

Aan de minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
mr. J.P.H. Donner
Postbus 20011
2500 EA Den Haag.

Amsterdam, 20 juli 2011

Betreft : Wet openbaarheid van bestuur

Geachte heer Donner,

Bij brief van 21 mei 2011 heeft u de Tweede Kamer geïnformeerd over uw plannen met betrekking tot de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). In deze brief kondigt u aan later dit jaar onder meer met de Nederlandse Vereniging van Journalisten in overleg te willen treden. Dat doet ons deugd. Het lijkt ons echter goed u alvast op voorhand enkele opmerkingen te doen toekomen.

In deze context willen wij u overigens nogmaals wijzen op de resultaten van het onderzoek naar Wob-gebruik onder journalisten dat op verzoek van de NVJ is uitgevoerd door de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen (RuG). Dit ook omdat in uw brief aan de Tweede Kamer alleen aandacht wordt besteed aan Wob-onderzoeken onder overheidsorganen. Daardoor ontstaat ten onrechte het beeld dat de Wob-verzoeker, de burger dus, aan de zijlijn staat in een sfeer waarin de Wob in overheidskringen alleen maar als lastig wordt ervaren.

Uit het RuG-onderzoek, dat op 3 mei 2011 werd gepresenteerd, blijkt onder meer dat de kennis over de Wob bij alle betrokken partijen verbetering behoeft. Constatering is verder dat de kwaliteit van de primaire besluitvorming bij verzoeken om informatie niet goed is. In Wob-zaken worden significant meer bezwaarschriften gegrond verklaard dan in andere bezwaarprocedures. Overheidsorganen zouden voorts moeten voldoen aan hun verplichting om te reageren op informatieverzoeken, door redenen op te geven voor hun weigeringen en te beslissen binnen de beslistermijn, die inmiddels, inclusief verdagingsmogelijkheid, acht weken bedraagt. Te vaak worden beslissingen standaard verdaagd. Ook zou het toezicht op een weigerachtige of stilzittende overheid effectiever moeten. En ten slotte wordt vastgesteld dat rechterlijke procedures te lang duren. Langdurige procedures, zo wordt gezegd, staan in de weg aan een effectieve controle op informatieweigeringen en dus aan de persvrijheid.

Wij stellen ons voor aan deze punten meer handen en voeten te geven in het met u te voeren overleg. Wat het laatste hierboven genoemde punt betreft, zou er aan kunnen worden gedacht Wob-zaken bij rechterlijke instanties standaard versneld te laten behandelen.

Intussen komt het ons voor dat de plannen van uw collega van Justitie om de griffierechten aanzienlijk te verhogen, evenzeer in de weg staan aan een effectieve controle op informatieweigeringen en dus aan de persvrijheid. Financiële barrières, zoals fors hogere griffierechten dan wel forse nota's (daarover straks meer) belemmeren een effectief Wob-gebruik en geven daarnaast ruim baan aan misbruik door bestuursorganen.

Dan nu een aantal elementen uit uw brief aan de Tweede Kamer. U stelt daarin aan het begin overigens wel erg gemakkelijk dat het in Nederland wel goed zit met de openbaarheid van bestuur. Dat motiveert u vervolgens nauwelijks, terwijl de klachten uit onder andere de journalistiek volledig worden genegeerd.

Onze indruk is veeleer dat Nederland op het gebied van openbaarheid van gidsland is afgezakt naar hooguit een middenmoter. Sinds de invoering van de Wob, in 1980, is het aantal beperkingen alleen maar toegenomen.

De nadruk die u in uw brief legt op 'bestuursintimiteit' past in deze zorgelijke trend. Het staat immers haaks op het wettelijke uitgangspunt dat de burger het recht heeft om bestuurlijke besluitvormingsprocessen te doorzien. In dat kader is openbaarheid niet voor niets hoofdregel. Uw brief bewijst dat ook anno 2011 niet iedereen daarvan is doordrongen. Het resultaat van de besluitvormingsprocedure is immers al openbaar op grond van de verschillende bekendmakingbepalingen (onder andere 3:41 en 3:42 Awb). Bepleiten dat openbaarheid beperkt moet worden tot alleen de *uitkomsten* van de besluitvormingsprocedure zou leiden tot de opvatting dat de Wob afgeschaft moet worden. Dat kan niet de bedoeling zijn.

