.be](http://www.wobsite.be) 22 april 2008 <http://www.wobsite.be/NL/index.php?page=13&detail=341&country=13>.

gingen die hun plek kwijt waren. Er is geen alternatieve plek aangeboden voor de vrouwen. Volgens de analyse van Marion van San verschuift de prostitutie naar de rafelrand, het ondergrondse circuit. Nu komen de prostituees aan hun klanten via internet of telefoon en doen aan thuisontvangst. Daarnaast legt Van San de vinger op de groeiende homoprostitutie. In het Antwerpse stadspark zijn veel zeer jonge homoprostituees actief, vooral Roma's. Van San schat het aantal mannelijke prostitués op bijna 800, tegenover 100 vrouwen.

Het rapport toont aan dat met het inkrimpen van het aantal gedoogstraten de illegale prostitutie in Antwerpen juist aangewakkerd werd. Volgens journalist Van der Aa wilde de gemeente Antwerpen het rapport om die reden het liefst in de doofpot stoppen.<sup>172</sup> Onderzoekster Van San lichtte in een televisieprogramma toe dat in de gedoogzone alles veilig lijkt, maar dat in werkelijkheid wekelijks Roemeense, Bulgaarse, Poolse, Russische en Hongaarse vrouwen voor korte tijd afgezet worden en vervolgens afgeleverd in een andere Europese stad.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> Teugels, 'Rapport Van San'.

<sup>173</sup> Koen Calliauw, 'Prostitutie: het geheim van Van San' [www.indymedia.be](http://www.indymedia.be) 10 maart 2008 <http://www.indymedia.be/nl/node/26409>.

## 4. Openbaarheidwetgeving in het Verenigd Koninkrijk

### 4.1 Wettekst

Het Verenigd Koninkrijk heeft, net zoals Nederland, geen grondwettelijk recht op openbaarheid. De wob van het Verenigd Koninkrijk, de *Freedom of Information Act* (FOIA), werd aangenomen in november 2000 en trad in januari 2005 in werking. De wet geeft de burger het recht op toegang tot informatie berustend bij meer dan 100,000 overheidsorganen. De organen dienen binnen twintig werkdagen op een verzoek te reageren. Voor aanvragen die de centrale overheid niet meer dan 600 pond kosten of de lokale overheden niet meer dan 450 pond mag geen vergoeding berekend worden behalve kopie- en verzendkosten.<sup>174</sup>

De *Freedom of Information Act* bevat dertien pagina's met uitzonderingen onderverdeeld in drie categorieën. Onder de eerste categorie van absolute ontheffing vallen:

- rechtbankdossiers
- persoonlijke informatie van individuen
- informatie over of afkomstig van de veiligheidsdiensten
- documenten die bij openbaarmaking een vertrouwensbreuk kunnen veroorzaken
- documenten beschermd tegen openbaarmaking onder een andere wet

Onder de '*qualified class exemption*' categorie valt informatie waarvan openbaarmaking kan worden tegengehouden als bepaald is dat het binnen een brede categorie van uitgezonderde informatie valt, die bijvoorbeeld betrekking heeft op:

- de totstandkoming van overheidsbeleid
- het bewaken van de nationale veiligheid
- een onderzoek door een publieke autoriteit
- communicatie met de Kroon en familieleden
- publieke veiligheid
- vertrouwelijke informatie afkomstig van een buitenlandse regering

De gevraagde informatie mag alleen worden achtergehouden indien het publieke belang van geheimhouding groter is dan het publieke belang van openbaarmaking.

---

<sup>174</sup> Banisar, *Freedom of information*, p. 155.

De derde categorie bevat beperkte uitzonderingen waarbij het betreffende bestuursorgaan de schade aan een belang moet aantonen om openbaarmaking te kunnen afwijzen. Deze categorie bevat informatie met betrekking tot:

- defensie
- internationale betrekkingen
- economie
- preventie van criminaliteit
- commerciële belangen
- informatie die de goede uitvoering van beleid verhindert
- informatie die het geven van adviezen belemmert

Ook bij deze categorie geldt dat de *public interest test* moet worden aangewend. Wat weegt er zwaarder, het publieke belang van geheimhouding of het publieke belang van openbaarmaking?<sup>175</sup>

De FOIA laat overheden clausules in andere wetten intrekken die de openbaarmaking van informatie belemmeren. Onderzoek uit 2005 toonde aan dat er 210 wetsartikelen bestaan die de openbaarheid van overheidsinformatie belemmeren. Zevenentwintig daarvan kunnen niet worden geschrapt omdat clausules in internationale verdragen betreft of omdat ze zijn aangenomen na de FOIA. De overige gevallen worden bekeken of zijn inmiddels ingetrokken.<sup>176</sup>

#### 4.2 Bezwaarprocedure

Een eerste bezwaar bij afwijzing van het informatieverzoek kan worden gestuurd naar het betreffende bestuursorgaan. Als dat niets oplevert kan de *Information Commissioner* het verzoek heroverwegen. De *Information Commissioner* bewaakt de FOIA en dwingt het recht op informatie af bij overheidsinstellingen.<sup>177</sup> De Commissaris, onderdeel van het Ministerie van Grondwettelijke Zaken, wordt aangesteld door de koningin voor de periode van vijf jaar (tweemaal benoembaar, indien nodig in het publieke belang nog een derde maal).

Richard Thomas, de voormalige Commissaris, in juni 2009 opgevolgd door Christopher Graham, vat zijn eigen functie als volgt samen: ‘De *Information Commissioner* heeft drie functies: klachtenbehandeling, voorlichting van het bestuur

<sup>175</sup> Banisar, *Freedom of information*, p. 155.

<sup>176</sup> Banisar, *Freedom of information*, p. 156.

<sup>177</sup> Banisar, *Freedom of information*, p. 155.

en voorlichting van het publiek. Hij is tegelijkertijd rechter en openbaarheidkampioen'.<sup>178</sup>

Burgers kunnen een verzoek doen om interventie bij de *Information Commissioner*, die ook op eigen initiatief onderzoek bij een bestuursorgaan kan verrichten. De *Information Commissioner* heeft een bindende beslisbevoegdheid door middel van een *decision notice* die afdwingbaar is door de rechter. Een minister kan het oordeel van de Commissaris wel overstemmen door middel van een ministerieel veto.

Een bestuursorgaan en de verzoeker kunnen in beroep tegen het bindend advies van de Commissaris bij een *Information Tribunal*.<sup>179</sup> In de eerste anderhalf jaar van de FOIA heeft het tribunaal zich zeven keer uitgesproken, wisselend in overeenstemming met of juist tegen het advies van de Commissaris in.<sup>180</sup> Na uitspraak van het tribunaal is beroep mogelijk bij het *High Court*. Naast het uitspreken van bindende adviezen over WOB-verzoeken kan de *Information Commissioner* een aanbeveling doen met daarin stappen die het bestuursorgaan zou moeten zetten om transparanter te werk te gaan.<sup>181</sup>

#### 4.3 Regionale openbaarheidregelingen

In 2005 trad ook de in 2002 goedgekeurde *Freedom of Information (Scotland) Act* in werking. Volgens Banisar is de wet strenger bij het maken van een belangenafweging, maar is het veto van de minister over de beslissing van de *Information Commissioner* sterker begrensd.

De lokale variant van de FOIA voor gemeentelijk niveau biedt het recht op toegang tot vergaderingen van het lokale bestuur en op de openbaarheid van documenten over het reilen en zeilen van lokale bestuursorganen. Sinds maart 2006 zijn de uitzonderingregels van de *Local Government Access to Information Act* gelijkgeschakeld met de FOIA.<sup>182</sup>

<sup>178</sup> Klingenberg en Damen, *De Informatiecommissaris*, p. 76.

<sup>179</sup> Klingenberg en Damen, *De Informatiecommissaris*, p. 62-67.

<sup>180</sup> Banisar, *Freedom of information*, p. 155.

<sup>181</sup> Klingenberg en Damen, *De Informatiecommissaris*, p. 62-67.

<sup>182</sup> Banisar, *Freedom of information*, p. 158.

#### 4.4 De totstandkoming van de FOIA

De Britse overheid hield traditioneel veel informatie geheim. Maar sinds begin jaren negentig komen de initiatieven tot een meer open bestuursvoering langzaam van de grond.<sup>183</sup> In juli 1993 publiceerde de Britse regering een *White Paper*, een wetsvoorstel getiteld ‘*White Paper on Open Government*’. Deze werd opgevolgd door de ‘*Code of Practice on Access to Government Information*’, een wet die op 4 april 1994 van kracht werd. De Code, die in 1997 werd gewijzigd, had betrekking op bepaalde ministeries en andere bestuursorganen die onder de jurisdictie van de Ombudsman vielen. Het verschafte een formeel toegangsrecht tot informatie, duidelijke uitzonderinggronden, en handhaving door de Ombudsman. Na de introductie van de Code hadden ministeries hun eigen ambtenaren ten behoeve van het openbaar beleid, kregen ze interne sturing, en ontvingen zij rapporten van de hand van de Ombudsman. Maar ondanks deze campagne was de Code niet bekend binnen de regering.<sup>184</sup>

De Code had betrekking op een grote verscheidenheid aan informatie, groter dan de huidige FOIA. De uitzonderingsregels zijn min of meer hetzelfde gebleven. Klachten of toegangsweigeringen werden behandeld door de *Parliamentary Commissioner for Administration*, de Ombudsman. Zijn oordelen waren niet bindend op een manier dat hij het betreffende bestuursorgaan kon verplichten de gevraagde informatie vrij te geven. De praktijk wees echter wel uit dat de politieke druk die de Ombudsman op een koppige minister uitoefende vaak effectief bleek.<sup>185</sup> Uiteindelijk zorgde de Code, die bij aanneming de verwachtingen van een meer open overheid behoorlijk opdroef, niet voor een aantasting van geheimhoudingscultuur binnen de Britse overheid. Het werd duidelijk dat er radicalere methodes nodig waren om een open overheid te bewerkstelligen.<sup>186</sup>

In oktober 1996 traden de Labour Partij en de Liberale Democraten in overleg om te bekijken of er genoeg draagvlak was voor een overeenkomst over een ingrijpende wetswijziging. In het voorjaar van 1997 werd duidelijk dat beide partijen

<sup>183</sup> Brian Jones en Katharine Thompson. ‘Administrative Law in the United Kingdom’ *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*, René Seerden en Frits Stroink (red.), Intersentia Uitgevers, Antwerpen, 2002, p. 199-258.

<sup>184</sup> John Macdonald QC en Clive H. Jones, *The Law of Freedom of Information*, Oxford University Press, Oxford 2005.

en. Jones, *The Law of Freedom*, p. 14-15.

<sup>185</sup> Dawn Oliver, *Constitutional reform in the UK*, Oxford University Press, Oxford 2003, p. 162.

<sup>186</sup> Stephanie Palmer, ‘Freedom of Information – principles and problems’, in: *Constitutional Reform in the United Kingdom: Practice and Principles*, Hart Publishing, Oxford 1998, 147-158.

heil zagen in een Freedom of Information Act en dat de voorgestelde wetgeving er vanuit ging dat overheidsinformatie openbaar gemaakt moet worden, tenzij er een gegronde reden is om dat niet te doen.<sup>187</sup>

‘Onnodige geheimhouding binnen de overheid leidt tot arrogantie tijdens het besturen en tot het maken van foutieve besluiten.’ Dat is de eerste zin van het wetsvoorstel of *White Paper* dat in december 1997 door de regering aan het Britse parlement gepresenteerd werd. Het voorstel, getiteld ‘*Your Right to Know – The Government’s Proposals for a Freedom of Information Act*’, stelde radicale veranderingen voor omtrent de houding van bestuursorganen ten opzichte van het openbaren of geheimhouden van overheidsinformatie. Het wetsvoorstel van 1997 zette een nieuwe stap in een verbeterde relatie tussen overheid en burger waarbij openheid een deel werd van de officiële bestuurscultuur in plaats van een vervelende verplichting voor bestuursorganen. Het deed een voorstel voor wetgeving waarbij de *Code of Practice* zou worden vervangen door duidelijke en consistente regels die gelden voor alle overheden.<sup>188</sup>

Maar de versie van de wet die uiteindelijk werd aangenomen kon de tekst in het voorstel niet evenaren. De wetgeving zoals voorgesteld in het wetsvoorstel was op sommige vlakken vooruitstrevender dan de wet die uiteindelijk aangenomen is. In de achttien maanden tussen de publicatie van het wetsvoorstel en de definitieve wet is de regering er in geslaagd om de tekst behoorlijk af te zwakken. Dit geeft aan dat openbaarheid van overheidsinformatie niet welkom is binnen een aantal regeringsonderdelen. De teleurstelling was groot onder de parlementariërs die voor de ontwikkeling van een *Freedom of Information Act* hadden gestreden.<sup>189</sup> Zo klaagde destijds ook een parlamentslid bij de aanneming van de wet: ‘De wet is een schape in wolfskleren, gemaskeerd als een vrijheid van informatiewet, maar in werkelijkheid geeft het de overheid bijna de absolute controle over alle gevoelige overheidsinformatie’.<sup>190</sup>

Het opvallendste verschil is dat de *White Paper* zeven uitzonderingsgronden voorstelde, terwijl de wet spreekt over zevenentwintig. Daarnaast had het wetsvoorstel een strengere methode om te bepalen of de openbaring van informatie kon worden tegengehouden. In de *White Paper* stond dat informatie kon worden

<sup>187</sup> Macdonald QC en Jones, *The Law of Freedom*, p. 15.

<sup>188</sup> Macdonald QC en Jones, *The Law of Freedom*, p. 16.

<sup>189</sup> Macdonald QC en Jones, *The Law of Freedom*, p. 3-4.

<sup>190</sup> Jones en Thompson, ‘Administrative Law in’, p. 217.

uitgezonderd van vrijgave als er sprake zou zijn van ‘substantiële schade’. In de aangenomen wet daarentegen is het voldoende gegrond als een bestuursorgaan kan aantonen dat openbaring van de informatie het belang van een bestuursorgaan negatief beïnvloedt of mogelijk anderszins zou kunnen beïnvloeden. Het is uiteraard beduidend makkelijker voor bestuursorganen om voor de negatief beïnvloedtest te slagen dan voor de schadetest. Ook is er een groot verschil tussen de beide teksten over de macht van de ministers om het vrijgeven van informatie alsnog tegen te houden. Het wetsvoorstel zei dat de regering een ministerieel veto had overwogen maar uiteindelijk had besloten een dergelijke clause niet in het voorstel op te nemen. De reden daarvoor was dat een regeringsveto de autoriteit van de *Information Commissioner* zou ondermijnen en het publieke vertrouwen in de openbaarheidswet zou verkleinen. Maar in sectie 53 van de aangenomen wet staat wel degelijk dat de persoon verantwoordelijk voor het bestuursorgaan, bedoeld wordt de minister, de *Information Commissioner* kan mededelen dat hij of zij op basis van gegronde redenen heeft besloten dat de informatie niet kan worden vrijgegeven. Een ministerieel veto maakt het bindend advies van de Commissaris ongeldig. Wel kan het besluit worden aangevochten bij de rechter. Ten slotte heeft het wetsvoorstel geen clause over een *Information Tribunal* bijgevoegd. De redernatie was dat elke klacht over een besluit van de *Information Commissioner* behandeld zou worden door de Hoge Raad bij wijze van toetsing aan de wet. De aangenomen wet introduceerde een tussenniveau voor hoger beroep in de vorm van een Tribunaal.<sup>191</sup>

Concluderend kan worden gezegd dat voor de implementatie van de FOIA de openbaarheid van de overheid voornamelijk werd gestuurd door zogenoemde *soft law*, verschillende codes, her en der aangevuld met wettelijke bescherming voor degenen die worden gevraagd informatie te openbaren. Deze codes voor openheid sluiten aan op de regel dat informatie in het bezit van de centrale overheid toegankelijk moet zijn voor het publiek, tenzij de weigering gebaseerd is op een specifieke reden. Onder de *Code of Practice* is de algemene regel dat informatie wordt geopenbaard, alleen is toegang niet wettelijk af te dwingen.<sup>192</sup>

<sup>191</sup> Macdonald QC en Jones, *The Law of Freedom*, p. 16.

<sup>192</sup> Oliver, *Constitutional Reform in*, p. 162.

