De Wob

Wet *openbaarheid* van bestuur
of
Wet *obstructie* door bestuur?



Marco de Lange
De Ruyterstraat 37
1271 ST Huizen
06-45068170
m_de_lange@hotmail.com

2 Juni 2009

Christelijke Hogeschool Ede
Journalistiek
Begeleider: Tjirk van der Ziel

“I don't make jokes. I just watch the government and report the facts.”

Will Rogers (1879-1935)

Inhoudsopgave

Onderdeel	Pagina
- Voorwoord	3
- Hoofdstuk I: Quis, quid, ubi, quibus auxiliis, cur, quomodo, quando	5
o Wat is de Wet openbaarheid van bestuur?	5
o Wat valt onder de Wob?	5
o Lex Specialis	6
o De procedure	6
o Uitzonderingsgronden & beperkingen	8
- Hoofdstuk II: De begindagen van de Wob	11
o Hoe is de Wob tot stand gekomen?	11
o De eerste jaren	13
o Het Wobvacuüm	15
- Hoofdstuk III: Wobben op decentraal niveau	17
o Bigwobber	17
o De sleepnetwob	17
o Wel of geen overheid?	19
- Hoofdstuk IV: Wobben op landelijk niveau	21
o Krimpt de openbaarheid?	21
o Cultuur	22
o De ANP-kraan	23
o Rechtspraak	24
- Intermezzo: Brief 2009-145373	27
o De Wob-Wob	27
o Chronologie	28
- Hoofdstuk V: De overheid	31
o Het wetsvoorstel	31
o De termijnen	32
o Rapport huppeldepup	34
- Hoofdstuk VI: België	37
o Hoe werkt de Wob in België?	37
o Cultuur	38
- Hoofdstuk VII: Europa	40
o Hoe werkt richtlijn 1049/2001?	40
o Farmsubsidy	41
o Wat is een document?	42
o De zaak rondom ‘COM (2008) 229’	43
- Hoofdstuk VIII: Conclusie	46
- Nawoord	48
- Verantwoording bronnen	49
- Bijlage I: Wet openbaarheid van bestuur	52
- Bijlage II: Besluit tarieven openbaarheid van bestuur	58

Voorwoord

Deze scriptie over de Wet openbaarheid van bestuur bevat een nieuw woord. Namelijk de term 'wobben' en al zijn afgeleiden. Microsoft Word plaatst onvermoeibaar een rood lijntje onder deze term en het Groene Boekje kent het woord ook niet. Toch wordt deze term in een bepaalde kring veel gebruikt. Deze mensen zijn meestal wobbers, die zo worden genoemd omdat ze regelmatig een Wobje doen. Er komen steeds meer vormen bovendrijven. Denk aan een bewobbaar document, of Wobabele onderwerpen. Zelfs het werkwoord wobben bestaat in allerlei vervoegingen, bijvoorbeeld de tegenwoordige tijd:

- Ik wob
- Jij wobt
- Hij/zij/het wobt
- Wij wobben
- Jullie wobben
- U wobt
- Zij wobben

De verleden tijd zorgt voor een probleem, want is het nou 'ik wobde', of 'ik wobte'? Gelukkig is er redding dankzij 't kofschip. Daar zit geen b in en dus is 'ik wobde' de juiste vorm.
Dankzij de vele internationale reizen van Wob-expert Roger Vleugels, begint de term ook over de grens in te raken. Daar spreekt men vaak van wobbing. Veel verder dan het Germaanse taalgebied komt het woord echter niet. Van de Tsjechen met hun 'Zákon o svobodném přístupu k informacím'[1] kan je ook moeilijk verwachten dat ze de term wobbing gaan gebruiken.
In deze scriptie zal de term in ieder geval in allerlei vormen voorkomen.

Nu een onderwerp dat meer thuis hoort in een inleiding; wat informatie over waarom dit schrijfsel over de Wob gaat. Want waarom houdt een jonge student journalistiek zich bezig met een suffe wet? Waarom doe ik geen onderzoek naar de werking van excuusallochtonen bij programma's van de NPS? Of naar hoe je zo snel en zo flitsend mogelijk een inhoudsloos onderwerp kunt behandelen? Die onderwerpen laat ik liggen omdat ze me niet interesseren. Mijn aandacht gaat uit naar wat diepere journalistiek, in het bijzonder onderzoeksjournalistiek. En vooral in deze sector is de Wob een belangrijk middel. Daarom wil ik er meer over weten en deze afstudeerscriptie lijkt me de ideale gelegenheid om daar dieper in te duiken.