Intussen zijn we het met u eens dat problemen in het kader van de Wob deels kunnen worden voorkomen doordat bestuursorganen hun informatie zelf zo toegankelijk mogelijk maken. Onze indruk is ook dat het in de praktijk nogal eens gaat om zaken die logischerwijze toegankelijk zouden moeten zijn. Op het moment dat je je eigen huishouding op orde hebt, hoef je van Wob-verzoeken niet in de war te raken. Wij wijzen in dit kader als voorbeeld op de door u aangehaalde problematiek rond het geven van informatie rond wapenvergunningen. Niet het verzoek, maar het afwezig zijn van documenten en de slechte toegankelijkheid van gegevens blijken daarbij de bewerkelijkheid van een verzoek in de hand te werken.

Dan over het *Verdrag van Tromsø*. Vooralsnog voelt u er helaas niets voor dit verdrag door Nederland te laten ondertekenen. Het kost te veel (ambtelijke) inspanning en zou voor de openbaarheidspraktijk weinig of niets uitmaken.

Waar u in uw brief eerst constateert dat het in Nederland wel goed zit met de openbaarheid van bestuur, wijst u er in de context van het verdrag van Tromsø terecht op dat de Wob opzij wordt gezet door 'een groot aantal' bijzondere wetten met eigen openbaarheidsregels. Die moeten eerst nog worden getoetst aan 'Tromsø'. Al die afwijkende wetten, die na meer dan een jaar van studie ook nog nadere bestudering blijken te behoeven, maken uw eerdere positieve vaststellingen ernstig voorbarig. Dat er zo veel wetten zijn die de Wob opzij zetten, is bij ons juist een punt van zorg.

Daarbij verliest u bovendien uit het oog dat het Verdrag van Tromsø betrekking heeft op overheidsorganen en derhalve een ruimere werking heeft dan de Wob, die alleen voor bestuursorganen geldt. Ook is onze indruk dat de rechterlijke toetsing op grond van 'Tromsø' strenger is. Dit verdient nadere aandacht.

U wilt verder misbruik van de Wob tegengaan. Daar kan geen redelijk denkend mens op zich tegen zijn. In het verleden hebben wij als NVJ daarom ook voor de invoering van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen gepoogd met uw voorganger in overleg te gaan om voor deze praktijken te waarschuwen. Hier geldt overigens ook dat u zich baseert op onderzoeken onder louter overheidsinstanties, waarbij het gaat om aannames over de motieven van sommige Wob-gebruikers. En verder stelt u zelf ook al vast dat het niet eenvoudig zal zijn oneigenlijk gebruik te definiëren. Waar openbaarheid wettelijk uitgangspunt is en de verzoeker ook geen belang hoeft te stellen, zal het lastig worden iemands motieven te achterhalen. Die zullen in ieder geval zonneklaar moeten zijn. U geeft zelf al aan dat vermeend misbruik vaak een kwestie is van perceptie bij het bestuursorgaan.

Het mag niet zo zijn dat bestuursorganen een gemakkelijk extra wapen in handen krijgen om onwelgevallige Wob-verzoeken tegen te gaan. Daarbij valt uit het hierboven genoemde Groningse onderzoek af te leiden dat degenen die misbruik maken van de Wob, niet onder de respondenten van dit onderzoek te vinden zijn. Uit de lijst die als bijlage bij het onderzoek is gevoegd en waarop de zaken zijn genoemd waarbij journalisten te maken kregen met een informatieweigering, blijkt dat deze verzoeken betrekking hadden op zaken die het publieke debat raken (los van de vraag of al dan niet terecht een weigeringsgrond uit de Wob van toepassing is). Met een misbruikregeling die het 'bountyhunting' tegengaat, kunnen wij dan ook eens zijn, maar zo'n regeling mag de vrije informatiegaring van de journalist niet in de weg staan. In dit laatste geval zou een dergelijke regeling naar onze mening ook in strijd komen met recente jurisprudentie van het EHRM inzake artikel 10 van het EVRM.