#### 4.5 Lokale overheden

De regelingen voor openbaarheid op lokaal niveau waren al voor de komst van de FOIA vooruitstrevend te noemen in vergelijking met de toegang tot informatie die in het bezit is van de centrale overheid. De lokale overheden waren niet gebonden aan de Officiële Geheimhoudingswet van 1911. Geheimhouding binnen de lokale overheid is al voor de komst van de FOIA aan banden gelegd met een serie wetten in de afgelopen veertig jaar geratificeerd die de gemeentehuizen een stuk toegankelijker maakten dan de ministeries. Zo waren de inkomsten en uitgaven van gemeenten al sinds 1933 voor inzage beschikbaar en zijn raadsvergaderingen sinds 1960 openbaar, evenals de notulen.<sup>193</sup>

#### 4.6 De nieuwe openbaarheidwet

De FOIA werd in 2000 aangenomen, maar werd pas in januari 2005 volledig ingevoerd. In de tussentijd waren overheden bezig hun communicatiebeleid op touw te zetten voor de actieve openbaarheid die onder de openbaarheidregeling van hen verwacht werd en bestond er feitelijk geen eenduidige openbaarheidwet in het Verenigd Koninkrijk. Wat wel bestond was een gefragmenteerde groep regels, soms in de vorm van wetten en soms in de vorm van codes. Om toch enige vorm van openbaarheid te bewerkstelligen werd er een *Green Paper*, een soort nieuwsbrief, gepubliceerd voorafgaand aan elk belangrijk politiek besluit. Daarnaast werden de rapporten van verschillende overheidscommissies gepubliceerd en gaf het Britse bureau voor de statistiek cijfers vrij.<sup>194</sup>

De FOIA verving de *Code of Practice on Access to Government Information*. De basisprincipes omtrent toegang tot informatie zoals beschreven in de wet komen sterk overeen met de code, toch zijn er enkele verbeteringen op te merken:

- De FOIA heeft betrekking op meer bestuursorganen dan de code, die zich beperkte tot de centrale overheid.
- De mogelijkheden voor de burger in de FOIA zijn uitgebreider. De wet stelt elke burger in staat een informatieverzoek te doen aan een publieke autoriteit en heeft daarbij het recht die informatie te ontvangen als het in het bezit is het bevraagde bestuursorgaan. Onder de wet vallen: de regering, de ministeries, het parlement, ondergeschikte bestuursorganen, lokale autoriteiten, *National*

<sup>193</sup> Oliver, *Constitutional Reform in*, p. 163-164.

<sup>194</sup> Oliver, *Constitutional Reform in*, p. 161.

*Health Service*, gesubsidieerde scholen en universiteiten, de politie en een groot aantal overige bestuurs- en adviesorganen. Uiteraard is deze regel wel gebonden aan een aantal uitzonderingen.

- Nergens in de FOIA wordt van een verzoeker verlangd dat hij of zij het belang of het algemene belang voor de openbaring aangeeft. Dit zorgt ervoor dat de FOIA een handig middel is voor de media en belangengroepen om informatie boven tafel te krijgen.
- De FOIA ondermijnt gedeeltelijk de bewering die vaak gedaan door ministers dat ministeriële controle over toegang tot informatie een deel is van de ministeriële verantwoordelijkheid en dus ook van het parlement in de Britse staatsvorm. Via de FOIA kan elke burger in theorie alle achtergrondinformatie rondom een besluit opvragen. Dat is vaak meer dan de samenvattingen die het parlement onder ogen krijgt.
- De *Information Commissioner* heeft de bevoegdheid een bindend advies te geven over een klacht of een afwijzing van een WOB-verzoek.<sup>195</sup>
- Zoals ook al uit de eerste zin van de *White Paper* valt op te maken, bevat de FOIA een nieuwe element: een verschuiving in de machtsbalans van de overheid naar de burger. Een open overheid is een fundamenteel ingrediënt van het democratische ideaal dat verantwoording niet kan worden gerealiseerd als het electoraat niet volledig geïnformeerd is.<sup>196</sup>

Voorstanders van informatievrijheid klagen dat de wet een slap aftreksel is van de beloften in de *White Paper*:

- Veel informatie, zoals informatie over het milieu en volksgezondheid is niet op te vragen met behulp van de wet. Het gaat in die gebieden vaak juist om informatie waartoe burgers en de media toegang moeten hebben om de regering te kunnen controleren. Nu blijven die alleen in de handen van de ministers. De uitzonderingen van het publieke belang kunnen dan bijvoorbeeld worden ingezet om te voorkomen dat het publiek lucht krijgt van risico's op het gebied van gezondheid, veiligheid en milieu.
- Door WOB-verzoekers met een klacht toegang tot het *Information Tribunal* te geven en daarna tot de rechtbank, versterkt de FOIA de juridisering van de overheid.

<sup>195</sup> Oliver, *Constitutional Reform in*, p. 164 -165.

<sup>196</sup> Palmer, 'Freedom of Information, p. 148.

#### 4.6.1 Beginnersfouten

De implementatie van de FOIA ging extreem langzaam. Het invoeren van de wet werd niet over verschillende fases verdeeld, maar alle lokale en nationale overheidsinstellingen stapten allemaal tegelijk over op de nieuwe regelgeving (*the big bang approach*). Volgens David Banisar, die de openbaarheidwetten van 69 landen in kaart heeft gebracht, kan de trage start de enorme populariteit van de wet verklaren. Toen men in 2005 eindelijk een beroep kon doen op de FOIA kwamen er dat jaar tussen de 100.000 en 130.000 informatieverzoeken binnen bij de Britse bestuursorganen.<sup>197</sup> Het Britse volk is de grootste gebruiker van de FOIA. Belangengroeperingen komen op een tweede plaats, gevolgd door de media.<sup>198</sup>

Problemen met de wet die tot nu toe aan het licht zijn gekomen zijn de vertraagde reacties en besluiten van de bestuursorganen en de *Information Commissioner*, een gevolg van de *big bang approach*. Ook zijn er geen deadlines voor de eerste bezwaarprocedure. Net als in Nederland klagen de gebruikers van de wet over het bovenmatig gebruik van de uitzonderingregels door bestuursorganen.

Vertragingen zijn een groot probleem geweest in het eerste jaar dat de FOIA in werking was. Ondanks dat de wet voorschrijft dat de WOB-verzoeken binnen twintig dagen beantwoord moeten worden, hebben veel verzoeken ernstige vertragingen opgelopen. Een verzoek gedaan aan het ministerie van Binnenlandse Zaken werd bijvoorbeeld pas na achtenhalve maand beantwoord met een afwijzing. Daarnaast haalde het ministerie van Financiën slechts in 43% van de gevallen de 20-dagengrens. Daarentegen antwoorden sommige ministeries in 80% van de gevallen binnen de tijd, het ministerie van Werkgelegenheid en Pensioenen deed dat zelfs bij 90% van de verzoeken.<sup>199</sup>

Vanuit de Britse regering is geadviseerd om adviezen, aanbevelingen en nog te maken keuzes achter te houden, en feitelijke achtergrondinformatie vrij te geven. Alleen gebeurt het maar al te vaak dat alle informatie wordt achtergehouden, inclusief achtergrondmateriaal. De wet verlangt het vrijgeven van documenten tenzij de openbaring het publieke belang meer slecht dan goed doet. Maurice Frankel, campagnedirecteur van de FOIA: 'Maar het is een reflex van de regering om te vaak nee te zeggen.'<sup>200</sup>

<sup>197</sup> Banisar, *Freedom of information*, p. 156.

<sup>198</sup> Klingenberg en Damen, *De Informatiecommissaris*, p. 77.

<sup>199</sup> Maurice Frankel, 'It's Britain, so some doors are locked' *The Independent* 31 december 2005.

<sup>200</sup> Idem

#### 4.7 *Information Commissioner*

In de wet staat dat burgers kunnen klagen bij de *Information Commissioner*, de waakhond van de FOIA, als hun het recht op informatie is ontzegd door een bestuursorgaan of als zij een klacht hebben over de afhandeling van hun WOB-verzoek. Maar het werk van de commissaris, toen nog Richard Thomas, en zijn staf waren in 2005 ook een bron van irritatie voor burger en journalist. De instantie kreeg kritiek op de opgebouwde achterstand en vanwege de trage afhandeling van klachten.<sup>201</sup> De vertraging van de *Information Commissioner* kwam dan bovenop de veelal trage reacties van de bestuursorganen.

De *Information Commissioner* had in 2006 zelf een achterstand weg te werken van meer dan 1300 klachten, die vaak al enkele maanden op een stapel lagen. Sommige verzoekers wachtten meer dan zes maanden op een reactie van de *Information Commissioner*. In 2005 nam de commissaris 120 besluiten, maar de grote meerderheid daarvan besloeg problemen omtrent vertragingen. In het eerste jaar nam de *Information Commissioner* slechts 24 beslissingen van betekenis. De Commissaris die in Schotland de FOIA bewaakt echter, nam 55 besluiten omtrent onterecht gebruik van bepaalde uitzonderinggronden en zette daarmee sneller een eerste stap in het uitbannen van het buitensporige aanspraak maken op deze en andere uitzonderinggronden.<sup>202</sup>

Aan het einde van 2005 betroffen 80% van de beslissingen genomen door de *Information Commissioner* beslissingen over vertragingen of procedurele fouten. Het merendeel van de vierentwintig beslissingen die van hogere importantie waren, vielen uit in het voordeel van bestuursorganen die openbaring weigerden. Al ging het hier waarschijnlijk om de kleinere zaken en werden de ingewikkeldere zaken wat langzamer afgewikkeld. De meeste klachten die in het eerste jaar bij de commissaris binnenkwamen, betroffen verzoeken neergelegd bij de centrale overheid en gemeenten.

Vanwege de achterstand van de *Information Commissioner* is er weinig kritiek op de bestuursorganen die de uitzonderinggronden in de wet misbruikt of verkeerd geïnterpreteerd hebben. Het gevolg is dat het verkeerde gebruik van de wet er bij de Britse overheid langzaam insluipt.<sup>203</sup> Frankel: ‘De *Information Commissioner* bemoeit zich niet met de zaken die er toe doen. Het is zoals bij een voetbalwedstrijd waarbij de

<sup>201</sup> Rob Evans, ‘Analysis: for your information’, *The Guardian* 4 januari 2006.

<sup>202</sup> Frankel, ‘It’s Britain’.

<sup>203</sup> Maurice Frankel, ‘FOI, the First year’ *Press Gazette* 13 januari 2006.

twee teams al twintig minuten aan het spelen zijn en de scheidsrechter nog steeds bezig is zijn veters te strikken.’<sup>204</sup>

Eind 2005 verklaarde de eerste Commissaris, Richard Thomas, dat het goed gaat met de openbaarheid van bestuur in het Verenigd Koninkrijk. ‘De wet is nu negen maanden in werking en er zijn ongeveer 80.000 verzoeken om informatie binnengekomen. [...] Van deze verzoeken wordt 65 tot 80 procent toegewezen. Er is ook een enorme inspanning in publiciteit geweest, daarom loopt het waarschijnlijk zo goed. Ook wordt de actieve openbaarheid aangemoedigd’.<sup>205</sup> Maar Thomas ziet ook dat er te veel bemiddeling plaatsvindt tussen bestuursorganen en verzoekers hoewel dat niet zijn voorkeur geniet: ‘Bemiddeling doen we te veel. Van de 600 zaken die we tot nu toe afgesloten hebben, zijn er 65 afgesloten door middel van een *decision notice*’.<sup>206</sup>

Toch heeft de Britse journalistiek sinds de inwerkingtreding van de FOIA enthousiast gebruik gemaakt van de mogelijkheid om informatie op te vragen bij bestuursorganen. Guardianjournalist Rob Evans, die een blog bijhoudt over vrijheid van informatie in de Britse media, is positief over het werk dat in 2005 door de nationale media verricht is. ‘De top van de nationale krantenmarkt, *the Times*, *Sunday Times*, *the Telegraph*, *Sunday Telegraph*, *Financial Times*, *the Observer* en *the Guardian*, heeft gezorgd voor een constante aanvoering van verhalen gestoeld op WOB-verzoeken.’<sup>207</sup>

Maar net zoals in Nederland vaak wordt opgemerkt, is de procedure niet gemakkelijk. Ook de Britse media wordt gehinderd door vertragingen en tegenwerking. Sommige ministers hebben aangegeven persoonlijk te willen controleren welke informatie het ministerie uitgaat richting de media. Ondanks dat de ministeries verplicht zijn binnen twintig dagen te antwoorden, zijn er vaak vertragingen. Dit zorgt er vaak voor dat informatie uiteindelijk wordt geopenbaard als het geen nieuws meer is.<sup>208</sup>

#### 4.8. Belemmeringen

In sommige sectoren zijn WOB-verzoeken onsuccesvol gebleken. Een verzoek om een juridisch of een politiek advies leidde meestal tot een afwijzing, net als verzoeken om

<sup>204</sup> Evans, ‘Analysis: for your’.

<sup>205</sup> Klingenberg en Damen, *De Informatiecommissaris*, p. 76.

<sup>206</sup> Klingenberg en Damen, *De Informatiecommissaris*, p. 77.

<sup>207</sup> Rob Evans, ‘Far disclosure’ 2 januari 2006.

<sup>208</sup> Idem

oude maar geopende politieonderzoeken. Ook vragen over de achtergronden van beslissingen genomen door de zittende regering konden meestal rekenen op een afwijzing.<sup>209</sup>

Ook binnen andere Britse bestuursorganen is de FOIA niet liefdevol ontvangen. Antwoorden zijn veelal traag en uitzonderingen worden aangegrepen zonder enige overweging. Zelfs openbaringen die voor het bestuursorgaan onschadelijk zijn, worden tegengehouden om te voorkomen dat een precedent wordt gezet voor gerelateerde maar gevoeligere informatie.<sup>210</sup>

Ministeries zijn verplicht om controversiële verzoeken door te spelen aan een speciale instantie, het zogenaamde *Clearing House*. De lijst met woorden die een controversieel verzoek aanduiden is aanzienlijk lang. Op de lijst staan termen als ‘de huidige premier’, ‘het kabinet en zijn leden’ en bevat ook woorden als ‘de Koninklijke familie’ en ‘de efficiëntie van de regering’.<sup>211</sup>

Evans vermoedt dat veel verzoeken waarschijnlijk door trouwe ambtenaren geïnterpreteerd worden als een verzoek waarvoor melding gemaakt moet worden bij het *Clearing House*. Meer dan 3000 verzoeken zijn in 2005 voor onderzoek voorgelegd aan het *Clearing House*, wat ervoor zorgt dat het openbaren van informatie wordt tegengehouden en vertraagd. Er zijn wel ministeries bereid om informatie vrij te geven, maar die worden gestopt na inmenging van het *Clearing House*. Bovendien moeten ministeries wachten totdat het *Clearing House* zich heeft uitgesproken over het geval. Tegen het advies ingaan is niet volgens de procedure.<sup>212</sup>

#### 4.9 Onthullingen

Op 31 oktober 2005 was David McLetchie, de leider van de Schotse Tories, gedwongen af te treden. Zijn ontslag was het gevolg van het spraakmakendste wob-verzoek uit het eerste jaar van de FOIA. McLetchie werd beschuldigd van misbruik van de onkostenvergoedingen voor taxiriten, betaald uit belastinggeld. De informatie kwam aan het licht na een wob-verzoek gedaan door de Schotse journalist Paul Hutcheon, verbonden aan de *Sunday Herald* uit Glasgow. Hutcheon had het Schotse parlement alle bonnetjes gevraagd van McLetchie’s taxideclaraties. De journalist onthulde dat de politicus sinds 1999 totaal voor 10.000 pond had gedeclareerd.

<sup>209</sup> Frankel, ‘FOI, the First’.

<sup>210</sup> Idem

<sup>211</sup> Evans, ‘Analysis: for your’.

<sup>212</sup> Idem

In eerste instantie weigerde het Schotse bestuursorgaan de informatie over McLetchie's taxiritten vrij te geven, omdat openbaring de privacy van de politicus zou schenden en zijn persoonlijke veiligheid in gevaar zou komen. Maar rond de herfst werd het parlement gesommeerd de informatie te leveren. Hutcheon had naast dit verzoek wel honderd andere wob-verzoeken gedaan. Op een gegeven moment was hij verantwoordelijk voor 40% van alle verzoeken aan de Schotse regering.<sup>213</sup>

In 2005 bleken de lokale media actievere 'wobbers' dan de landelijke. Lokale journalisten hebben met informatie verkregen via de FOIA verhalen gemaakt over de meest uiteenlopende onderwerpen. Sommige verzoeken vroegen om vrijgave van informatie over lokaal beleid, andere moesten vooral praktische informatie voor de lezer opleveren. Zo kwam *the Norwich Evening News* met een overzicht van de straten waar de meeste parkeerbonnen werden uitgedeeld. Wel moet worden opgemerkt dat het voor de lokale media makkelijker is informatie los te krijgen, omdat de gemeenten over minder gevoelige informatie beschikken dan de landelijke regering.<sup>214</sup>

De lokale media kenden in 2005 enkele favoriete thema's. Veel kranten hebben de kosten opgevraagd van de buitenlandse reizen gemaakt door ambtenaren en vertegenwoordigers. Sommige journalisten haalden hun informatie uit statistieken opgevraagd met hulp van de FOIA. Dat leidde onder andere tot verhalen over de loonsverhogingen van topambtenaren en de telefoonrekeningen van gemeentes.<sup>215</sup>

Ook de televisiezenders maken gebruik van de openbaarheidregeling. De *BBC* heeft een kleine werkgroep opgericht die verzoeken doet voor *BBC*-journalisten. Zo deed de *BBC* in 2005 onderzoek naar de politie van Essex. De politiewagens van het graafschap werden in zes maanden tijd 5000 keer geflitst door snelheidscamera's. De *BBC* zelf is ook onderworpen aan de wob, net als *Channel 4*, maar kan aanspraak maken op een uitzondering in de wet die informatie beschouwd als journalistiek, kunst of literatuur kan beschermen.<sup>216</sup>

Na een jaar FOIA kwamen ook nog andere zaken aan het licht:

- *The Financial Times* en de *BBC* onthulden dat het debacle op 16 september 1992, ook wel Zwarte Woensdag genoemd, de dag waarop de Britse pond sterling uit de ERM, het

<sup>213</sup> Evans, 'Far disclosure'.