Centrale vraag bij dit alles is: 'Hoe werkt de Wob in de praktijk?'. Dat is namelijk wat ik wil uitzoeken en wil leren. Natuurlijk bestaat er een korte en duidelijke wet. Ook zijn er allerlei handleidingen voor de Wob. Er is zelfs een online stappenplan voor ambtenaren om een procedure te kunnen doorlopen.[2] Maar de praktijk is altijd anders dan de theorie. Op papier moet de overheid bijvoorbeeld binnen 28 dagen antwoorden op een verzoek. In werkelijkheid duurt het bij ministeries in meer dan negentig procent van de gevallen langer.

[1] Betekent: De wet op de vrije toegang tot informatie.
[2] www.tappan.info/wijzers/wobwijzer

De praktijk van de Wob wil ik in deze scriptie verkennen. Onder andere heb ik hiervoor gesproken met een aantal personen uit het werkveld. Deze mensen hebben allemaal op een andere manier te maken met de Wob en spreken vanuit verschillende invalshoeken over het onderwerp.

Dit is geen handboek. Het vertelt geen absolute waarheden die in alle situaties toepasbaar zijn. Zoals de meeste zaken moet alles in de context worden gezien. Dat is maar goed ook, de lezer zal dat aan het einde van de scriptie aanvoelen.
Deze scriptie geeft een beeld van de dagelijkse praktijk van de Wob. Degenen die daar meer over willen weten, doen er goed aan verder te lezen. Zijn er lezers die de Wob niet boeiend vinden? Ik zou zeggen; lees eens een stukje. Misschien valt het wel mee. Valt het tegen? Dat is ook geen wereldramp. Toch stel ik voor verder te lezen.

Hoofdstuk I: Quis, quid, ubi, quibus auxiliis, cur, quomodo, quando

(Wie, wat, waar, wat, waarom, hoe, wanneer)

Wat is de Wet openbaarheid van bestuur?

De Wob is een spel. Het kan lijken op dobbelen; je moet maar net geluk hebben. Soms is de inzet hoog en is het meer Russisch Roulette. Of is een betere vergelijking Mens Erger Je Niet? Want de Wob is traag en dankzij ambtelijke creativiteit wordt de wet nog trager en worden de weigergronden nog ruimer.
Het meest lijkt de Wob op Mastermind. De overheid weet wat zij aan informatie heeft, maar de wobber zal voornamelijk moeten raden. En met elke stap kom je dichter bij de exacte documenten. Soms ben je snel en scherp genoeg en krijg je wat je wilt weten. Andere keren lukt dit niet en vind je slechts een deel van de oplossing.
De Wob is ook een wapen. En hoewel sommigen het gebruiken als bazooka, heeft een gefocuste sluipschutter veel meer kans.

Maar vooral is het een middel om interessante informatie over het handelen van de overheid in handen te krijgen. De wet biedt een mogelijkheid tot parlementaire controle door de burger. In beginsel is zelfs alles openbaar. De overheid moet door deze transparantie verantwoording afleggen over haar daden. Macht corrumpeert en controle kan dit voorkomen. De Wob past in het klassieke plaatje van de journalist als waakhond van de democratie.

De wet richt zich vooral op passieve openbaarheid. Bij deze vorm moet de burger zelf het initiatief nemen om aan informatie te komen.
Het tegenovergestelde hiervan is actieve openbaarheid. Hierbij neemt de overheid het initiatief om burgers te informeren. Denk bijvoorbeeld aan een persbericht naar aanleiding van de ministerraad of aan de spotjes van Postbus 51.

Wat valt onder de Wob?

De wet regelt openbaarheid met betrekking tot documenten die bij bestuursorganen berusten. Maar welke organisaties vallen allemaal onder de noemer ‘bestuursorgaan’? En wat is precies een document?