Vervolgens nog iets over omvangrijke Wob-verzoeken. In dat kader merken wij op voorhand op dat wat hier als probleem wordt bestempeld in de basis een gevolg is van het in Nederland gekozen wettelijke systeem. We kennen immers geen documentenstelsel, bij ons dient de bestuurlijke aangelegenheid te worden genoemd. Als je niet weet wat er al dan niet bij een bestuursorgaan ligt, kun je ook niet concreet naar stukken vragen. Hierbij wijzen wij ook op de verplichting uit art. 3, vierde lid, Wob waaruit volgt dat het bestuursorgaan verzoeker behulpzaam moet zijn bij het preciseren van zijn Wob-verzoek. De praktijk leert echter dat dit soort overleg niet of nauwelijks plaats vindt. Voorstellen om omvangrijke Wob-verzoeken gefaseerd af te handelen lijken ons al snel in strijd komen met een uitgangspunt, dat ook uit het Verdrag van Tromsø volgt, namelijk dat vlot op Wob-verzoeken moet worden beslist.

Ook hier geldt natuurlijk dat werklust op zich geen argument mag zijn. Openbaarheid, zowel actief als passief, is immers wettelijk uitgangspunt. Dit brengt met zich mee dat de uitvoering hiervan ook gewoon geld en menskracht kost.

Een belangenafweging in de wet opnemen die tijd- en geldfactoren gaat meewegen is in onze optiek oneigenlijk en verdraagt zich ook niet met de inhoud van het Verdrag van Tromsø. En dat terwijl u in uw brief zelf aangeeft niets te willen ondernemen dat strijdig is met dit verdrag. Ook komt het ons voor dat een groot gedeelte van de bewerkelijkheid is te herleiden tot matige archivering en een veelheid van slecht gekoppelde computersystemen. Dit zijn zaken die buiten de invloedssfeer van de verzoeker liggen.

In de ogen van de NVJ is er een direct verband tussen de overlast van een Wob-verzoek en de kwaliteit van de archiefvoering. Inspirerend is om te zien wat in Noorwegen op landelijk niveau gebeurt. Daar kan een ieder door documenten zoeken via de website www.oep.no en vervolgens geautomatiseerd verzoeken om inzage in stukken. De hoge mate van automatisering maakt het mogelijk dat verzoeken binnen een paar dagen worden afgehandeld en soms wel binnen het uur. De lagere belasting van het ambtelijk apparaat en de betere dienstverlening ogen als een droom van iedere betrokkene.

Uw opvattingen over een uniforme kostenregeling, gebaseerd op reële kopieervergoedingen, juichen wij toe. Wij zijn het zeer met u eens dat iets als het heffen van leges in strijd is met het basisprincipe van openbaarheid van bestuur. Journalisten krijgen, zeker als ze freelance werken, soms het idee dat het heffen van leges wordt gebruikt om hen af te houden van Wob-verzoeken. In het licht van het uitgangspunt van de Wob dat documenten bij bestuursorganen in principe openbaar zijn, is het creëren van financiële barrières niet acceptabel.

De NVJ staat een constructief overleg voor, gericht op het beter toegankelijk maken van overheidsinformatie. Dat helpt journalisten bij het doen van hun taak en zorgt ook voor groter vertrouwen in het openbaar bestuur.

Hoogachtend,



Huub Elzerman, Voorzitter



Thomas Bruning, Algemeen secretaris

CC. Vaste Kamercommissie Binnenlandse Zaken
Cie.biza@tweedekamer.nl