<sup>214</sup> Idem

<sup>215</sup> Idem

<sup>216</sup> Idem

Europees Wisselkoersmechanisme, werd gezet, het Verenigd Koninkrijk maar drie miljard pond kostte en niet het eerder geschatte bedrag van 13-27 miljard. - - *The Times*, de *BBC*, *the Telegraph* en *the Guardian* onthulden voor de eerste keer hoeveel belastinggeld rijke landeigenaren en leden van de Koninklijke familie ontvangen in de vorm van Europese landbouwsubsidies. Deze betalingen waren altijd geheim.

- *The Guardian* zond WOB-verzoeken naar 36 *National Health Service* stichtingen om voor de eerste keer openbaar te maken hoeveel patiënten zijn overleden tijdens een hartoperatie.

- *The Times* kreeg informatie in handen die uitwees dat verdachten in strafzaken in sommige delen van het land tot acht keer meer kans hadden vrijuit te gaan.<sup>217</sup>

#### 4.10 Casus

Ik breng één Brits WOB-verzoek naar voren om dat later te vergelijken met een Nederlands en Belgisch equivalent.

In mei 2008 openbaarde een WOB-verzoek de buitensporige declaraties gedaan door leden van het Britse parlement. De Amerikaanse journalist Heather Brooke was een van de initiatiefnemers voor het WOB-verzoek. Zij won de rechtszaak van het *Common House*. De *Speaker*, Michael Martin, besteedde meer dan 200.000 pond aan belastinggeld om transparantie omtrent de uitgaven van parlementsleden tegen te gaan. Na openbaring bleek dat ex-premier Tony Blair en de huidige premier Gordon Brown allebei een keuken lieten installeren van belastinggeld en een ander parlements lid liet achttien keer per jaar haar ramen schoonmaken op kosten van de belastingbetaler.<sup>218</sup>

##### 4.10.1 Tijdslijn

In het Verenigd Koninkrijk is de strijd om openheid bij overheidsdeclaraties al een tijd aan de gang. In februari 2007 mislukten de pogingen van vertegenwoordigers van het *House of Commons* om te voorkomen dat een gedetailleerd overzicht gepubliceerd zou worden. Op basis van de *Freedom of Information Act* bepaalden de toenmalige *Information Commissioner*, Richard Thomas, en het *Information Tribunal* dat de informatie vrijgegeven moest worden. De reiskosten, die eerder niet gespecificeerd

<sup>217</sup> Evans, 'Far disclosure'.

<sup>218</sup> Heather Brooke, 'Britain: new kitchens and clean windows' [www.wobbing.eu](http://www.wobbing.eu) 26 mei 2008 <http://www.wobsite.be/index.php?page=38&detail=358&country=38>.

werden, moesten vanaf dat moment uit worden geschreven. De reiskosten voor de auto, het vliegtuig, de taxi en de trein moeten apart worden bijgehouden.

In juni besliste de *Information Commissioner* dat de parlementsleden bekend moeten maken hoeveel belastinggeld zij gebruiken om hun tweede huis te onderhouden. Dan ging het om kosten voor bijvoorbeeld de hypotheek, voedsel, telefoongebruik, inrichting, schoonmaak, verzekering en beveiliging. De *Information Commissioner* oordeelde dat het publiek het recht heeft meer te weten over de ‘overige kosten’ gedeclareerd bij de parlementariërs. Maar hij blokkeerde totale openbaring omdat dat de privacy zou schenden van de parlementsleden en hun families. In oktober worden de cijfers naar buiten gebracht. Het blijkt dat de parlementsleden in 2007 samen 87,6 miljoen pond aan toeslagen hebben ontvangen, een stijging van vijf procent ten opzichte van 2006.

Tijdens de eerste maand van 2008 besliste de *Information Commissioner* dat zes leden van het Britse parlement, onder wie Tony Blair en Gordon Brown een gedetailleerde overzicht van hun uitgaven moeten openbaren. Volgens de *Information Commissioner* woog het publieke belang in dit geval zwaarder dan de rechten, de vrijheid en de belangen van de parlementariërs in kwestie.

Een paar maanden later werd de ‘John Lewis lijst’ gepubliceerd. De lijst werd gebruikt om de uitgaven van parlementariërs goed of af te keuren. Uit de publicatie bleek dat het is toegestaan voor de leden om voor hun pied-à-terre in Londen tot 10.000 pond te declareren voor een nieuwe keuken, meer dan 60.000 pond voor een badkamer en 750 pond voor een televisie.

Eind maart kondigde het *Information Tribunal* onverwachts een rechtszaak aan. Ondertussen werd duidelijk dat de Speaker sinds zijn aantreden in 2000 meer dan 700.000 pond aan belastinggeld aan verbouwingkosten heeft besteed. Ook kwam aan het licht dat een veel parlementsleden familieleden in dienst hadden genomen gefinancierd van belastinggeld.

Op 16 mei deed de Hoge Raad uitspraak over de beslissing van het *Information Tribunal* om openbaarheid van de declaraties af te dwingen. Het *House of Commons* verloor. Twee weken later werden, na drie jaar juridische strijd, de gedetailleerde overzichten openbaar van de kosten gedeclareerd door prominente parlementariërs. De openbaring was aanleiding voor discussie over de hervorming van de declaratieregels. De John Lewis-lijst werd afgeschaft, maar parlementariërs

behieldden wel het recht hun tweede huis in te richten op kosten van de belastingbetaler. Later volgt een aantal versnipperde hervormingen.

De publicatie van de uitgaven gedaan door alle parlementleden in de afgelopen vier jaar was vastgesteld op 1 juli 2009. Dan zouden alle kosten van parlementleden ten behoeve van hun tweede huis, communicatie en kantoorbenodigdheden op de website van het parlement verschijnen. Maar een maand eerder kwam *The Daily Telegraph* met een uitgelekte ongecensureerde versie van alle declaraties van de leden van het parlement. De krant publiceerde een serie artikelen aan die het grote declaratieschandaal in detail beschreven.<sup>219</sup>

#### 4.10.2 Resultaat van het verzoek

Op 23 mei 2008 publiceerde *Speaker* Michael Martin op last van de Hoge Raad een 400 pagina's tellend overzicht van alle gedeclareerde bonnetjes van 14 huidige en voormalige parlementleden met een totaalbedrag van 12 miljoen pond. De getallen illustreerden het overmatige declaratiegedrag van de Britse politici. De bonnetjes lieten bijvoorbeeld zien dat premier Gordon Brown in 2005 4.471 pond besteedde aan het moderniseren van zijn keuken en 1.403 aan schoonmaakkosten, 650 pond aan eten en 1.396 aan verf en decoratie in 2005 en 2006. Brown vroeg ook een bedrag terug van 372 pond voor een abonnement op digitale televisie en een rekening van 47 pond voor gloeilampen. Andere parlementleden vroegen geld terug voor de aanleg en het onderhoud van een zwembad of het bouwen van een vogelhuis. De informatie werd wel enigszins geanonimiseerd. Adressen, bank- en creditcardnummers zijn zwart gemaakt in het overzicht dat op internet verscheen.<sup>220</sup>

De meeste Britse parlementleden menen dat zij op twee plekken moeten wonen, in hun kiesdistrict en in Londen waar het parlement zetelt. Daarom mogen de leden kosten declareren voor het onderhoud van hun tweede huis en het *runnen* van een tweede huishouden. Maar de details van deze declaraties waren tot de honorering van het wob-verzoek voor het publiek onbekend.

De parlementleden kunnen voor drie posten kosten declareren. De post 'overige kosten' behelst ongeveer 24.000 pond per parlementariër en is voor de kosten

<sup>219</sup> 'Expenses: how MP's expenses became a hot topic' *Daily Telegraph* 08 mei 2009  
<http://www.telegraph.co.uk/news/newstoppers/mps-expenses/5294350/Expenses-How-MPs-expenses-became-a-hot-topic.html>.

<sup>220</sup> Ian Drury, 'Blair and Brown had new kitchens on the taxpayer' *Daily Mail* 24 mei 2008  
<http://www.dailymail.co.uk/news/article-1021534/Blair-Brown-new-kitchens-taxpayer-John-Lewis-list-expense-claims-reveal.html#ixzz0mCuTN1K8>.

gemaakt voor hun tweede huis. Dan is er 10.4000 pond beschikbaar voor communicatie met de kiezer. Dat geld kan bijvoorbeeld besteed worden aan websites en nieuwsbrieven. De laatste pot is voor incidentele uitgaven. Een parlementslid kan tot 22.193 pond per jaar spenderen aan kantoorruimte, materiaal en personeelskosten.

Het is lastig om te bepalen of de politici met hun buitensporige declaratiegedrag over de scheef zijn gegaan. De parlementariërs redeneren dat zij niet fout zijn geweest omdat al hun declaraties zijn uitbetaald door het bureau dat de claims moet beoordelen. Maar de leden van Britse parlement staan al eeuwen in hoog aanzien, dus werden de leden niet makkelijk tegengesproken wanneer zij beweerden dat hun claim legitiem was. Wel blijft overeind dat de regels vaag zijn.<sup>221</sup>

---

<sup>221</sup> 'Q&A: MP expenses row explained' [www.news.bbc.co.uk](http://www.news.bbc.co.uk) 18 juni 2009  
[http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/7840678.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7840678.stm).

## 5. Overeenkomsten tussen de openbaarheidwetten van Nederland, het Verenigd Koninkrijk en België

In dit hoofdstuk worden de openbaarheidwetten van Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk met elkaar vergeleken. Er wordt naar overeenkomsten gezocht binnen de wetteksten, de ontstaansgeschiedenis, de openbaarheidcultuur in de landen en de journalistieke praktijk.

### 5.1 Wettekst

#### 5.1.1 Beslistermijnen

Na de verruiming van de beslistermijnen in oktober 2009 beschikken de bestuursorganen in Nederland over de soepelste termijnen. Zij dienen binnen vier weken aan de verzoeker te berichten of het informatieverzoek wel of niet gehonoreerd wordt. Die termijn kan worden verlengd met nog eens vier weken, maar dat moet wel schriftelijk gemeld worden, met daarbij een motivatie voordat de eerste termijn is verstreken.

De regeling voor federaal België komt grotendeels overeen. Daar dienen overheidsorganen binnen dertig dagen op het verzoek te reageren. Geen reactie wordt in de Belgische wetgeving opgevat als een afwijzing.<sup>222</sup> Die termijn mag verlengd worden met nog eens vijftien dagen, alvorens de aanvrager in kennis te stellen van de reden van afwijzing. Aanvragen voor milieu-informatie kunnen worden behandeld binnen een termijn van zestig dagen. In geval van een procedure van heroverweging gaat er nog eens een termijn van 45 dagen in waarbinnen het bestuursorgaan zijn beslissing tot inwilliging of afwijzing ter kennis stelt van de verzoeker.

In de Vlaamse openbaarheidregeling, vastgelegd in een decreet, zijn de beslistermijnen strakker gehouden. Binnen vijftien dagen moet een beslissing worden genomen. Al kan die termijn van vijftien dagen in bepaalde gevallen, en mits uitdrukkelijk gemotiveerd, worden verlengd tot een termijn van dertig dagen. Wat de afhandeling ook ten goede komt is de termijn van uitvoering die het Vlaams decreet voorschrijft. De uitvoering van de beslissing tot inwilliging van het wob-verzoek moet binnen dertig dagen, op voorwaarde van motivering verlengbaar tot 45 dagen plaatsvinden.<sup>223</sup>

<sup>222</sup> Banisar, *Freedom of information*, p. 48.

<sup>223</sup> Vlaamse Overheid, *Evaluatierapport decreet openbaarheid*, p. 20.

Het Verenigd Koninkrijk kent een absolute regeling. Daar dienen de organen binnen twintig werkdagen op een verzoek te reageren, wat neerkomt op vier weken. Over een verlenging van die termijn wordt niets vermeld in de wettekst.<sup>224</sup>

### 5.1.2 Belang van de aanvrager

Het belang dat de aanvrager heeft bij de openbaring van overheidsinformatie wordt – in de wettekst althans - in alle drie de landen buiten beschouwing gelaten. In beginsel is bij toepassing van de Nederlandse *wob* het belang van de informatievrager irrelevant. De aanvrager hoeft geen motivatie op te geven voor de gevraagde informatie, zijn belang is het publieke belang, zo wordt verondersteld.

Ook in België schrijft de wet voor dat burgers schriftelijk toegang kunnen vragen tot elk document in het bezit van de uitvoerende macht, inclusief documenten uit juridische dossiers. Omdat er in België geen registers met geregistreerde overheidsdocumenten zijn, hoeft de aanvrager niet om een specifiek document te vragen.

Nergens in de Britse *FOIA* wordt van een verzoeker verlangd dat hij of zij het belang of het algemene belang voor de openbaring aangeeft. Dit zorgt ervoor dat de *FOIA* een handig middel is voor de media en belangengroepen om informatie boven tafel te krijgen.<sup>225</sup>

### 5.1.3 Uitzonderingsgronden

Om sommige staatsbelangen te kunnen waarborgen staan in artikel 10 en 11 van de Nederlandse *wob* de uitzonderingsgronden en beperkingen van openbaarheid. De uitzonderingsgronden geven aan in welke gevallen openbaarheid van informatie niet mogelijk is. In andere gevallen verbinden ze beperkingen aan de vrij te geven informatie, bijvoorbeeld door te zorgen dat de informatie niet volledig openbaar wordt gemaakt.<sup>226</sup> Daarnaast is de informatieverstrekking ook gebonden aan de beperkingen van artikel 11. Hierin staat dat de *wob* geen informatie verstrekt uit documenten uit intern beraad waarin persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren beschreven staan.

<sup>224</sup> Wettekst via Office of Public Sector Information  
[http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2000/ukpga\\_20000036\\_en\\_2](http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2000/ukpga_20000036_en_2)

<sup>225</sup> Oliver, *Constitutional Reform in*, p. 164 -165.

<sup>226</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 14.

De uitzonderingsgronden van de andere landen komen min of meer overeen, de overeenkomsten zijn duidelijker dan de verschillen. De landen kennen alle drie zowel absolute als relatieve uitzonderingsgronden en hebben ongeveer dezelfde staatsbelangen willen beschermen. Alleen het Verenigd Koninkrijk kent een derde categorie uitzonderingen onder de *qualified class exemptions*. Onder deze categorie valt informatie waarvan openbaarmaking kan worden tegengehouden als bepaald is dat het binnen een brede categorie van uitgezonderde informatie valt.

#### 5.1.4 Afdwingbaarheid en bezwaarprocedure

Na vergelijking blijkt dat Nederland samen met de federale wet van België de minst ontwikkelde bezwaarprocedure kent. In Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk is het beter geregeld. Beide landen kennen een soort Ombudsman die bindende adviezen mag geven over wob-verzoeken. Of de afdwingbaarheid van de Nederlandse wob verbeterd is nu er een boetesysteem bestaat, moet nog blijken.

Bij overschrijding van een beslistermijn kan de verzoeker in Nederland de betreffende overheid in gebreke stellen. Dan heeft het bestuursorgaan twee weken de tijd om een beslissing te nemen. Indien dat niet gebeurt, moet er een boete aan de informatieverzoeker worden betaald.<sup>227</sup> Als de beslistermijnen verlopen zijn en het informatieverzoek is afgewezen, kan de journalist nog een bezwaarprocedure starten. Die procedure duurt gemiddeld drie tot zes maanden. Na de bezwaarprocedure is er eventueel nog een beroepsfase die minstens negen maanden duurt met de Afdeling van Bestuursrechtspraak van de Raad van State als hoogste beroepsinstantie.<sup>228</sup>

Op federaal niveau in België kunnen burgers in beroep tegen een afwijzing door het bestuursorgaan. Dat moeten zij doen bij het betreffende bestuursorgaan dat weer te rade gaat bij de Commissie voor de Toegang tot en het Hergebruik van Bestuursdocumenten (CTB). De CTB brengt dan een advies uit. De Commissie heeft dertig dagen om tot een niet-bindend oordeel te komen, dat het dan moet doorsturen naar het betreffende bestuursorgaan en de verzoeker. Het bestuursorgaan mag zelf beslissen of het het advies van de Commissie ter harte neemt en heeft daar vijftien dagen bedenktijd voor. Als het bestuursorgaan niet reageert, wordt dat in de wet gezien als een afwijzing van het informatieverzoek.<sup>229</sup> Als het bestuursorgaan na de heroverweging door de CTB besluit om de gevraagde informatie niet te verstrekken,

<sup>227</sup> Maandag, 'Termijn wob toch'.

<sup>228</sup> Smit, *Een muur van*, p. 17.