De Wob zelf definieert bestuursorganen als volgt: *“een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed”*.[3] Veel organen vallen duidelijk onder de Wob. Denk aan ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen. Maar ook publiekrechterlijke bedrijfsorganisaties (pbo) horen erbij, zoals het Hoofdbedrijfschap Detailhandel. Daarnaast is een zelfstandige bestuursorganisatie (zbo) ook onderdeel van de Wob. Hiervan zijn er erg veel in Nederland. Een zbo is bijvoorbeeld het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen. Maar ook de Stichting landelijke mestbank valt daar onder.[4]

[3] Wet openbaarheid van bestuur, artikel 1, lid i
[4] www.almanak.zboregister.overheid.nl

Natuurlijk zijn er uitzonderingen. In het geval van veel zbo's is nooit door de rechter bepaalt of het een bestuursorgaan is en daardoor onder de Wob valt.

De belangrijkste voorwaarde voor een document is dat het bestaat. Het moet een officieel document zijn. Notulen zijn bijvoorbeeld documenten. Maar als het voorlopige notulen betreft, is dit nog geen vastgelegd document. Ook een rapport bestaat pas als het is afgerond. Een rapport in concept is dus niet te wobben. Een video en een e-mail zijn dan weer wel een document, want ze bestaan officieel. De strijd over wat wel en niet een document is, wordt in veel landen gestreden. Dit lijkt juridisch getouwtrek, maar voor een wobber is dit wel degelijk van belang. De overheid zal eerder met de documentdefinitie rommelen bij gevoelige documenten. En dat zijn juist gegevens die een Wob-procedure de moeite waard maken.

Lex Specialis

In de meeste gevallen bepaalt de Wob of iets openbaar is of niet. Bij bepaalde beleidsterreinen kan er echter een Lex Specialis[5] meespelen. Dit soort wetten stijgt boven de 'normale' wetgeving uit. In het geval van de Wob is de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (WiV), een voorbeeld van een Lex Specialis. Als iemand bijvoorbeeld informatie wil over het handelen van de AIVD tijdens een bepaald conflict, wordt dat geregeld via de WiV en niet via de Wob. Ook veel informatie over De Nederlandsche Bank wordt hiermee afgeschermd. Hier speelt mee dat een toezichthouder een beschermde positie moet hebben.

De procedure

<u>De vraag</u>

Elke queeste naar informatie begint natuurlijk met de vraag zelf. Dit kan in de vorm van een brief, een e-mail of mondeling. Een brief of mail is het handigst, omdat de procedure dan een duidelijke startdatum heeft.

Omdat we in Nederland een onderwerpstelsel hebben, hoeven de documenten niet specifiek te worden benoemd. Een aantal andere landen heeft een documentstelsel; hier moeten documenten wel bij name worden genoemd. Overigens is het wel handig om dit in Nederland ook te doen. Ambtenaren zullen niet snel gegevens vergeten die specifiek in een verzoek worden benoemd.

<u>De eerste fase</u>

Na het ontvangen van de brief gaat de betreffende ambtenaar aan de slag met de vraag. Volgens de wet moet de instantie binnen twee weken beslissen of de informatie wordt verstrekt. Vaak zal er een deel worden verstrekt.

Het bestuursorgaan mag deze eerste beslissing echter met twee weken uitstellen. Hier moeten de ambtenaren wel een reden bij vermelden en ze moeten dit binnen de eerste twee weken melden aan de verzoeker.

Als het verzoek erg complex is en/of het om erg veel documenten gaat, mag de beslissing nog eens vier weken worden uitgesteld. Ook dit moet binnen het verstrijken van de eerste vier weken worden gemeld.

[5] Lex Specialis is Latijn voor 'bijzondere wet'.

In de praktijk worden deze termijnen meestal overschreden. Toch komt er ooit een antwoord. De informatie kan helemaal, gedeeltelijk of helemaal niet worden verstrekt.

Het bezwaar

Als de verzoeker het oneens is met de beslissing, kan hij of zij bezwaar aantekenen. De instantie heeft, als het goed is, de weigering gemotiveerd en verwijst daarbij terug naar de bijbehorende artikelen in de wet. Omdat interpretatie hiervan kan verschillen, loont het om in bezwaar te gaan. Dit bezwaar moet wel binnen zes weken na de eerste beslissing worden ingediend.
Na enkele weken zal de instantie bellen voor een afspraak. Er wordt dan een hoorzitting gehouden waarop de verzoeker het bezwaar kan toelichten.
De normale variant van het bezwaar mag zes weken duren. Weer is er vier weken uitstel mogelijk. Als het gaat om een omvangrijk of complex verzoek mag de instantie er tien weken overdoen, met ook hier een mogelijk uitstel van vier weken.

De rechter

Dit besluit op bezwaar kan ook tegenvallen. Als er voldoende reden is om te geloven dat de documenten toch openbaar moeten worden, is de volgende stap de rechter. Ook dit bezwaar moet binnen zes weken na de tweede beslissing worden ingediend. Het loket is de afdeling bestuursrecht van de plaatselijke rechtbank. Tegen de tijd dat er een uitspraak wordt gedaan, is het verzoek vaak alweer één of twee jaar ouder. Daarnaast kost een beroep een paar honderd euro griffiegeld.
Ook nu moet er een bezwaarschrift worden ingediend. De rechter kan er tijdens de procedure voor kiezen om de betreffende stukken op te vragen. Als de magistraat dit niet zelf doet, kan de wobber vragen of de rechter deze stukken alsnog wil bekijken. Groot voordeel hiervan is dat rechters na het lezen van de documenten vaak geen bezwaar zien tegen openbaarmaking.[6]

De laatste fase

Als het verzoek weer wordt afgewezen, is er altijd nog de Raad van State. Net als bij de plaatselijke rechtbank duurt ook deze procedure erg lang; er gaat al snel een jaar voorbij. Wanneer dit hoger beroep ook niet voor meer openbaarheid zorgt, is het in de meeste gevallen voorbij. Alleen als de uitspraak in strijd is met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, bestaat er nog een kleine kans dat het Europese Hof redding kan bieden. In de meeste gevallen is dit echter verloren tijd en moeite.[7] Het is verstandiger om het te accepteren; u krijgt de informatie niet.

Landelijk gezien krijgt vijftien procent van de wobbers een aanzienlijk deel van wat ze vragen. De bezwaarfase zorgt voor meer succes; in ongeveer 35 procent van de gevallen komt er een flink deel van de informatie vrij. Bij de rechter stijgt de vangkans zelfs naar 65 procent.

[6] Roger Vleugels, *Syllabus Wob*, (Utrecht, 2007) blz. 26
[7] http://villa.intermax.nl/wob

Helaas halen veel verzoeken de rechter niet; 95 procent van de verzoeken strandt na de eerste fase of na de bezwaarfase.[8]

Uitzonderingsgronden & beperkingen

Volgens het beginsel van de Wet openbaarheid van bestuur is alle informatie openbaar. Tenzij het verzoek in strijd is met een of meer van de uitzonderingsgronden, of met de beperking. Er is een hele lijst van deze obstakels. Ze zijn in te delen in absolute en relatieve gronden en in een beperking. Zoals de naam al zegt, zijn de absolute gronden moeilijk te breken. Bij de relatieve gronden moet het belang van de informatieverstrekking opwegen tegen de genoemde artikelen.[9] Natuurlijk moet de gebruikte grond van toepassing zijn op het onderwerp; dit is niet altijd het geval. In de relatieve gronden zit meer ruimte; een andere interpretatie door de rechter kan bijvoorbeeld winst betekenen.
Ten slotte is er nog de beperking van de persoonlijke beleidsopvattingen, ook deze is op verschillende manieren op te vatten.
Hieronder worden de verschillende gronden dieper belicht.

<u>Absolute weigergronden:</u>

- *De eenheid van de Kroon*
  Dit heeft vooral met het staatshoofd te maken. Deze weigergrond moet bijvoorbeeld voorkomen dat een conflict tussen een minister en het staatshoofd openbaar wordt. Ook gegevens over de relatie met overzeese gebieden als de Antillen kan met deze grond worden afgeschermd.
- *De veiligheid van de Staat*
  Dit spreekt voor zich. Voor september 2001 werd dit artikel meestal gebruikt rondom informatie over veiligheidsdiensten. Na de aanslagen op de Twin Towers worden hiermee ook veel Wob's over terreurbestrijding geweigerd.
- *Bedrijf – en fabricagegegevens vertrouwelijk bekend bij de overheid*
  Als een bedrijf een geheim recept heeft, is het logisch dat dit niet bekend mag worden. Een rivaliserend bedrijf kan dit opvragen en het product namaken. Dat zou concurrentievervalsing zijn. Deze vertrouwelijkheid moet overigens wel schriftelijk vastgelegd zijn.
- *Persoonsgegevens*
  Dit is een deel Wet bescherming persoonsgegevens in de Wob. Om de privacy te beschermen, hebben alleen betrokkenen toegang tot deze informatie. Als de verstrekking van deze gegevens echter geen inbreuk betekent op de persoonlijke levenssfeer, is verstrekking wel toegestaan.