<sup>229</sup> Schram, 'Executive transparency in', p. 38.

moet de aanvrager een zaak aanspannen bij de Raad van State, net als in Nederland een tijdrovende procedure. En ook in België staat de verzoeker met een uitspraak in zijn voordeel nog met lege handen: de Raad van State of de rechtbank kunnen niet zelf de documenten vrijgeven en ze kunnen het federale bestuursorgaan ook niet verplichten dat te doen.<sup>230</sup>

Sinds 2004 kan de Vlaamse beroepsinstantie een Vlaams bestuursorgaan verplichten de gevraagde documenten openbaar te maken.<sup>231</sup> Alle andere openbaarheidwetgevingen in België schrijven voor dat als eerste actie in de bewaarprocedure opnieuw een informatieverzoek aan hetzelfde bestuursorgaan moet worden gestuurd. In een brief kan de verzoeker vragen om een heroverweging van de beslissing door het betreffende bestuursorgaan en daarnaast een advies eisen van een commissie. Het Vlaamse wetsartikel voorziet daarnaast nog in een heroverweging door een beroepsinstantie. Die doet een tweede heroverweging die de eerste vervangt en bindend is. Als deze eerste stap van de bezwaarprocedure is genomen kan de verzoeker zijn zaak naar de Raad van State brengen voor een tweede toetsing aan de wet.<sup>232</sup>

In het Verenigd Koninkrijk kan een eerste bezwaar bij afwijzing van het informatieverzoek worden gestuurd naar het betreffende bestuursorgaan. Als dat niets oplevert kan de *Information Commissioner* het verzoek heroverwegen. De *Information Commissioner* bewaakt de FOIA en dwingt het recht op informatie af bij bestuursorganen.<sup>233</sup> Burgers kunnen een verzoek doen om interventie bij de *Information Commissioner*. De *Information Commissioner* heeft een bindende beslisbevoegdheid door middel van een *decision notice* die afdwingbaar is door de rechter. Een minister kan het oordeel van de Commissaris wel overstemmen door middel van een ministerieel veto. Een bestuursorgaan en de verzoeker kunnen in beroep tegen het bindend advies van de Commissaris bij een *Information Tribunal*.<sup>234</sup> Na uitspraak van het tribunaal is beroep mogelijk bij het *High Court*.

<sup>230</sup> Smit, *Een Muur van*, p. 63.

<sup>231</sup> Smit, *Een Muur van*, p. 63.

<sup>232</sup> Schram, 'Executive transparency in', p. 34-41.

<sup>233</sup> Banisar, *Freedom of information*, p. 155.

<sup>234</sup> Klingenberg en Damen, *De Informatiecommissaris*, p. 62-67.

### 5.1.5 Toepassing van de wet

De toepassing van de openbaarheidwetten is vrijwel gelijk. De drie landen hebben een informatiestelsel; een vraag naar informatie is voldoende, er hoeft geen documentnaam te worden genoemd. De Nederlandse wob regelt de openbaarheid van documenten die betrekking hebben op het beleid van een bestuursorgaan en die bij bestuursorganen berusten. Het wob-verzoek moet dus een bestuurlijke aangelegenheid betreffen. De verzoeker moet in het verzoek vermelden om welke bestuurlijke aangelegenheid het gaat. Jurisprudentie leert dat documenten waarin enigerlei inzicht wordt gegeven in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beleid onder de wob vallen. Het begrip beleid moet in deze ruim worden uitgelegd. Bijvoorbeeld ingediende declaraties, inclusief de bonnetjes zelf, worden al beschouwd als documenten die inzicht geven in het gevoerde declaratiebeleid van een bestuursorgaan dan wel in het functioneren van de minister.<sup>235</sup> Ook moet er sprake zijn van een bestaand document, een bij een bestuursorgaan berustend stuk. Het begrip document moet ruim worden opgevat, dat blijkt uit de definitie in de wet en de jurisprudentie. Behalve schriftelijke stukken zijn ook videobanden, cd-rom's, foto's, digitale informatie en zelfs sms'jes onder de noemer document te scharen.<sup>236</sup> Een belangrijk vereiste is wel dat een document moet bestaan en afgerond moet zijn, anders is het niet te 'wobben'. Toekomstige documenten kunnen niet worden opgevraagd.<sup>237</sup>

Zo ook in België. In de uitleg bij de wettekst, de zogenoemde *travaux préparatoires*, staat dat het begrip bestuursdocument ruim mag worden opgevat. Ook beeld en geluid, elektronische bestanden, tekeningen en foto's kunnen als document worden aangemerkt. Over de inhoud van de bestuursdocumenten wordt vermeld dat het rapporten, studies en zelfs adviezen mag betreffen gemaakt door adviescommissies van buiten de overheidsorganisatie. Ook vallen vergadernotulen, statistieken, contracten en ministeriële adviezen onder het begrip bestuursdocument. Eigenlijk is alle informatie in het bezit van een bestuursorgaan op te vragen. De afkomst van het document is niet belangrijk, zolang het maar bij een bestuursorgaan berust.<sup>238</sup>

<sup>235</sup> Boukema, 'De wob: recente', p. 35.

<sup>236</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 2.

<sup>237</sup> Smit, *Een Muur van*, p. 2.

<sup>238</sup> Schram, 'Executive transparency in', p. 34-41.

### 5.1.6 Informatieverstrekking

In artikel 7 van de Nederlandse wob is vastgelegd hoe de opgevraagde informatie moet worden verstrekt. Het bestuursorgaan stelt de informatie beschikbaar in de in het artikel genoemde vormen en houdt daarbij rekening met de voorkeuren van de verzoeker. De informatie kan worden aangeleverd in de vorm van een kopie of ander soort weergave van de letterlijke inhoud van een document, maar het mag ook een uittreksel of samenvatting zijn. Het bestuurorgaan kan er ook voor kiezen inzage in documenten te geven of een deel van een document te verstrekken. Voor het aanleveren van die informatie mag het bestuursorgaan (kopie)kosten in rekening brengen van de verzoeker. Voor de Rijksoverheid zijn die tarieven vastgelegd in het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur.

In België wordt meer vanuit de aanvrager gedacht en een betere service verleend. Elke informatieverzoek wordt geregistreerd bij het overheidsorgaan waar het binnenkomt. Mocht het aangeschreven bestuursorgaan niet over de juiste documenten beschikken, is het verplicht de aanvrager door te verwijzen naar de juiste instantie. Onder de Vlaamse wetgeving is het aangeschreven bestuursorgaan zelfs verplicht het wob-verzoek door de sturen naar het orgaan waarvan wordt vermoed dat het de gevraagde documenten in handen heeft. Daarnaast moet de aanvrager daarvan op de hoogte worden gesteld.<sup>239</sup>

### 5.1.7 Bijzondere openbaarheidregelingen

In Nederland zijn bij sommige documenten bijzondere openbaarheidregelingen van kracht, zoals de Wet politieregisters bij opvraag van politieonderzoeken. Volgens de juridische stelregel *lex specialis derogat lege generali* hebben speciale openbaarheidregelingen - mits uitputtend vastgelegd in andere wetten - voorrang boven de algemene wob. Regelingen zijn uitputtend wanneer hun bestaan kan voorkomen dat door toepassing van de wob afbreuk wordt gedaan aan de bepaalde bepalingen in die bijzondere wet. Nog onduidelijker is het in België, waar de wob misschien wel sluitender is, maar wel verschillende varianten kent in elk gewest.

De Britse FOIA echter, laat overheden clausules in andere wetten intrekken die de openbaarmaking van informatie belemmeren. Onderzoek uit 2005 toonde aan dat er 210 wetsartikelen bestaan die de openbaarheid van overheidsinformatie belemmeren. Zevenentwintig daarvan kunnen niet worden geschrapt omdat clausules

<sup>239</sup> Schram, 'Executive transparency in', p. 34-41.

in internationale verdragen betreft of omdat ze zijn aangenomen na de FOIA. De overige gevallen worden bekeken of zijn inmiddels ingetrokken.<sup>240</sup>

## 5.2 Geschiedenis

### 5.2.1 Invoering

De drie overheden hebben een trage invoering van de openbaarheidwetgeving gekend waarbij wetsvoorstellen uiteindelijk vaak in zwaar afgezwakte vorm werden aangenomen.

Op 9 juni 1970 werd het eindrapport van de Commissie-Biesheuvel gepresenteerd over de openbaarheid van het Rijk en adviseerde de commissie om een wet openbaarheid in het leven te roepen en gaf daarbij een wetsontwerp. Het kabinet reageerde terughoudend, waardoor het bijna vijf jaar duurde voordat een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer werd ingediend. Het uiteindelijk ingediende wetsvoorstel was een stuk minder vooruitstrevend dan het ontwerp van de Commissie-Biesheuvel. Interne discussies tussen opvolgende kabinetten zorgde voor extra vertraging. De *wob* verscheen op 9 november 1978 in het *Staatsblad*, maar trad uiteindelijk pas op 1 mei 1980 in werking.<sup>241</sup>

In België zit de vertraging vooral in het aanstellen en laten functioneren van de beroepsinstantie. De Commissie voor de Toegang tot en het Hergebruik van Bestuursdocumenten (CTB) - in 1994 aangesteld voor drie jaar en eenmaal te verlengen – is pas in 2009 vernieuwd. Terwijl de Commissie de openbaarheid in België moet verbeteren, is het zelf slecht te vinden op internet en zijn de uitgebrachte adviezen niet online te raadplegen. Voorhof noemt het ‘schrijnend’ dat de adviezen niet toegankelijk zijn omdat deze belangrijk zijn voor de burgers en journalisten, maar ook voor de administratie. ‘Die honderden adviezen die de commissie geleverd heeft, zetten de ijkpunten uit en geven richtlijnen hoe de wet geïnterpreteerd kan worden.’<sup>242</sup>

De Britse FOIA werd in 2000 aangenomen, maar werd pas in januari 2005 volledig ingevoerd. In de tussentijd waren overheden bezig hun communicatiebeleid op touw te zetten voor de actieve openbaarheid die onder de openbaarheidregeling van hen verwacht werd en bestond er feitelijk geen eenduidige openbaarheidwet in het Verenigd Koninkrijk. Wat wel bestond was een gefragmenteerde groep regels, soms in de vorm van wetten en soms in de vorm van codes. De implementatie van de FOIA ging

<sup>240</sup> Banisar, *Freedom of information*, p. 156.

<sup>241</sup> Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie*, p. 82.

<sup>242</sup> Dirk Voorhof geciteerd in Durmortier, *15 jaar wobben*.

extreem langzaam. Het invoeren van de wet werd niet over verschillende fases verdeeld, maar alle lokale en nationale overheidsinstellingen stapten allemaal tegelijk over op de nieuwe regelgeving (*the big bang approach*). Daarnaast was de wetgeving zoals voorgesteld in het wetsvoorstel van 1997 op sommige vlakken vooruitstrevender dan de FOIA die uiteindelijk aangenomen is. In de achttien maanden tussen de publicatie van het wetsvoorstel en de definitieve wet is de regering er in geslaagd om de tekst behoorlijk af te zwakken. Dit geeft aan dat openbaarheid van overheidsinformatie niet welkom is binnen een aantal regeringsonderdelen.<sup>243</sup>

### 5.2.2 Wetswijzigingen

Op de laatste wijziging in de Nederlandse WOB na, zorgden de wetswijzigingen voor een verbeterd functioneren van de openbaarheidswetten. De Nederlandse WOB heeft vier grote wijzigingen ondergaan. In 1994 werd een nieuwe versie van artikel 1a WOB in de wet opgenomen omdat de Algemene wet bestuursrecht (AWB) in 1994 in werking trad. De WOB werd door de wijziging van toepassing op meer bestuursorganen. Eerder was deze namelijk uitsluitend van toepassing op ministers, bestuursorganen van provincies en gemeenten en bestuursorganen die op algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. Zelfstandige bestuursorganen vielen niet onder het bereik van de wet.

In 1998 werd het aanwijzingsbesluit vastgesteld; er werd een groot aantal bestuursorganen als WOB-orgaan aangewezen. Vanaf toen gold dat de WOB van toepassing is op andere bestuursorganen voor zover niet bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd. Voor de definitie van bestuursorgaan moet worden aangesloten bij de AWB.

In 2003 verviel de bijzondere positie van bestuursorganen op beleidsterrein van het ministerie van OCW. Terwijl het uitgangspunt is dat alle bestuursorganen onder de WOB vallen, was de WOB eerder slechts van toepassing op bestuursorganen belast met onderwijs en onderzoek op beleidsterrein van het ministerie van OCW. Nu is de WOB bijvoorbeeld ook van toepassing op (de raden van bestuur van) academische ziekenhuizen.<sup>244</sup>

De laatste wetswijziging van de Nederlandse WOB werd op 1 oktober 2009 van kracht. Toen zijn de beslistermijnen veranderd. De bevroegde overheid moet binnen

<sup>243</sup> Macdonald QC en Jones, *The Law of Freedom*, p. 3-4.

<sup>244</sup> Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie*, p. 90.

vier weken beslissen en berichten aan de aanvrager of de gevraagde informatie wordt vrijgegeven. Het bestuursorgaan mag die beslissing met vier weken uitstellen, maar moet daar wel schriftelijk een officiële reden voor opgeven aan de informatieverzoeker. Eerder gold voor beide fases een termijn van twee weken.<sup>245</sup> De verlening van de twee termijnen heeft te maken met de invoering van de ‘Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen’.

Met het nieuwe decreet van 26 maart 2004 wilde de Vlaamse regering een aantal knelpunten in het openbaarheiddecreet van 18 mei 1999 oplossen.<sup>246</sup> Een van de belangrijkste vernieuwingen was het verkorten van de uitvoeringstermijn met daarbij de doorverwijzingverplichting voor bestuursorganen en de vereenvoudiging van de beroepsprocedure. De termijn voor de uitvoering van de beslissing is teruggebracht van veertig tot dertig dagen. De termijn gaat in op de dag na de registratie van de aanvraag. Deze wijziging was nodig om te voldoen aan het Verdrag van Aarhus dat stelt dat binnen de termijn van één maand, die eventueel verlengbaar is, de informatie daadwerkelijk beschikbaar moet worden gesteld. Werd de antwoordtermijn al eens verlengd met dertig dagen, dan geldt er een uitvoeringstermijn van 45 dagen.<sup>247</sup>

Daarnaast kreeg de beroepsinstantie uitvoeringsbevoegdheid. De uitvoering van de informatieverstrekking gebeurt in de eerste plaats door de instantie waarbij de aanvraag werd ingediend. De beroepsinstantie heeft de mogelijkheid om de gevraagde bestuursdocumenten bij het betreffende bestuursorgaan op te vragen en bij de aanvrager te bezorgen. Daarnaast beschikt de beroepsinstantie over de bevoegdheid tot dwanguitvoering ten aanzien van een aantal instanties.<sup>248</sup>

Ten slotte bevordert het nieuwe decreet de eenvormigheid. Uitgangspunt in het ontwerp is dat alle bestuursorganen voor zover ze binnen de bevoegdheid vallen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest onder het decreet vallen.<sup>249</sup>

In juli 1993 publiceerde de Britse regering een *White Paper*, een wetsvoorstel getiteld ‘*White Paper on Open Government*’. Deze werd opgevolgd door de ‘*Code of Practice on Access to Government Information*’, een wet die op 4 april 1994 van kracht werd. De Code, die in 1997 werd gewijzigd, had betrekking op bepaalde ministeries en andere bestuursorganen die onder de jurisdictie van de Ombudsman

<sup>245</sup> Smit, *Een Muur van*, p. 2.

<sup>246</sup> Schram, ‘Toegang tot documenten’, p. 18-28.

<sup>247</sup> Schram, ‘Openbaarheid van bestuur’, p. 37.

<sup>248</sup> Schram, ‘Openbaarheid van bestuur’, p. 37.

<sup>249</sup> Schram, ‘Openbaarheid van bestuur’, p. 19.

vielen. Uiteindelijk zorgde de Code, die bij aanneming de verwachtingen van een meer open overheid behoorlijk opdreef, niet voor een aantasting van geheimhoudingscultuur binnen de Britse overheid. Het werd duidelijk dat er radicalere methodes nodig waren om een open overheid te bewerkstelligen.<sup>250</sup> Het wetsvoorstel van 1997 deed een voorstel voor de FOIA, wetgeving waarbij de *Code of Practice* zou worden vervangen door duidelijke en consistente regels die gelden voor alle overheden.<sup>251</sup> De *Freedom of Information Act* (FOIA), werd aangenomen in november 2000 en trad in januari 2005 in werking.

Als verbeterpunt kan worden opgemerkt dat de FOIA betrekking heeft op meer bestuursorganen dan de eerdere Code, die zich beperkte tot de centrale overheid. Daarnaast zijn de mogelijkheden voor de burger in de FOIA uitgebreider. De wet stelt elke burger in staat een informatieverzoek te doen aan een publieke autoriteit en heeft daarbij het recht die informatie te ontvangen als het in het bezit is het bevroegde bestuursorgaan. Onder de wet vallen: de regering, de ministeries, het parlement, ondergeschikte bestuursorganen, lokale autoriteiten, *National Health Service*, gesubsidieerde scholen en universiteiten, de politie en een groot aantal overige bestuurs- en adviesorganen. Uiteraard is deze regel wel gebonden aan een aantal uitzonderingen.<sup>252</sup>

### 5.3 De openbaarheidcultuur

De drie overheden hebben een positieve ontwikkeling ondergaan op het gebied op openheid, maar zien zelf niet het belang in van het goed functioneren van de openbaarheidwet.

#### 5.3.1 Het functioneren van de WOB

In geen van de drie landen wordt beweerd dat de openbaarheidwet naar behoren functioneert. Als de Nederlandse WOB wordt beoordeeld naar aanleiding van het totaal aantal WOB-verzoeken, dan functioneert de wet naar behoren. Aan de andere kant kan worden beargumenteerd dat de wet ook bij de expliciete en ingewikkeldere aanvragen een oplossing moet bieden. In de evaluatie van de WOB uit 2004 concludeert Brandsen: ‘Zo beschouwd is de wet niet succesvol: juist in een aantal gevallen waarin

<sup>250</sup> Palmer, ‘Freedom of’, p. 147-158.

<sup>251</sup> Macdonald QC en Jones, *The Law of Freedom*, p. 16.

<sup>252</sup> Oliver, *Constitutional Reform in*, p. 164 -165.

nadrukkelijk een beroep op haar wordt gedaan, functioneert zij in de praktijk niet goed.<sup>253</sup>

De ruime termijnen of wachttijden in België zorgen er volgens de Belgische hoogleraar Dirk Voorhof voor dat de federale openbaarheidwetgeving niet ten volle beantwoordt aan de soms dringende behoefte aan inzage of kopie van bepaalde bestuursdocumenten door NGO's, actiegroepen, verenigingen, burgers en vooral ook media en journalisten.<sup>254</sup>

### 5.3.2 Opstelling van de overheid

De overheden van de drie landen nemen geen actieve houding aan als het gaat om het beter laten functioneren van de openbaarheidregelingen.

Veel van de problemen die tijdens de eerste wetsevaluatie van begin jaren tachtig al benoemd werden, zijn in de huidige Nederlandse situatie nog steeds aan de orde. In 2004 concludeert Brandsen in zijn wetsevaluatie dat: 'De conflicten die voor de rechter worden uitgevochten spitsen zich in veel gevallen toe op de betekenis van een aantal centrale begrippen in de wet. De uitgangspunten van de wob kunnen daarbij op de achtergrond raken. De geest van de wet en de praktijk van de toepassing ervan liggen in de beleving van zowel overheid als burger verder uit elkaar dan aanvaardbaar is.'<sup>255</sup> Instanties als de NVJ en de VVOJ klagen dat het kabinet alle adviezen over de verbetering van de wob links laat liggen, terwijl 'eigen verantwoordelijkheid van de burger' en 'het terugwinnen van het vertrouwen in de overheid' twee van de speerpunten waren van het kabinetsbeleid van Balkenende II.<sup>256</sup>

In België doet dezelfde situatie zich voor. In 2004 deed een werkgroep voor de hervorming van de federale openbaarheidwetgeving concrete voorstellen tot verbetering en actualisering van de wob. Maar de Belgische politici namen het advies niet ter harte. Volgens Voorhof vanwege 'een volstrekte desinteresse en zelfs een duidelijke onwil om het openbaarheidsprincipe op federaal niveau in de praktijk te helpen realiseren'.<sup>257</sup>

Ook de Britse overheid hield traditioneel veel informatie geheim. Sinds begin jaren negentig komen de initiatieven tot een meer open bestuursvoering langzaam van

<sup>253</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 50.

<sup>254</sup> Voorhof, 'Passieve openbaarheid van', 221-235.

<sup>255</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 56.

<sup>256</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 55.

<sup>257</sup> Voorhof, 'Openbaarheid van bestuur', p. 2-3.

de grond, maar ook hier gaat dat niet gepaard met enthousiasme.<sup>258</sup>

Opvallend is dat de wetgever in het Verenigd Koninkrijk en de decreetgever in Vlaanderen bij de vormgeving van de huidige wetteksten geprobeerd hebben vanuit de burger te denken, in plaats van vanuit de overheid. Zoals ook al uit de eerste zin van de *White Paper* valt op te maken, bevat de FOIA een nieuwe element: een verschuiving in de machtsbalans van de overheid naar de burger. Blijkbaar realiseert de wetgever zich dat een open overheid een fundamenteel ingrediënt is van het democratische ideaal dat verantwoording niet kan worden gerealiseerd als het electoraat niet volledig geïnformeerd is.<sup>259</sup>

Het nieuwe decreet in Vlaanderen bevat een verhoogde burgervriendelijkheid. De wettekst is vanuit het oogpunt van de gebruiker geschreven, de beroepsprocedure is vereenvoudigd en bestuursorganen zijn verplicht verzoekers naar het juiste orgaan door te verwijzen.<sup>260</sup>

#### 5.4 Praktijk

In de praktijk komen veelal dezelfde problemen voor. Vertraging in de procedure en tegenwerking van ambtenaren zijn onder journalisten de meest gehoorde klachten.

In Nederland doen zich de volgende structurele problemen voor:

1. De wettelijke beslistermijnen worden regelmatig overschreden. Waar bestuursorganen twee weken – of na de wetswijziging vier weken – de tijd hebben, komt het vaak neer op enkele maanden.<sup>261</sup> Veel verzoekers haken hierdoor vroegtijdig af.
2. Ambtenaren hebben moeite met de implementatie van bepaalde begrippen in de wet, met name de uitzonderingsgronden en de beperkingen. De begrippen zijn te ruim en te weinig specifiek geformuleerd.<sup>262</sup> Maar soms worden de uitzonderingsgronden ook creatief ingezet, wat leidt tot extra vertragingen.
3. De WOB is geen lekenwet, zoals wel de bedoeling was. De wet en de procedure is ingewikkeld en tijdrovend voor burgers en journalisten. Meer dan een derde van de journalisten die een verzoek indienen, vertrouwt niet geheel en al op eigen kennis en schakelt een deskundige in. Een vijfde start de procedure

<sup>258</sup> Jones en Thompson, 'Administrative Law in', p. 199-258.

<sup>259</sup> Palmer, 'Freedom of', p. 148.

<sup>260</sup> Schram, 'Openbaarheid van bestuur', p. 37.

<sup>261</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 49.

<sup>262</sup> Duyvendak en Vleugels, *Open de Oester*, p. 7-8.

samen met een deskundige collega van de redactie. Een groot probleem daarbij is dat er niet altijd budget is bij kranten voor het inhuren van specialisten.<sup>263</sup> Zo komt het dat wob-verzoeken vaak tekort schieten in de juiste formulering van de vraag, komen ze soms binnen bij het verkeerde loket en bevatten ze te weinig subsidiaire vragen. Als journalisten zich beter zouden voorbereiden alvorens ze het verzoek indienen, stijgt de kans van slagen.<sup>264</sup>

Een rapport uit 2004 over de implementatie van de Belgische openbaarheidswet somt overeenkomstige praktische problemen op:

- Het recht op toegang tot overheidsinformatie is niet goed genoeg beschermd door de bestaande bezwaarprocedure.
- Burgers zijn niet bekend genoeg met het recht op toegang tot overheidsinformatie.
- Ambtenaren zijn niet goed getraind.<sup>265</sup>

Daarnaast kennen de meeste Belgische journalisten de complex versnipperde wetgeving over de openbaarheid van bestuur niet en maken er weinig gebruik van omdat de wetgeving geen handvatten geeft om snel aan informatie te komen.<sup>266</sup> Dat heeft negatieve gevolgen voor de wob, zolang er weinig gebruik wordt gemaakt van de wetgeving zullen de problemen minder snel worden aangepakt.<sup>267</sup>

Een ander praktische probleem, gesignaleerd in de Vlaamse geschreven media maar ook van toepassing op de Nederlandse en Belgische situatie, is dat kranten niet altijd de middelen hebben om voor lange tijd een redacteur te missen die zich stort op het lezen en verkrijgen van complexe en tijdrovende dossiers.

#### 5.4.1 Vertraging

Voor de journalistiek in de drie de landen vormen de trage procedures en de lange beslistermijnen de grootste obstakels. Zoals in de evaluatie van Brandsen en de publicatie van Smit naar voren komt, zijn journalisten gericht op actualiteit, wat zijn weergave heeft op het informatieverzoek. Menig potentieel wob-verzoek wordt niet ingediend omdat journalisten al vermoeden dat de moeite niet zal lonen. Ook zijn alleen onderwerpen geschikt die bij enige vertraging hun actualiteitswaarde behouden.

<sup>263</sup> Smit, *Een muur van*, p. 11.

<sup>264</sup> Smit, *Een muur van*, p. 14.

<sup>265</sup> Banisar, *Freedom of information*, p. 48.

<sup>266</sup> Smit, *Een Muur van*, p. 62-63.

<sup>267</sup> Durmortier, *15 jaar wobbien*.

Uitstel betekent dus afstel en daarmee raakt het probleem van de vele vertragingen de kern van de wet. Veel journalisten haken voor de bezwaarfase af.

Net als in Nederland klagen de gebruikers van de openbaarheidwet van het Verenigd Koninkrijk over het bovenmatig gebruik van de uitzonderingregels door bestuursorganen. Vertragingen zijn een groot probleem geweest in het eerste jaar dat de FOIA in werking was. Ondanks dat de wet voorschrijft dat de WOB-verzoeken binnen twintig dagen beantwoord moeten worden, hebben veel verzoeken ernstige vertragingen opgelopen.<sup>268</sup> De *Information Commissioner* had in 2006 zelf ook een achterstand weg te werken van klachten. Sommige verzoekers wachtten meer dan zes maanden op een reactie van de *Information Commissioner*. Het gros van de door de commissaris genomen besluiten besloeg problemen omtrent vertragingen.<sup>269</sup>

#### 5.4.2 Manipulatie

Onder de Nederlandse gebruikers van de WOB is het breed gedragen dat WOB-procedures ruimte laten voor manipulatie door ambtenaren die daarvan gebruik wens te maken.<sup>270</sup> Dan gaat het vooral om de onduidelijke en breed gedefinieerde begrippen uit de wettekst, zoals ‘persoonlijke beleidsopvattingen’ en ‘bestuurlijke aangelegenheid’, die ambtenaren zouden gebruiken om het verzoek af te wijzen.

Ook in het Verenigd Koninkrijk wordt deze trend gesignaleerd. Vanuit de Britse regering is geadviseerd om adviezen, aanbevelingen en nog te maken keuzes achter te houden, en feitelijke achtergrondinformatie vrij te geven. Alleen gebeurt het maar al te vaak dat alle informatie wordt achtergehouden, inclusief achtergrondmateriaal, terwijl ook de Britse openbaarheidwet het vrijgeven van documenten verlangt, tenzij de openbaring het publieke belang meer slecht dan goed doet.<sup>271</sup>

#### 5.5 Vergelijking

Uit de vergelijking komt naar voren dat de overheden van Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk een positieve ontwikkeling hebben ondergaan op het gebied van openheid, maar ook dat zij zelf niet altijd het belang inzien van het goed functioneren van de openbaarheidwet. De landen hebben een trage invoering van de

<sup>268</sup> Frankel, ‘It’s Britain’.

<sup>269</sup> Frankel, ‘It’s Britain’.

<sup>270</sup> Brandsen [e.a.], *Over wetten en*, p. 51.

<sup>271</sup> Frankel, ‘It’s Britain’.

openbaarheidwetgeving gekend waarbij wetsvoorstellen uiteindelijk vaak in zwaar afgezwakte vorm werden aangenomen.

Vanuit het perspectief van de journalistiek zorgden de wetswijzigingen in de Nederlandse wob, op de laatste wijziging in de Nederlandse wob na, voor een verbeterd functioneren van de openbaarheidwet. De wijzigingen in de jaren negentig en begin eenentwintigste eeuw waren gunstig voor de journalistiek: er werden steeds meer instanties als bestuursorgaan aangewezen. De vraag is of een gunstigere wetgeving weerslag heeft op de praktijk. Maken journalisten meer gebruik van een gunstige wob? En heeft een wetswijziging ten nadele van de journalistieke praktijk tot gevolg dat journalisten minder verzoeken doen?

Aan de situaties in het Verenigd Koninkrijk en Vlaanderen te zien geeft een verbetering van de openbaarheidwetgeving een goede stimulans om meer te ‘wobben’. Toen men in 2005 in het Verenigd Koninkrijk eindelijk een beroep kon doen op de FOIA kwamen er dat jaar tussen de 100.000 en 130.000 informatieverzoeken binnen bij de Britse bestuursorganen en heeft de Britse journalistiek sinds de inwerkingtreding van de FOIA enthousiast gebruik gemaakt van de mogelijkheid om informatie op te vragen bij bestuursorganen.<sup>272</sup>

In Vlaanderen is dezelfde ontwikkeling merkbaar alleen op een minder grote schaal. In maart 2004 kreeg Vlaanderen een nieuw openbaarheiddecreet waarin de eerste beslistermijn werd ingekort en de afdwingbaarheid van de beslissingen van de beroepsinstantie werden aangescherpt. Volgens de directeur van het Fonds Pascal Decroos, Ides Debruyne, waait er sinds enkele jaren een frisse wind door de Vlaamse journalistiek. Journalisten onderbouwen hun artikelen steeds vaker met informatie uit verkregen bestuursdocumenten.<sup>273</sup> Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat in Vlaanderen en België beduidend minder gebruik wordt gemaakt van de wob vergeleken met de meeste Europese landen.<sup>274</sup>

Of bij een wetswijziging ten nadele van de journalistiek, zoals een verlenging van de beslistermijnen, zorgt voor minder wob-verzoeken zal de tijd moeten leren. De wachttijd zal er voor journalisten in ieder geval niet op vooruit gaan. Want ook in het Verenigd Koninkrijk en Vlaanderen, waar de beroepsinstanties bindende adviezen kunnen uitbrengen, is vertraging het grootste probleem. Zeker bij gevoelige of

<sup>272</sup> Banisar, *Freedom of information*, p. 156.

<sup>273</sup> Debruyne, ‘wobben in de lift’.

<sup>274</sup> Roger Vleugels, Overview of all 90 FOIA countries and territories, 7 september 2009 <http://www.wobsite.be/uploads/documentenbank/9448824f6eaa30591ef096d6d073497f.pdf> p. 16.

ingewikkelde verzoeken houden bestuursorganen zich niet aan de gestelde beslistermijnen. In het Verenigd Koninkrijk heeft de beroepsinstantie zelf, de *Information Commissioner*, al te kampen met enorme achterstanden.

Daarnaast kan men aan de openbaarheidsituatie van federaal België aflezen wat er gebeurt in een land met een slecht functionerende wet. De Belgische journalisten laten het instrument links liggen.

### 5.5 Conclusie uit vergelijking

De openbaarheidsituaties in het Verenigd Koninkrijk en Vlaanderen zijn vergelijkbaar. In die situaties is de openbaarheidwet alleen gewijzigd ten gunste van de openbaarheid. Het openbaarheiddecreet uit 2006 en de FOIA uit 2000 betekenden een verbetering van de openbaarheid in Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk, precies zoals de wetswijzigingen in de Nederlandse wob in de jaren negentig en begin 2000, die ervoor zorgden dat steeds meer bestuursorganen openheid van zaken moesten geven. De wetteksten van het Verenigd Koninkrijk en Vlaanderen zijn gericht op gebruikers. Het gaat erom dat de oplettende burger om openheid kunnen vragen en dat duidelijk is hoe de wet gehanteerd moet worden. Het zijn de bestuursorganen die aan dat informatieverzoek moeten voldoen.

Net als in Nederland kennen het Verenigd Koninkrijk en Vlaanderen van oudsher geen goede openbaarheidcultuur, maar boekten zij de laatste jaren wel vooruitgang. De media leveren daar ook een bijdrage aan door de wob als instrument te hanteren. Ze zijn niet tevreden over de werking van de wet, maar nemen hem toch ter hand.

De huidige openbaarheidsituatie in Nederland na de invoering van de verlengde beslistermijnen komt dan in grote lijnen meer overeen met de wetgeving en de praktijk van federaal België. Van de drie landen heeft federaal België het slechtste openbaarheidklimaat. De federale openbaarheidwet is blijven steken; in 1994 is deze voor het laatste gewijzigd. Weinig journalisten maken gebruik van de wet omdat die hun te weinig garanties biedt om op korte termijn de gevraagde informatie in handen te krijgen.

Of in Nederland het aantal wob-verzoeken zal afnemen als gevolg van de verlengde beslistermijn kan pas over een paar jaar worden vastgesteld. Wel is het zo dat veel journalisten de wet ingewikkeld vinden en een expert raadplegen alvorens

een verzoek te doen. Bovendien haken journalisten van wie een verzoek (gedeeltelijk) geweigerd wordt vaak al af bij de bezwaarprocedure.

Nog een overeenkomst tussen België en Nederland is de geringe interesse van de kant van de regering voor het functioneren van de WOB. Adviezen van het Fonds Pascal Decroos vinden in België geen weerklank, evenmin als de wetsevaluaties in Nederland. Oud-minister van Binnenlandse Zaken, Guusje ter Horst, weigerde eind september 2009 een gesprek aan te gaan met de NVJ naar aanleiding van haar voornemen om de beslistermijnen van de WOB aan te passen. De NVJ maakte zich zorgen over de verdubbeling van de termijn. Eerder, eind 2008, wees de minister een verregaande vervanging voor de huidige WOB van de hand. Het ging om een algemene Wet Overheidsinformatie die ontstaan is na onderzoek van hoogleraar recht en bestuur Bernd van der Meulen van de Universiteit van Wageningen.<sup>275</sup>

---

<sup>275</sup> ‘Vervanger voor de WOB-regeling van tafel’ [www.villamedia.nl](http://www.villamedia.nl) 28 november 2008  
<http://www.villamedia.nl/nieuws/bericht/vervanger-voor-wob-regeling-van-tafel/32270/>.