<u>Relatieve weigergronden:</u>

- *Internationale betrekkingen*
  Hiermee moet worden voorkomen dat de diplomatieke betrekkingen van Nederland worden geschaad. Dit geldt voor relaties met landen en internationale organisaties. Als

[8] Roger Vleugels, *Syllabus Wob*, (Utrecht, 2007) blz. 8, 10 en 22
[9] Wet openbaarheid van bestuur, artikel 10, lid 2.

informatie wordt geweigerd omdat bijvoorbeeld een ander land bezwaar maakt, is het verstandig dit te controleren. Ambtenaren gaan er regelmatig gemakshalve van uit dat een land bezwaar maakt. De vraag daadwerkelijk aan dit land stellen, wordt dan overgeslagen.[10]

- *Economische of financiële belangen van de Staat*
  De economische en financiële positie van de centrale en decentrale overheden mogen niet worden geschaad door de Wob. Een lopende aanbesteding wordt bijvoorbeeld door dit artikel beschermd. Als de handtekeningen zijn gezet, hebben de belangen echter geen bescherming meer nodig. Dan vervalt de uitzonderingsgrond en is de kans op openbaarmaking groot.[11]
- *Opsporing en vervolging van strafbare feiten*
  Zonder deze uitzondering is het mogelijk dat tijdens een lopende opsporing van een moordenaar de feiten uit deze zaak in de krant staan. Dit hindert de zaak, daar heeft de wetgever ook aan gedacht. Als de zaak is afgesloten, is de kans op verstrekking ook hier veel groter. Deze grond hangt samen met de absolute uitzondering over persoonsgegevens.
- *Inspectie, controle en overheid*
  Het is lastig om een bepaald bedrijf redelijk eerlijk te controleren als de methode en uitkomst van deze controle openbaar is gemaakt. Vandaar deze uitzondering. Vaak is het echter de vraag of dit toch openbaar moet zijn. Het volk moet immers weten bij welke instellingen zij het beste terecht kan. Als een bepaald bedrijf haar werk slecht doet, mag het publiek dit weten. Dit bedrijf heeft dan recht op nadeel. Daarom is er nog steeds veel te doen over de interpretatie van deze uitzondering.
- *Privacy en bescherming van derden*
  Gegevens van persoonlijke aard mogen niet worden verstrekt. Dit zou de persoonlijke levenssfeer schaden. Het is belangrijk te onthouden dat de privacy niet is beschermd als de betreffende persoon zijn beroep uitoefent. Bijvoorbeeld; minister Ter Horst wordt in haar privésfeer beschermd door deze uitzondering. Als zij als minister aan het werk is, valt deze grond in de meeste gevallen weg.
  Overigens staat ook in de wet dat deze uitzondering vervalt als de betrokkene instemt met openbaarmaking.
- *Geadresseerde als eerste kennisnemer*
  Personen die betroken zijn bij een bepaalde zaak hebben het logische recht daar als eerste van op de hoogte te worden gesteld. Deze uitzondering wordt zeer weinig gebruikt.
- *Voorkomen onevenredig voordeel of nadeel*
  Openbaarmaking veroorzaakt in veel gevallen een voordeel of nadeel voor betrokkenen. Dit moet echter wel evenredig zijn. Omdat de interpretatie hiervan vrij breed is, wordt deze grond vaak gebruikt om de procedure te vertragen. In het opvolgende bezwaar sneuvelt deze dan vaak weer.[12]

[10] Roger Vleugels, *Cursus Wob*
[11] Roger Vleugels, *Syllabus Wob,* (Utrecht, 2007) blz. 38
[12] Roger Vleugels, *Syllabus Wob,* (Utrecht, 2007) blz. 39

Beperking:

- *Persoonlijke beleidsopvattingen uit intern beraad*
  Als het gaat om een document uit intern beraad, wordt er geen informatie met daarin persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren verstrekt. Het idee hierachter is, dat ambtenaren beperkt zouden kunnen worden in hun denken. Elk wild plan kan openbaar worden en dat verhoogt de drempel tot creatieve gedachten.
  Deze opvattingen mogen wel worden verstrekt in een vorm die niet tot de betreffende personen herleidbaar is.
  De wet voegt hier nog iets aan toe. De beleidsopvattingen uit een adviescommissie kunnen openbaar worden gemaakt. Voorwaarde is wel dat het betreffende bestuursorgaan meldt dat openbaarmaking een mogelijkheid is, voordat de commissie aan de slag gaat.