## 6. Vergelijking cases WOB-verzoeken

De WOB-verzoeken die als casus aan het eind van elk hoofdstuk behandeld zijn, het verzoek aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat door Brenno de Winter, het verzoek van Joris van der Aa om inzage in het rapport Van San en het verzoek van Heather Brooke om openbaring van declaraties van de Britse parlementsleden, worden aan de hand van vier vragen met elkaar vergeleken.

### 6.1 Kwam de informatie uiteindelijk vrij middels een WOB-verzoek?

#### Nederland

Op 29 september werden de gevraagde verslagen verstrekt, maar enkele projecten en alle bedragen waren zwart gemaakt waardoor de bedragen op hoog niveau geheim bleven. Dat waren precies de cijfers die het verzoek poogde te achterhalen. Op 19 april 2010 gingen de journalisten over tot publicatie, ondanks het ontbreken van de cijfers. De geheimhouding ervan was in dit geval het nieuws. Op 22 april 2010 daagde De Winter minister van Verkeer en Waterstaat, Camile Eurlings, voor de rechter om opheldering te krijgen over de 1,338 miljard. Diezelfde dag liet de minister weten toch inzage te geven in de besteding 1,3 miljard euro. Het was de druk van de publicatie en de verontwaardiging van Tweede Kamerleden die de minister Eurlings had doen besluiten de cijfers vrij te geven. Het WOB-verzoek was dus de aanleiding, maar het zorgde er uiteindelijk niet voor dat de informatie vrijkwam.

#### België

Van der Aa tekende op 26 maart 2008 beroep aan bij de Vlaamse beroepscommissie. Hij wilde het evaluatierapport getiteld *Schone schijn bedriegt over opbloeiende prostitutie in de Rafelrand* door de sociologe Marion van San in handen krijgen. Eerder had de gemeente Antwerpen zijn verzoek afgewezen. De beroepsinstantie verklaarde eind mei het beroep van Van der Aa op basis van de WOB ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond. In dit geval kwam de informatie wel direct vrij na het WOB-verzoek. De instantie gebood de gemeente Antwerpen inzage te verlenen in het rapport en een afschrift te overhandigen van het onderzoeksrapport waarbij de fictieve

namen van de prostituees en de lijst van namen van de ondervraagde prostituees onleesbaar gemaakt moesten worden.<sup>276</sup>

Verenigd Koninkrijk

Op 16 mei deed de Hoge Raad uitspraak over de beslissing van het *Information Tribunal* om openbaarheid van de declaraties af te dwingen. Het *House of Commons* verloor. Twee weken later werden, na drie jaar juridische strijd, op last van de rechter de gedetailleerde overzichten openbaar van de kosten gedeclareerd door prominente parlementariërs. De uitgebreide publicatie van de uitgaven gedaan door alle parlementleden in de afgelopen vier jaar was vastgesteld op 1 juli 2009. Dan zouden alle kosten van parlementsleden ten behoeve van hun tweede huis, communicatie en kantoorbenodigdheden op de website van het parlement verschijnen. Maar een maand eerder kwam de *Daily Telegraph* met een uitgelekte ongecensureerde versie van alle declaraties van de leden van het parlement. De krant publiceerde een serie artikelen aan die het grote declaratieschandaal in detail beschreven.<sup>277</sup>

Dit voorbeeld laat zien dat het onderhands verkrijgen van informatie in het veel sneller gaat dan een WOB-procedure doorlopen om de informatie op een eerlijke manier te ontvangen. Ook kwam de *Daily Telegraph* via de onderhandse manier aan meer informatie. Doordat de krant de ongecensureerde versie van de lijst met declaraties in ruil voor een flink bedrag in handen kreeg, waren de adressen van de tweede huizen van de parlementsleden zichtbaar. Zo kwam de praktijk van het zogenaamde *flipping* aan het licht.

Parlementsleden moeten aan het declaratiebureau van het *House of Commons* opgeven welk huis hun eerste huis is, en welk huis het tweede. Alleen voor het onderhouden van een tweede huis mogen zij kosten declareren. Het is toegestaan om dat te wijzigen, om het huis aangewezen als eerste huis als tweede huis te erkennen. Dat is bij sommige parlementsleden veelvuldig gebeurd, vandaar het woord *flipping*. Zo konden parlementsleden hypotheekrenteaf trek claimen op het ene huis om daarna de regeling om te zetten en ook voor het tweede huis kosten te declareren. Veel parlementsleden haalden op die manier het maximale uit hun vergoedingen.

<sup>276</sup> 'België: rapport sekswerkers' [www.wobsite.be](http://www.wobsite.be).

<sup>277</sup> 'Expenses: how MP's' *Daily Telegraph*.

## 6.2 Hoe lang duurde de procedure?

### Nederland

Op 26 mei 2009 diende onderzoeksjournalist Vincent Dekker mede uit naam van Brenno de Winter een wob-verzoek in per e-mail bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In juli werd duidelijk dat het departement dit niet als wob-verzoek ziet en verzoekt om een nieuw verzoek. Een uitgebreid verzoek volgde in augustus.

Op 29 september werden verslagen verstrekt, maar zijn de belangrijkste bedragen zwart gemaakt. Na het publiceren van een artikel op [www.nu.nl](http://www.nu.nl) en in *Trouw* en na vragen vanuit het parlement, zwichtte Camile Eurlings en bracht op 22 april 2010 de tot dan toe onbekende cijfers naar buiten. In totaal nam de wob-procedure een klein jaar in beslag. Als de volledige procedure zou moeten worden doorlopen, was daar waarschijnlijk nog een jaar bij gekomen.

### België

Het rapport van Marion van San, *Schijn bedriegt: Het opbloeien van prostitutie in de rafelrand* werd opgeleverd in november 2007. Begin maart 2008 raakte het bestaan van het rapport pas bekend. Maar opdrachtgever GHAPRO verklaarde dat het rapport niet publiekelijk gemaakt zou worden. Alleen het stadsbestuur van Antwerpen zou het onder ogen krijgen. Journalist Joris van der Aa deed direct na de bekendmaking een poging om het rapport openbaar te krijgen via een wob-verzoek. Hij kreeg al snel officieus antwoord van de burgemeester van Antwerpen, Patrick Janssens, die tijdens een persconferentie te kennen gaf dat de wet openbaarheid van bestuur niet van toepassing kon zijn op het rapport Van San omdat het geen bestuursdocument betreft aangezien het rapport niet door de gemeente maar door een zorginstelling is aangevraagd. Van der Aa tekende op 26 maart 2008 beroep aan bij de Vlaamse beroepscommissie. Eind april 2008 verklaarde de beroepsinstantie het beroep van Van der Aa op basis van de wob ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond. De instantie gebood de gemeente Antwerpen inzage te verlenen in het rapport.

Dit verzoek is een voorbeeld van een snelle afwikkeling van de procedure. Dat Van der Aa het rapport na twee maanden gesteggel in handen kreeg, is mogelijk door de inmenging van de Vlaamse beroepsinstantie die haar beslissingen kan afdwingen. Na de bezwaarprocedure bij het bestuursorgaan zelf, kan men in Vlaanderen nog een tweede bezwaarprocedure beginnen alvorens de stap naar de rechtbank moet worden

genomen. In Nederland bestaat die tussenstap niet en gaat men gelijk de tijdrovende procedure van een rechtszaak in.

#### Verenigd Koninkrijk

Journaliste Heather Brooke is ruim drie jaar bezig geweest om de declaratiecijfers van de Britse parlementsleden boven tafel te krijgen. Zodra de FOIA van kracht werd, op 1 januari 2005, begon ze met het opvragen van informatie over de kosten gemaakt door de 646 parlementariërs. Op 16 mei 2008 besliste de Hoge Raad dat de documenten moesten worden verstrekt en op 23 mei 2008 werden de cijfers gepubliceerd.

### 6.3 Hoe handelde het bestuursorgaan in kwestie?

#### Nederland

Bij het verstrekken van de documenten door het ministerie van Verkeer en Waterstaat werd aangevoerd dat het concurrentiegevoelige informatie betrof. Daarom werden namen en bedragen in de documenten zwart gemaakt. De minister wees op de regionale openbaar vervoersbedrijven als Veolia en Connexxion als concurrenten van de NS. Tijdens de bezwaarprocedure nam de Nederlandse Spoorwegen deel aan de procedure als ‘derde belanghebbende’. Ook de NS bepleitte geheimhouding vanwege de concurrentiegevoelige informatie in de documenten. Het bezwaar dat journalist De Winter aan het adres van het bestuursorgaan maakte, werd verworpen. Vervolgens bracht De Winter een rechtszaak in voorbereiding. Op 22 april 2010 daagde De Winter minister van Verkeer en Waterstaat, Camile Eurlings, voor de rechter om opheldering te krijgen over de 1,338 miljard. Diezelfde dag liet de minister weten toch inzage te geven in de besteding van het fonds. Het aanvoeren van de concurrentiegevoeligheid van de cijfers bleek niet meer aan de orde te zijn. Het lijkt erop dat het ministerie het argument concurrentiegevoeligheid als obstructiemiddel gebruikte.

#### België

De gemeente Antwerpen wees het WOB-verzoek van Van der Aa af omdat het rapport niet in bezit van de gemeente was en daarmee geen bestuursdocument dat ‘gewobd’ kan worden. Begin maart maakte de gemeente wel een samenvatting van het rapport

openbaar, maar nam ook maatregelen om te voorkomen dat totale rapport kon uitlekken: de leden van het college moesten hun exemplaar van het rapport afgeven.

Het Gezondheidshuis Antwerpse Prostitutie (GHAPRO), een organisatie die subsidie van de gemeente ontvangt, zou volgens de gemeente het rapport in handen hebben. In de overeenkomst tussen GHAPRO en de universiteit van Rotterdam, waar Van San indertijd werkzaam was, was een clause opgenomen die de openbaarmaking van de inhoud van de studie tot twee jaar na overhandiging verbood. Bij het beroep bij de Vlaamse beroepsinstantie werd echter besloten dat het rapport toch openbaar moest worden gemaakt, met inachtneming van de privacy van de prostituees. Het bestuursorgaan ging niet in hoger beroep en overhandigde het rapport. Ook in dit geval waagde het bestuursorgaan in eerste instantie een poging om het rapport geheim te houden door verschillende onjuiste argumenten aan te voeren. De uitspraak van de Vlaamse beroepsinstantie werd echter wel nageleefd, in tegenstelling tot de uitspraken van de *Information Commissioner* en het *Information Tribunal* over de declaraties.

#### Verenigd Koninkrijk

De *Speaker* van het *Common House*, Michael Martin, besteedde in de drie jaar durende procedure meer dan 200.000 pond aan belastinggeld om transparantie omtrent de uitgaven van parlementsleden tegen te gaan. Hij ging tot aan de Hoge Raad om het informatieverzoek tegen te gaan. Wel was de openbaring aanleiding voor discussie over de hervorming van de declaratieregels en betaalde een aantal parlementsleden bedragen terug. De John Lewis-lijst werd afgeschaft, maar parlementariërs behielden wel het recht hun tweede huis in te richten op kosten van de belastingbetaler. Later volgde een aantal versnipperde hervormingen.

Eind januari 2009 werd toch gepoogd de overheidsopenheid in te perken; er werd een motie ingediend die het parlement uitsluit van belangrijke onderdelen van de *Freedom of Information Act*.<sup>278</sup> Als de wetswijziging was doorgevoerd kon worden voorkomen dat declaratiedetails van parlementsleden onthuld zouden worden. De motie werd verworpen, maar geeft wel een signaal af over de slechte staat van de openbaarheidcultuur in het Verenigd Koninkrijk.

#### 6.4 Kan worden beargumenteerd dat de wob gefunctioneerd heeft?

<sup>278</sup> 'Expenses: how MP's' *Daily Telegraph*.

## Nederland

Het is niet de verdienste van de wob dat de gevraagde informatie vrij is gekomen, daar heeft de assertieve houding van de journalist voor gezorgd. De Winter maakte kort gezegd nieuws van het niet krijgen van de cijfers waarna de minister over de brug kwam. Het was voor De Winter belangrijk dat de informatie snel vrij zou komen aangezien in de tijd van het wob-verzoek en de maanden daarna de discussie over de invoering van de ov-chipkaart in volle gang was. Ook lagen de problemen met de wissels tijdens het hevige winterweer nog vers in het geheugen. Een rechtszaak met een voorafgaande wachttijd van ongeveer een jaar zou het nieuws hebben doodgemaakt.

Het blijft natuurlijk gissen of de rechter, als het wel tot een rechtszaak gekomen was, door het concurrentieargument van het ministerie heen had geprikt. Het verzoek toont wel aan dat de behandeling van een bezwaar, dat plaatsvindt bij het bestuursorgaan, vaak op niets uitloopt; het is voor het bestuursorgaan een soort thuiswedstrijd. De volgende stap is de tijdrovende stap naar de rechter. Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk hebben dat beter geregeld met tussenliggende beroepsinstanties.

## België

In dit geval heeft de Vlaamse wob gefunctioneerd. De Vlaamse beroepsinstantie sprak een afdwingbaar oordeel uit en met twee maanden tussen het wob-verzoek en de openbaring van het document kan men spreken van een snelle procedure. De in 2006 uitgebreide bevoegdheden van de Vlaamse beroepsinstantie kan de afhandeling van wob-verzoeken bespoedigen en een tijdrovende rechtszaak voorkomen.

## Verenigd Koninkrijk

Bij een dergelijke tegenwerking van een bestuursorgaan als die van het *Common House* duurt het wel een paar jaar voordat de informatie vrijkomt, want dan worden alle middelen aangewend en alle rechte niveaus geraadpleegd. Het geluk van de journalist was dat bij dit soort verzoeken het nieuws niet dood gaat. Ondanks dat de informatie met behulp van de wob is vrijgekomen, kan niet worden beargumenteerd dat de wetgeving gefunctioneerd heeft. Het slechte openbaarheidklimaat van het Verenigd Koninkrijk dat dit verzoek aan het licht bracht is duidelijk te sterk voor de Britse wob.

## 7. Analyse

In de eerste twee hoofdstukken van deze scriptie zijn juristen, wob-experts en journalisten genoemd die zich regelmatig mengen in de discussie omtrent het functioneren van de Wet openbaarheid van bestuur. Die discussie is hier kort samengevat.

### 7.1 De wettekst

In zijn proefschrift *Toegang tot overheidsinformatie* behandelt Eduard Daalder de totstandkoming van de wob. Daalder noemt de affaire Korsten in de jaren zestig als de katalysator voor de stap naar een openbaarheidswet. Ben Korsten was een public-relationsadviseur die eind jaren zestig uit de school klapte over een aantal kabinetsleden. Naar aanleiding van zijn uitspraken kwam een publieke discussie los over de macht van voorlichters binnen de overheid.

Kort na de affaire werd opdracht gegeven aan de Commissie heroriëntatie overheidsvoorlichting onder B. W. Biesheuvel om een advies aan de regering uit te brengen over de maatschappelijke functie van de overheidsvoorlichting en om een wetsvoorstel voor te bereiden omtrent het recht op informatie. Maar het kabinet-De Jong reageerde terughoudend op de conclusies. Het duurde vijf jaar voordat een zwaar afgezwakt wetsvoorstel bij de Tweede Kamer werd ingediend. De wob die op 9 november 1978 in het *Staatsblad* verscheen, trad op 1 mei 1980 in werking.

De huidige wettekst stamt, op een paar wijzingen in de jaren negentig en 2000 na, uit 1992. Volgens Daalder zijn er weinig verschillen tussen de wettekst van 1980 en 1992, maar in het perspectief van openbaarheid heeft de wet wel een stap terug gedaan. De beperkingen op openbaarheid van documenten werd aangescherpt door het begrip intern beraad ook van toepassing te laten zijn op anderen dan bestuurders en ambtenaren. De wetswijzigingen doorgevoerd in de wettekst van 1992, in 1994, 1998 en 2003, zorgden ervoor dat steeds meer bestuursorganen onder de wob vielen.

Hoogleraar bestuurskunde Taco Brandsen schrijft in 2004 een kritische evaluatie over het functioneren van de wob. Brandsen wijst op de keerzijde van het informatiestelsel waar de Nederlandse wob op gebaseerd is. Het betekent dat het voor geïnteresseerden makkelijk is om te vragen naar informatie van allerlei aard, zonder precies te weten waarnaar gezocht wordt. De megaverzoeken rond bonnetjesaffaires onder bewindslieden zijn daar een voorbeeld van.