Globaal is dit de werking van de Wet openbaarheid van bestuur. Het is geen lastige wet en de tekst is relatief gezien kort. Maar de praktijk van de Wob is anders dan de theorie. In de woorden van Wob-deskundige Roger Vleugels: *"De Wob zelf vind ik niet zo bijster interessant. Het gaat om de cultuur van de vraagsteller, de cultuur van het recht en de cultuur van het overheidsorgaan."* In de komende hoofdstukken zal ik dit verder behandelen.

Hoofdstuk II: De begindagen

Hoe is de Wob tot stand gekomen?

In Nederland wordt vaak geroepen dat Limburg een achtergebleven gebied is. Op het gebied van openbaarheid is dit in ieder geval niet zo. In 1794 krijgen enkele delen van Limburg als eerste een Archiefwet. Oorzaak hiervan is dat deze gebieden worden overheerst door de Fransen. Het is dan ook een Franse wet die zorgt voor dit wapenfeit.[13]
De rest van Nederland krijgt pas in 1829 regelgeving over openbaarheid. Dit is niet eens een wet, maar een ministerieel reglement. In 1856 volgt er een Koninklijk Besluit en in 1918 komt dan uiteindelijk de eerste nationale Nederlandse Archiefwet. Het heeft lang geduurd voordat deze wet er kwam, al in 1908 bestond er een ontwerp. Het belangrijkste onderdeel uit de nieuwe wet is een vastlegging van de openbaarheid van de archieven.
Na de Tweede Wereldoorlog begint de regering aan een nieuwe Archiefwet. Deze wordt in 1959 aangenomen door de Tweede Kamer, maar treedt pas in 1968 in werking. Kern van deze archiefwet is nog steeds dat de registratiehouder, zorgdrager of bewaarder van de informatie bepaalt wie toegang krijgt tot die informatie.[14]

Na de Tweede Wereldoorlog brengt de commissie Van Heuven Goedhart in 1946 een advies uit over een eventuele nieuwe regeling. Onder voorzitterschap van de oud-hoofdredacteur van Het Parool onderzoekt de commissie de mogelijkheden van openbaarheid bij de regering. Heel ironisch houdt Premier Beel dit advies in eerste instantie geheim. Als het advies dan toch naar buiten komt, gebeurt er vrij weinig mee. In de Kamer wordt er niet over gedebatteerd.[15]

In 1970 komt een andere commissie met het rapport ‘Openbaarheid, Openheid’. De commissie staat onder leiding van Barend Biesheuvel, die na dit advies de veelzeggende bijnaam ‘Open Barend’ krijgt.
Tot dat moment geldt het geheimhoudingsbeginsel; informatie is in beginsel geheim en pas als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, kan deze informatie openbaar worden gemaakt. Biesheuvel adviseert dit te veranderen in een beginsel dat uitgaat van openbaarheid.[16] De commissie beveelt aan om de passieve openbaarheid van de overheid vast te leggen in een ‘Wet openbaarheid van bestuur’. Het kabinet en de Raad van State zijn echter kritisch over de aanbevelingen van Open Barend.
In 1971 krijgt Barend Biesheuvel een nieuwe rol. Als minister-president leidt hij de nieuwe regering die dat jaar aantreedt. Tijdens zijn termijn is er echter niemand die een wetsvoorstel voor een Wet openbaarheid van bestuur indient. Biesheuvel zegt hierover dat het toch lastig blijkt om een afweging te maken tussen de openbaarheid en het staatsbelang. Ook is het moeilijker dan verwacht om de voornemens te vatten in een wettekst.[17]