Volgens hoogleraar publiekrecht Leo Damen is bij toepassing van de WOB het belang van de verzoeker irrelevant. De verzoeker hoeft zijn vraag niet te motiveren omdat zijn belang het publieke belang dient, zo wordt verondersteld. Daar komt volgens Damen uit voort dat de openbaring van het gevraagde document niet alleen voor de verzoeker geldt, maar voor een ieder die ernaar vraagt. Toch wijzen bestuursorganen volgens Brandsen met regelmaat verzoeken af met de redenering dat de aanvrager geen belang heeft bij de openbaarmaking van bepaalde informatie.

De jurisprudentie leert dat het begrip bestuurlijke aangelegenheid ruim moet worden uitgelegd. Documenten die inzicht verschaffen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beleid vallen onder de WOB. Ook beleid is volgens jurist en oud-voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak Piet Boukema in deze een breed begrip. Declaraties worden al beschouwd als documenten die duidelijkheid brengen over het gevoerde declaratiebeleid van een bestuursorgaan dan wel het functioneren van een bestuurder.

In zijn wetsevaluatie somt Brandsen de meest gebruikte uitzonderinggronden op. Bij de absolute uitzonderinggronden is de bescherming van de bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld (artikel 10 eerste lid onder c) de meest genoemde uitzonderingsgrond, naast de veiligheid van de Staat (artikel 10 eerste lid onder b). De relatieve uitzonderinggronden die het meest aangesproken worden zijn de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 tweede lid onder e) en het voorkomen van de onevenredige bevoordeling of benadeling van de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden (artikel 10 tweede lid onder 9).

De definities van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen, de beperkingen uit artikel 11, kennen een ruime omschrijving van het begrip. Hoogleraar staatsrecht J. A. Hofman geeft in zijn essay aan dat de definities ver kunnen rijken. Volgens Hofman besliste de Afdeling Bestuursrechtspraak meerder malen dat er sprake was van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen ook als de betreffende personen zelf buiten de kring van het bestuursorgaan afkomstig waren. Zo kunnen ook adviezen van advocaten worden beschouwd als intern beraad of persoonlijke beleidsopvatting.

Bestuursorganen zijn aan de WOB onderhevig, maar van veel semi-overheidsinstellingen is het niet gemakkelijk te bepalen of het een bestuursorgaan is.

Vaak wordt dat bij de rechter vastgesteld, zoals in het geval van het CBR. Volgens Brandsen werd de zaak van het CBR een precedent. Uit de uitspraak viel op te maken dat de uitoefening van een publieke zaak, ook als deze wordt uitgevoerd door een private organisatie, een bestuurlijke gelegenheid betreft.

Onderzoeksjournalist en VVOJ-voorzitter Margo Smit voegt daaraan toe dat voor veel instellingen nog niet door de rechter is bepaald dat zij een publieke taak vervullen en dat het daardoor voor veel instellingen onduidelijk blijft of deze onder de WOB vallen.

Brandsen signaleert in de wetsevaluatie drie trends in de jurisprudentie. Allereerst blijkt dat sleutelbegrippen in de WOB ruim worden geïnterpreteerd, zoals Hofman en Boukema ook al beschreven. Het gaat dan met name om de definitiebepalingen van ‘bestuurlijke aangelegenheid’, ‘persoonlijke beleidsopvattingen’ en ‘intern beraad’. Het begrip bestuurlijke aangelegenheid zou een selecterende werking moeten hebben, maar door de ruime definitie vallen veel informatieverzoeken juist binnen de categorie. Dat is gunstig voor de journalistiek. Maar doordat er door de rechter een ruimte uitleg wordt gegeven aan de definities van persoonlijke beleidsopvattingen en intern beraad, worden ook meer WOB-verzoeken afgekeurd.

Daarnaast blijkt dat zowel verzoekers als bestuursorganen zich steeds vaker bij de rechter beroepen op de bijzondere openbaarheidregelingen die de WOB overtreffen. Volgens Brandsen komt dat omdat overheidsorganen vaker vrezen dat de uitzonderingsgronden in de WOB geen houvast bieden om gevoelige informatie buiten de openbaarheid te houden. De bijzondere openbaarheidregelingen zijn vaak sterk geformuleerd.

Ten slotte bemerkt Brandsen dat sommige bestuursorganen, met name gemeenten, verzoeken weigeren op basis van de overtuiging dat de informatieverstrekking het publieke belang niet dient. Uitgangspunt van de WOB is het publieke belang te dienen waarbij het persoonlijke motief van de verzoeker geen rol speelt.

## 7.2 De journalistieke praktijk

Over de praktijk in de rechtbank schrijft Brandsen dat de conflicten die voor de rechter worden uitgevochten zich voornamelijk toespitsen op definitiebepalingen van begrippen in de wettekst. Volgens Brandsen raken de uitgangspunten van de WOB,

zoals een goede en democratische bestuursvorming, daardoor op de achtergrond. De geest van de wet en de uitvoering ervan in de praktijk liggen in de beleving van zowel gebruiker als bestuursorgaan ver uit elkaar.

Smit en Brandsen wijzen erop dat onderscheid gemaakt moet worden tussen impliciete en expliciete wob-verzoeken. In principe is iedere vraag aan de overheid een wob-verzoek, maar er zijn ook verzoeken die nadrukkelijk worden gepresenteerd als een wob-verzoek en waarvan de procedure zowel door gebruikers als bestuursorganen als moeizaam wordt gekenmerkt. Dat zijn voornamelijk verzoeken gedaan door journalisten. Volgens Smit is het aantal expliciete wob-verzoeken klein; bij de landelijke bestuursorganen ligt dat aantal rond de 1000 verzoeken per jaar. Als de wob wordt beoordeeld naar de afhandeling van het totaal aantal wob-verzoeken, dan functioneert de wet naar behoren. Maar, schrijft Brandsen, het kan ook worden beargumenteerd dat de wet ook bij de expliciete en ingewikkeldere aanvragen moet functioneren. Volgens Brandsen is dat meestal echter niet het geval. Juist in de gevallen waarin nadrukkelijk een beroep op de openbaarheidswet wordt gedaan, functioneert zij in de praktijk niet goed.

Bij de expliciete verzoeken doen zich zes structurele problemen voor. Brandsen bemerkt dat de wettelijke beslistermijn regelmatig wordt overschreden. Waar bestuurorganen eerder twee weken, inmiddels vier weken de tijd hebben, komt het vaak neer op enkele maanden. Journalisten haken dan vaak af want zij zien de nieuwswaarde van hun verhaal verdampen. Uitstel betekent in deze gevallen dus afstel. Daarom noemt Brandsen de overschrijding van de termijnen meer dan een hinderlijk ongemak; in feite raken de vele overschrijdingen de kern van de wet.

Daarnaast noemt Brandsen de hoge werklast die ambtenaren ervaren bij het verwerken van een megaverzoek, meestal afkomstig van een journalist. Het gaat dan veelal om een ongespecificeerd verzoek dat veel documenten omvat en uiteindelijk relatief weinig nieuws oplevert. Bij de bekende bonnetjesaffaires bijvoorbeeld, overtrof de vraag naar informatie het gebruik ervan.

Oud-Kamerlid Wijnand Duyvendak schrijft in een kritische nota over de wob aan de Tweede Kamer dat ambtenaren moeite hebben met de implementatie van bepaalde begrippen in de wet, met name de uitzonderinggronden en de beperkingen. Volgens Duyvendak zijn de begrippen te ruim en niet afdoende geformuleerd. Dan is het niet verwonderlijk dat, zoals Brandsen opmerkt, de meeste rechtszaken worden aangespannen na onenigheid over een definitie van een sleutelbegrip uit de wettekst.

Brandsen vult aan dat onder journalisten het beeld bestaat dat de ruime definities van bijvoorbeeld persoonlijke beleidsopvattingen ruimte laten voor manipulatie door ambtenaren om het verzoek af te kunnen wijzen. Journalisten dienen daarom volgens Brandsen vaak megaverzoeken in, want hoe specifiek de vraag, redeneren zij, hoe makkelijker het voor ambtenaren is om de relevante informatie op bepaalde gronden te weigeren. Uit de doctoraalscriptie van Laura Schweig blijkt echter wel dat het wederzijds wantrouwen tussen ambtenaren en journalisten, dat de wob-procedure duidelijk bemoeilijkt, gebaseerd is op beeldvorming en uiteindelijk een *selffulfilling prophecy* wordt. Volgens Schweig verspelen journalisten helemaal geen *goodwill* bij het indienen na indienen van een wob-verzoek. Persoonlijk overleg tussen journalisten blijkt veel conflicten te verhelpen.

Duyvendak wijst ook op de beperkte werkingssfeer van de wob nu veel overheidsinstellingen (deels) verzelfstandigd of geprivatiseerd zijn. Veel van die zelfstandige bedrijven en instellingen vallen niet onder de wob, maar zouden volgens Duyvendak wel onderworpen moeten zijn aan democratische controle. Het lastige is dat het per instelling door de rechter moet worden bepaald of het onder de wob valt, dat is een tijdrovend proces.

Smit en Duyvendak brengen allebei de ingewikkeldheid van de wet naar voren. De wet en de procedure zijn ingewikkeld en tijdrovend voor journalisten. Volgens Duyvendak lijkt een verzoek doen gemakkelijk, maar is het bijna onmogelijk een verzoek succesvol af te ronden omdat er aan allerlei impliciete eisen moet worden voldaan. Smit vult aan dat eenderde van de journalisten om die reden een juridisch deskundige inhuurt bij het doen van een verzoek. Het probleem is wel dat er weinig budget bij kranten is om specialisten in te huren. Dat betekent dat een journalist of burger niet altijd toegang heeft tot overheidsinformatie, hoewel dat wel het uitgangspunt is van de wob.

Ten slotte wijst wob-expert Roger Vleugels op het feit dat lagere overheden soms extreem hoge kopiekosten hanteren. Voor de landelijke overheid staan daar vaste tarieven voor. Dat is bij gemeenten niet het geval. Hoge kosten kunnen ervoor zorgen dat journalisten na het ontvangen van een hoge rekening terugdeinzen en niet nogmaals bij een bestuursorgaan een verzoek indient.

## 8. Conclusie

Deze scriptie draagt bij aan de bestaande kennis over het functioneren van de huidige Wet openbaarheid van bestuur in de journalistieke praktijk door deze te vergelijken met de openbaarheidregelingen van België en het Verenigd Koninkrijk. Nog niet eerder is het functioneren van de Nederlandse wob in internationaal perspectief gebracht.

De scriptie laat zien dat Nederland een gemiddeld land is als het gaat om het functioneren van de openbaarheidwetgeving. Nederland kent een handjevol actief ‘wobbende’ journalisten en de afdwingbaarheid van de wob is aan verbetering toe. Uit hoofdstuk 5 blijkt dat de meeste problemen die journalisten ondervinden in het gebruik van de wob niet uniek zijn voor Nederland. Maar hoofdstuk 6 illustreert dat een progressievere wetgeving, zoals gezien in het Verenigd Koninkrijk en Vlaanderen, niet zonder meer het einde betekent van tegenwerking door bestuursorganen of een garantie is voor een goede openbaarheidcultuur met actief ‘wobbende’ journalisten en een transparante overheid.

Nederland kent, samen met België, de minst ontwikkelde bezwaar- en beroepsprocedure van de vergeleken landen. In Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk is dit beter geregeld. Beide kennen een beroepsinstantie of een soort Ombudsman die bindende adviezen mag geven over wob-verzoeken. Hoe traag een Nederlandse beroepsprocedure kan zijn blijkt uit de beschrijving van de praktijk in hoofdstuk 2. De juridische procedure van het verzoek van RTL om informatie over de aanloop naar de oorlog in Irak werd redelijk vlot afgewikkeld, maar het duurde uiteindelijk negen maanden voordat uitspraak gedaan werd door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Vanzelfsprekend beperkt dit ernstig de bruikbaarheid van de informatie zodra die dan uiteindelijk is verkregen. Het voorbeeld van de zaak die het radioprogramma *Argos* in juni 2008 aanspande tegen het ministerie van Defensie geeft op zijn beurt aan hoe slecht het met de afdwingbaarheid van de wob gesteld is. Op 11 september 2009 liet het ministerie van Defensie een paar uur voor het begin van de rechtszaak weten die dag de aanvullende stukken te laten bezorgen.

Volgens de juridische stelregel *lex specialis derogat lege generali*, toegelicht in hoofdstuk 1, hebben speciale openbaarheidregelingen - mits uitputtend vastgelegd in andere wetten - voorrang boven de algemene wob. In de wetsevaluatie uit 2004

signaleert Taco Brandsen het veelvuldige gebruik van bijzondere openbaarheidregelingen die de Nederlandse WOB te boven gaan. Overheidsorganen die vrezen dat de uitzonderinggronden in de WOB geen houvast bieden om gevoelige informatie buiten de openbaarheid te houden zoeken toevlucht tot de bijzondere openbaarheidregelingen die vaak sterk geformuleerd zijn. In de Britse FOIA, belicht in hoofdstuk 4, is dit echter beter geregeld. De FOIA laat overheden clausules in andere wetten intrekken die de openbaarmaking van informatie belemmeren. Alleen clausules in internationale verdragen of in wetten aangenomen na de invoering van de FOIA kunnen niet worden geschrapt.

Uit de vergelijking in hoofdstuk 5 blijkt dat de drie landen een trage invoering van de openbaarheidwetgeving gekend hebben, waarbij wetsvoorstellen uiteindelijk vaak in zwaar afgezwakte vorm werden aangenomen en bezwaarprocedures traag van de grond kwamen. De overheden hebben een positieve ontwikkeling ondergaan op het gebied van openheid, maar zien niet altijd het belang in van het goed functioneren van de openbaarheidwet. De opstelling van de drie overheden is niet actief te noemen als het gaat om de verbetering van de wetgeving. Meer controle op de bestuursorganen is in geen van de drie landen gewenst.

In de praktijk komen dezelfde problemen voor. Journalisten uit zowel Nederland, België als het Verenigd Koninkrijk klagen vooral over vertraging en tegenwerking door bestuursorganen. Journalisten zijn gericht op actualiteit en dat heeft zijn weergave op het informatieverzoek. Menig potentieel WOB-verzoek wordt niet ingediend omdat journalisten al vermoeden dat het indienen de moeite niet zal lonen. Ook zijn alleen onderwerpen geschikt die ook bij enige vertraging hun actualiteitswaarde behouden. Uitstel betekent dus afstel en daarmee raakt het probleem van de vele vertragingen de kern van de wet. Veel journalisten haken voor de bezwaarfase af.

De tegenwerking gesignaleerd door journalisten uit de drie landen kent echter verschillende vormen. Zoals in hoofdstuk 2 wordt beschreven gaat het in Nederland vooral om de onduidelijke en breed gedefinieerde begrippen uit de wettekst, zoals 'persoonlijke beleidsopvattingen' en 'bestuurlijke aangelegenheid', die ambtenaren gebruiken om het verzoek af te wijzen. Maar ook gewone tegenwerking wordt door sommige journalisten gesignaleerd. Het WOB-verzoek van ICT-journalist Brenno de Winter naar het invoeren van open standaarden voor computerprogramma's is daar een goed voorbeeld van.

Verder brengt hoofdstuk 2 naar voren dat de Nederlandse wettekst en de te doorlopen procedure ingewikkeld en tijdrovend zijn voor veel journalisten. Journalisten die een verzoek indienen vertrouwen vaak niet op de eigen kennis en schakelen een deskundige in of starten de procedure met een deskundige collega. Een groot probleem daarbij is dat er niet altijd budget is bij kranten voor het inhuren van specialisten. Door het gebrek aan kennis over de wob bij journalisten schieten verzoeken vaak tekort in de juiste formulering van de vraag of bevatten ze te weinig deelvragen. Het aantal expliciete wob-verzoeken dat in Nederland in een jaar bij bestuursorganen binnenkomt, ligt onder meer vanwege bovengenoemde redenen op slechts 1000 verzoeken per jaar op Rijksniveau.

Concluderend kan worden gezegd dat Nederland een gemiddeld land is als het op beslistermijnen aankomt. Wel is de wet slecht afdwingbaar, de bezwaarprocedure vaak een formaliteit die zelden een herroepen beslissing oplevert en de beroepsprocedure traag, net als in België. De bezwaarprocedure intern bij het bestuursorgaan loopt meestal niet uit op een weerlegging van de eerdere beslissing. Stuur mijn bezwaarschrift maar gelijk door naar de rechter, denken sommige journalisten. Maar een beroepsprocedure duurt lang, en er zit geen stap tussen. Dan kan Nederland beter een voorbeeld nemen aan de Vlaamse beroepsinstantie en het tweeledige Britse systeem van een *Information Commissioner* en een *Information Tribunal*.

Bestuursorganen zoeken vaak hun toevlucht tot bijzondere openbaarheidregelingen die onderdeel zijn van andere wetten die de wob overstijgen. Vaak zijn die regelingen zeer streng. Er zou net als in het Verenigd Koninkrijk onderzocht kunnen worden welke van deze regelingen afgeschaft kunnen worden. Dat maakt de situatie overzichtelijker voor journalisten en andere gebruikers die de wob willen hanteren. De Nederlandse wob zou genoeg handvatten moeten bieden om bijvoorbeeld strafdossiers van nog geopende zaken aan de openbaarheid te onttrekken.

Verder blijkt uit de vergelijking dat de Nederlandse overheid niet uniek is als het gaat om verzet tegen de invoering van het recht op openbaarheid van overheidsinformatie noch in het tegenwerken of manipuleren van sommige wob-verzoeken. In hoofdstuk 6 wordt de opmerkelijke observatie gedaan dat in Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk, waar de openbaarheidregeling progressiever is, net zo goed manipulatie en onterechte afwijzingen van de kant van de overheid voorkomen.

De invoering van de FOIA in 2005 betekende een impuls voor de Britse journalistiek om zich meer met ‘wobben’ bezig te houden. Nederland beschikt al veel langer dan het Verenigd Koninkrijk over een uitgebreide openbaarheidwet maar kent relatief weinig fanatiek ‘wobbende’ journalisten. Hoofdstuk 2 noemt tal van redenen: een ingewikkelde wettekst, trage procedures die het nieuws dood maken, gebrek aan geld bij redacties, gebrek aan kennis bij journalisten. Maar vergeleken met België, dat net als Nederland een slecht afdwingbare WOB heeft, presteren de Nederlandse journalisten bovengemiddeld. In België is het begrip WOB onder journalisten die te maken hebben met de Federale WOB nog minder wijdverspreid, zo blijkt uit hoofdstuk 3. Dat geldt ook voor Vlaanderen dat over een beter hanteerbare wetgeving beschikt, al begint de ‘wobbende’ journalist daar langzaam aan terrein te winnen.

Dat de Nederlandse WOB in de praktijk beter functioneert dan de federale versie van België, terwijl de wetteksten grotendeels overeenkomen en de regelingen even slecht afdwingbaar zijn, komt waarschijnlijk doordat de Nederlandse WOB vaker gebruikt wordt. De Nederlandse journalisten halen meer uit de WOB dan hun Belgische collega's. De afhandeling van het verzoek van Brenno de Winter om inzage in de besteding van de FENS-gelden is daar een voorbeeld van, maar geeft ook aan dat de Nederlandse journalist over volhardendheid en lef moet beschikken om de WOB te laten functioneren; met alleen de wet in de hand maakt een journalist bij ingewikkelde verzoeken geen kans. Alleen heeft niet elke journalist dat in z'n mars of beschikt hij over voldoende kennis en tijd. De Winter is bijvoorbeeld een studie rechten begonnen ten behoeve van zijn WOB-kennis.

Behalve op de wettekst stuit de Nederlandse journalist op nog een obstakel op de weg naar een succesvol WOB-verzoek: een overheid die weigert de WOB uit te voeren. Al blijkt dat een internationaal fenomeen. Ook in landen met vergaande regelgeving ondervinden journalisten tegenwerking. Maar dat de Nederlandse overheid zich weinig interesseert voor de verbetering van de openbaarheidsituatie is het grootste probleem. De WOB is namelijk aan vernieuwing toe zodat hij bruikbaar wordt voor de journalistiek, met een snellere bezwaar- en beroepsprocedure en een duidelijke wettekst. Dan groeit het aantal ‘wobbende’ journalisten als een direct gevolg daarvan.

### 8.1 Verder onderzoek

Om de effecten te meten van de wetswijziging van 1 oktober 2009 (de verruiming van

de beslistermijnen en de inwerkingtreding van de Wet dwangsom) blijkt het nog te vroeg. Er lopen nog te weinig wob-verzoeken om de wetswijziging goed te onderzoeken. Bovendien is er op het moment van schrijven nog geen uitspraak gedaan door de Afdeling Bestuursrechtspraak over de Wet dwangsom. Deze scriptie kan wel een voorzet geven voor verder onderzoek, want de eerste effecten zijn al wel degelijk zichtbaar. Journalist Brenno de Winter merkt dat de kwaliteit van de beslissingen omhoog gaat; een eventuele afwijzing wordt vaker met de juiste uitzonderingsgronden beargumenteerd, al geldt dat nog lang niet voor alle verzoeken. Daarnaast krijgt de verzoeker sneller bericht, dat wil zeggen steeds vaker binnen de beslistermijnen. Interessant voor verder onderzoek is of deze trend doorzet en of er ook andere effecten merkbaar zijn. Neemt het aantal wob-verzoeken bijvoorbeeld af, nu de beslistermijnen dubbel zo lang zijn geworden? Hoe de afwikkeling van een procedure van een in gebreke stelling gaat, is ook nog niet duidelijk, laat staan de gevolgen daarvan.

Een ander onderwerp dat verder onderzoek behoeft is de slechte administratie bij bestuursorganen. In dit onderzoek kwam aan het licht dat bestuursorganen vaak geen overzicht hebben van het aantal wob-verzoeken dat per jaar binnenkomt. Ook in Vlaanderen, waar in het decreet vermeld staat dat het turven van wob-verzoeken verplicht is, ontbreken cijfers. Sommige ministeries zijn – nu pas – bezig een administratiesysteem op te zetten, maar hebben moeite met het vinden van de juiste vorm omdat ze stuiten op kwesties als: welke verzoeken/vragen aan de overheid vallen onder de term wob-verzoek? Als dit daadwerkelijk voor veel Nederlandse bestuursorganen in alle lagen van de overheid geldt, is interessant waarom er geen overzichten worden bijgehouden en wat de moeilijkheden zijn bij het opzetten van een dergelijk notatiesysteem. Is een bestuursorgaan niet verplicht die informatie bij te houden? En als dat niet het geval is, zou dat dan niet verplicht moeten worden? Het is belangrijk dat de problemen rondom de administratie van bestuursorganen onderzocht worden. Immers, hoe kan het functioneren van de wob ooit goed worden bestudeerd als er weinig tot geen informatie over de verzoeken en hun afhandeling beschikbaar is? Uiteindelijk tasten we dan ook in het duister als het gaat om de gesteldheid van de Nederlandse vrijheid van nieuwsgaring.

## Literatuurlijst

- Banisar, D. *Freedom of information and access to government records laws around the World*, May 2004, The FREEDOMINFO.ORG Global Survey.
- ‘België: rapport sekswerkers openbaar’ [www.wobsite.be](http://www.wobsite.be) 22 april 2008  
<http://www.wobsite.be/NL/index.php?page=13&detail=341&country=13>.
- ‘Blair and Brown had new kitchens on the taxpayer; “John Lewis list” of expense claims reveals’, *The Daily Mail* 24 mei 2008  
<http://www.dailymail.co.uk/news/article-1021534/Blair-Brown-new-kitchens-taxpayer-John-Lewis-list-expense-claims-reveal.html>.
- Boukema, P.J. ‘De wob: recente ontwikkelingen in de rechtspraak’, Van ontvanger naar zender: Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.M. de Meij, A.W. Hins en A.J. Nieuwenhuis (red.), Cramwinkel, Amsterdam 2003, p. 40-43.
- Brandsen, T. [e.a.], *Over wetten en praktische bezwaren: Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur*, Universiteit van Tilburg, Tilburg 2004.
- Brandsen, Taco en Eefke Cornelissen. ‘Een wet omhuld door wantrouwen: de wob’, in: *Openbaar Bestuur* 15(2005)3, p. 18-21.
- Brooke, H. ‘Britain: new kitchens and clean windows’ [www.wobbing.eu](http://www.wobbing.eu) 26 mei 2008  
<http://www.wobsite.be/index.php?page=38&detail=358&country=38>.
- Calliauw, K. ‘Prostitutie: het geheim van Van San’ [www.indymedia.be](http://www.indymedia.be) 10 maart 2008  
<http://www.indymedia.be/nl/node/26409>.
- Daalder, E.J. *Toegang tot overheidsinformatie: Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag 2005.
- Damen, L.J.A. ‘Draagt de Wet openbaarheid van bestuur bij aan de democratische rechtsstaat?’, in: *Ars Aequi* (2004)7, p. 527-536.
- ... ‘Openbaarheid van bestuur in discussie: hoe nu verder na de Peper-bonnetjes en de voetbalvandalen, in: *Nederlands Juristenblad*, (2000)37, p. 1813-1822.
- Debruyne, Ides. ‘wobben in de lift’ [www.mediakritiek.be](http://www.mediakritiek.be) 13 juni 2008.
- Drury, Ian. ‘Blair and Brown had new kitchens on the taxpayer’ *Daily Mail* 24 mei 2008  
<http://www.dailymail.co.uk/news/article-1021534/Blair-Brown-new-kitchens-taxpayer-John-Lewis-list-expense-claims-reveal.html#ixzz0mCuTN1K8>.

- Durmortier, N. *15 jaar wobben*, Afstudeerproject 2009, Arteveldehogeschool Gent, <http://vimeo.com/4391978>
- Duyvendak W. en R. Vleugels. *Open de Oester: Nota over openbaarheid van bestuur*, 2005.
- Evaluatiecommissie Wet Openbaarheid, *Openbaarheid tussen hoop en vrees: eerste ervaringen met de wob*, interimrapport 2 oktober 1981.
- ... *Openbaarheid onder druk: discussiebijeenkomsten over de wob*, interimrapport 3 juni 1982.
- Evans, R. 'Analysis: for your information' *The Guardian* 4 januari 2006.
- ... 'Far disclosure' *The Guardian* 2 januari 2006.
- 'Expenses: how MP's expenses became a hot topic' *Daily Telegraph* 08 mei 2009  
<http://www.telegraph.co.uk/news/newsttopics/mps-expenses/5294350/Expenses-How-MPs-expenses-became-a-hot-topic.html>
- Frankel, M. 'FOI, the First year' *Press Gazette* 13 januari 2006.
- ... 'It's Britain, so some doors are locked' *The Independent* 31 december 2005.
- Hajema, Luuk. *De Glazenwassers van het bestuur: lokale overheid, massamedia, burgers en communicatie: Groningen in landelijk perspectief 1945-2001*, Van Gorcum, Assen 2001.
- Hofman, J.A. 'Openbaarheid van bestuur: een allemansvriend die ook discreet kan zijn', in: *Jurisprudentie Bestuursrecht Plus* (2004)3, p. 199-212.
- Jones, Brian. en Katharine Thompson, 'Administrative Law in the United Kingdom' *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*, René Seerden en Frits Stroink (red.), Intersentia Uitgevers, Antwerpen, 2002, p. 199-258.
- Klingenberg, A.M. en L.J.A. Damen. *De Informatiecommissaris*, Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde Rijksuniversiteit Groningen, Groningen 2007.
- Kovach, Bill en Tom Rosenstiel. *The Elements of Journalism: what newspeople should know and the public should expect*, Three Rivers Press, New York 2007.
- Lust, Sabien. 'Administrative Law in Belgium' *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*, René Seerden en Frits Stroink (red.), Intersentia Uitgevers, Antwerpen, 2002, p. 8. ; Schram, 'Executive transparency in', p. 34-41.

- Macdonald, John QC en Clive H. Jones. *The Law of Freedom of Information*, Oxford University Press, Oxford 2005.
- Meij, de J. ‘Uitgangspunten voor een openbaarheidwet. Kritische evaluatie van de totstandkoming en de hoofdlijnen van de Nederlandse WOB’, in *Recht op openbaarheid van bestuur*, D. Voorhof (red.), Kluwer rechtswetenschappen, Antwerpen 2001, 17-30.
- Maandag, Arthur. ‘Termijn wob toch verruimd’ [www.villamedia.nl](http://www.villamedia.nl) 21 oktober 2009.
- Oliver, Dawn. *Constitutional reform in the UK*, Oxford University Press, Oxford 2003.
- Palmer, S. ‘Freedom of Information – principles and problems’, in: *Constitutional Reform in the United Kingdom: Practice and Principles*, Hart Publishing, Oxford 1998, p. 147-158.
- ‘Patients wrongly certified died’ [www.news.bbc.co.uk](http://www.news.bbc.co.uk) 25 mei 2008  
[http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/7419652.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/7419652.stm).
- Prins, Corien. ‘Het vergeten feestje van de wob’ in: *NJB* 80(2005)27, p. 1385.
- ‘Quarter of caterers fail hygiene’ [www.news.bbc.co.uk](http://www.news.bbc.co.uk) 28 mei 2008  
[http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/england/manchester/7423301.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/manchester/7423301.stm).
- ‘Q&A: MP expenses row explained’ [www.news.bbc.co.uk](http://www.news.bbc.co.uk) 18 juni 2009  
[http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/7840678.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7840678.stm).
- Rogmans, Dolf. ‘Ruimere wob-termijn ontwrichtend’ [www.dejournalist.nl](http://www.dejournalist.nl) 4 september 2008.
- ‘RTL forceert vrijgave Irak-stukken’, [www.villamedia.nl](http://www.villamedia.nl), 18 februari 2010.
- Schram, F. ‘Executive transparency in Belgium’, in: *Freedom of Information Review*, 95(2001), p. 34-41.
- ... *Juridisch evaluatieonderzoek van de uitzonderingsgronden van het Vlaams openbaarheiddecreet in rechtsvergelijkend perspectief*, juli 2009, p.23.
- ... ‘Openbaarheid van bestuur in Vlaanderen in een derde versnelling’, *Openbaarheid van bestuur: Stand van zaken 2004*, Instituut voor Administratief Recht K.U.Leuven, Leuven 2004, p. 35.
- ... ‘Toegang tot documenten en informatie: Sleutel voor een transparante overheid en als recht om te weten’, in: *Bladen voor documentatie* (2007)2, p. 18-28.
- Smit, Margo. *Een Muur van Rubber: de WOB in de journalistieke praktijk*, AMB, Diemen 2009.

- Teugels, M. ‘Rapport-van San moet gedeeltelijk openbaar’ *Knack.be* 22 april 2008  
<http://knack.rnews.be/nieuws/belgie/rapport-van-san-moet-gedeeltelijk-openbaar/site72-section24-article16032.html>.
- Veen van, Janna. ‘Negen jaar wachten op antwoord’, in: *Nieuwstribune* 16(1999)17, p. 22-23.
- ‘Vervanger voor de WOB-regeling van tafel’ [www.villamedia.nl](http://www.villamedia.nl) 28 november 2008  
<http://www.villamedia.nl/nieuws/bericht/vervanger-voor-wob-regeling-van-tafel/32270/>.
- Vlaamse Overheid, *Evaluatierapport decreet openbaarheid van bestuur*, november 2009  
[http://www3.vlaanderen.be/openbaarheid/downloads/evaluatie/EvaluatieOpenbaarheidBestuur\\_LR.pdf](http://www3.vlaanderen.be/openbaarheid/downloads/evaluatie/EvaluatieOpenbaarheidBestuur_LR.pdf).
- Vleugels, Roger. ‘Openbaarheid van bestuur: sneller en ruimhartiger’ mei 2005 <http://www.wobsite.be/uploads/documentenbank/7e81c5f338b04c976b2bdba51a9e673d.pdf>.
- ... ‘Overview of all 90 FOIA countries and territories’, 7 september 2009  
<http://www.wobsite.be/uploads/documentenbank/9448824f6eaa30591ef096d6d073497f.pdf> p. 16.
- Voorhof, Dirk. ‘Belgische Staat veroordeeld wegens inbreuk op openbaarheid van bestuur: Vredesbeweging mag niet botweg toegang tot informatie wapenleveringen ontzegd worden’, in: *De Juristenkrant* (2007)150, p. 1.
- ... ‘Openbaarheid van bestuur lost verwachtingen niet in’, in: *De Juristenkrant* (2006)122, p. 2-3.
- ... ‘Passieve openbaarheid van bestuur veronderstelt actieve burger en proactief beleid’, *Democratie in ademnood? Over legitimiteit, legitimatie en verfijning van de democratie*, B. Hubeau en M. Elst (red.), Die Keure, Brugge 2002, 221-235.
- ... ‘Tien jaar openbaarheid van bestuur in België’, in: *Van ontvanger naar zender: Opstellen aangeboden aan prof. Mr. J. M. de Meij*, A.W. Hins & A.J. Nieuwenhuis (red.), Otto Cramwinkel uitgever, Amsterdam 2003, p. 389-406.
- Winter de, Brenno. ‘Eurlings geeft toch inzage in besteding 1,3 miljard euro’ [www.nu.nl](http://www.nu.nl) 22 april 2010 <http://www.nu.nl/politiek/2232528/eurlings-geeft-toch-inzage-in-besteding-13-miljard-euro.html>.

- ... 'Kamer tast in duister over miljardendonatie spoorwegen' [www.nu.nl](http://www.nu.nl) 19 april 2010 <http://www.nu.nl/politiek/2229065/kamer-tast-in-duister-miljardendonatie-spoorwegen.html>.
- ... 'Kilometerprijs uitdaging of restrictie', *Computer! Totaal* 29 januari 2010 <http://computertotaal.nl/article/20470/kilometerprijs-uitdaging-of-restrictie.html>.
- ... 'NS en ProRail kozen niet voor winterklaar maken wissels' [www.nu.nl](http://www.nu.nl) 19 april 2010 <http://www.nu.nl/binnenland/2229066/ns-en-prorail-kozen-niet-winterklaar-maken-wissels.html>.
- ... 'Toezicht op toegang tot EPD schiet ernstig tekort' *Webwereld* 2 februari 2010 [http://webwereld.nl/nieuws/65041/toezicht-op-toegang-epd-schiet-ernstig-tekort.html#source=news\\_overview](http://webwereld.nl/nieuws/65041/toezicht-op-toegang-epd-schiet-ernstig-tekort.html#source=news_overview).