[13] Roger Vleugels, *Syllabus Wob,* (Utrecht, 2007), blz. 12
[14] Roger Vleugels, *Syllabus Wob,* (Utrecht, 2007), blz. 12
[15] www.communicatieplein.nl/Onderwerpen/Visie_en_opinie/Staatscommissies
[16] B.W. Biesheuvel, *Openbaarheid, Openheid,* (Den Haag, 1970) blz. 1
[17] Kamerstukken II, 1974/1975, 13418, nr. 3

Pas in 1975 dient een minister van het kabinet van Joop den Uyl een wetsvoorstel in. Ondanks de moeite die Biesheuvel had met het opstellen van een wettekst, wordt het voorstel van zijn commissie gebruikt als basis. Hiermee is de wet echter geen feit; de Tweede Kamer reageert erg kritisch op het voorstel. Er wordt onder andere commentaar gegeven op de vage formuleringen en de Kamerleden vinden dat er te veel wordt uitgegaan van het initiatief van de burger.[18] De openbaarheid is op die manier wel heel passief.
Ondanks het politieke gesteggel komt de wet er wel. Op 9 november 1978 wordt de Wet openbaarheid van bestuur aangenomen, op 1 mei 1980 treedt de wet in werking.
Een maand later wordt er al een evaluatiecommissie ingesteld, met wederom Open Barend Biesheuvel in de gelederen. Dit is geen nieuw initiatief, maar heel simpel het volgen van de wet. In de aangenomen wettekst staat namelijk dat de Wob binnen drie jaar moet worden geëvalueerd. Daarna moet deze evaluatie elke vijf jaar plaatsvinden.

Naar aanleiding van deze evaluaties wordt de wet flink veranderd en treedt op 1 mei 1992 de nieuwe versie van de Wob in werking. Een aantal besluiten, zoals het Besluit openbaarheid van bestuur, is nu in de wet zelf ingebouwd.
Hierna is de wet nog een aantal keer gewijzigd, maar de basis is sinds 1992 niet meer veranderd.

Tijdens het schrijven van deze scriptie wordt er een nieuw wetsvoorstel besproken in de Tweede Kamer. Zowel de verschillende partijen uit de Kamer, als de Raad van State zijn kritisch over het voorstel. Tijdens een debat over deze wijziging op 12 mei is er veel kritiek.
Mevrouw Smilde van het CDA vindt het opvallend dat de kwestie van de termijnoverschrijdingen juist nu aan de orde wordt gesteld. Het vraagstuk bestaat namelijk al langer. Ze vraagt zich af of dit oorzaak hiervan is dat het naast een probleem van de burger, straks ook een probleem van de overheid kan zijn.
De PVV is bij monde van Hero Brinkman kritisch. Hij vindt dat minister Ter Horst het zich makkelijk maakt door de termijnen te verlengen.[19]
Pierre Heijnen van de PvdA zegt dat hij erg tegen de termijnverlenging aanhikt. Toch is hij bereidt dit te accepteren. Hij noemt ook het gevaar dat de langere termijn snel de standaard termijn kan worden, ongeacht of dit nodig is voor een goede uitvoering.
De SP wordt vertegenwoordigd door Ronald van Raak en is zoals verwacht kritisch. Hij vindt het vreemd dat er eerst een wet wordt bedacht om de termijnen strakker te maken en dat die termijnen vervolgens worden verlengd.[20]
Dinsdag 19 mei is de stemming over het wetsvoorstel. Ondanks de kritiek neemt de Tweede Kamer het voorstel aan. De volgende stap is de Eerste Kamer, zij kunnen het voorstel aannemen of verwerpen. Aangezien de kritiek niet dermate krachtig is om het voorstel te verwerpen, zal de wijziging waarschijnlijk doorgaan. Natuurlijk is het pas zeker nadat de Eerste Kamer zich heeft uitgesproken. Dit zal zijn na de voltooiing van deze scriptie, tegen die tijd zal de lezer dus zelf op zoek moeten naar de informatie.

[18] Kamerstukken II, 1975/1976, 13418, nr. 6
[19] Grappig detail is dat Brinkman de situatie op Bonaire kort verwerkt in zijn betoog. Het heeft niets te maken met de werking van de Wob en lijkt slechts een manier om zijn stokpaard te kunnen berijden.
[20] Kamerstukken II, 2008/2009, Handelingen nr. 82, pag. 6426-6437

De eerste jaren

Momenteel worden er op nationaal niveau gemiddeld duizend tot twaalfhonderd Wob-verzoeken per jaar gedaan. De juridische bibliotheken in Nederland hebben een redelijke stapel boeken en proefschriften over de Wob in voorraad. Er is volop jurisprudentie en op internet is zelfs een modelbrief voor een Wob-verzoek te vinden.[21]
Begin jaren tachtig was de situatie anders. De wet was toen nieuw en zowel journalisten als ambtenaren wisten nog niet echt wat ze er mee aan moesten. De eerste tien jaar dat de Wob bestaat, worden er slechts tweehonderd verzoeken ingediend.[22]

In dit prille begin is Arthur Maandag van het Haarlems Dagblad een van de eerste journalisten die fervent gebruik maakt van de Wob. Samen met José Toirkens van het NRC Handelsblad is hij verantwoordelijk voor het grootste deel van de verzoeken.
Als de Wob op 1 mei 1980 in werking treedt, is Arthur Maandag nog ambtenaar bij de gemeente Velsen. Hij is hier na zijn studie Rechten gaan werken. De impact van de wet voorzien hij en zijn collega's niet; "We dachten allemaal: 'Nou ja, zal wel.' Terwijl het toch een wezenlijk verandering was, omdat opeens alles wat daar op het stadhuis lag openbaar werd."
Twee jaar later gaat Arthur toch de journalistiek in. Hij gaat schrijven voor het Haarlems Dagblad, een regionale krant. Zijn collega Jan de Roos is op dat moment bezig met de zaak King Kong.

Dit verhaal speelt aan het einde van de Tweede Wereldoorlog. 'King Kong'[23] is de bijnaam van dubbelspion Christiaan Lindemans. Hij heeft meerdere keren belangrijke informatie doorgespeeld aan de Duitsers. Het lukt hem onder andere belangrijke gegevens te bemachtigen over de plannen van de geallieerden om de bruggen over de rivieren de Maas, de Rijn en de Waal in handen te krijgen. De Duisters doen niets met deze informatie en daardoor is het hoogverraad van Lindemans van weinig betekenis. Dit terwijl deze operatie 'Market Garden' erg belangrijk is geweest voor het geallieerde offensief.
Na de oorlog belandt Lindemans in de gevangenis, waar hij onder verdachte omstandigheden om het leven komt.[24]

Arthur Maandag en zijn collega Jan de Roos zijn geïnteresseerd in de dossiers over deze spion, zeker omdat Prins Bernard waarschijnlijk contact met King Kong heeft gehad.
Als Arthur bij het Haarlems Dagblad gaat werken, heeft Jan de Roos al bij verschillende ministeries de stukken opgevraagd. Dit is allemaal geweigerd; het dagblad krijgt niets. Dankzij de juridische kennis van Arthur, vraagt de redactie hem om aan de zaak mee te werken. Na de bezwaarprocedure volgt de gang naar de rechter en daar vergaat het ze beter. Arthur Maandag: "Het was eigenlijk de klapper van het jaar toen. De uitspraak was prachtig, ik heb zelden zo'n glorieuze overwinning in een zaak meegemaakt. Het was een enorm pak en we kregen alles gelijk."

[21] http://villa.intermax.nl/wob/verzoek/verzoek.htm
[22] Roger Vleugels, *Syllabus Wob*, (Utrecht, 2007) blz. 3
[23] Lindemans kreeg deze bijnaam in zijn jeugd door zijn lichaamsbouw en bravoure.
[24] C.M. Schulten, 'Lindemans, Christiaan Antonius (1912-1946)', *Biografisch Woordenboek van Nederland*.

Het is vooral bijzonder dat in deze zaak een aantal absolute weigergronden uit de Wob een stuk minder absoluut blijken te zijn dan verwacht. “Het ging eigenlijk om alles, dat was het bijzondere van de zaak. Alles speelde een rol; het koningshuis, lopende opsporing, vervolging van strafbare feiten, privacy. Alle weigergronden komen bijna in die uitspraak voor.”
De regering voert als verdediging aan, dat openbaarmaking de veiligheid van de Staat kan schenden. De Raad van State vindt echter dat documenten die ouder zijn dan 30 á 40 jaar geen gevaar meer kunnen vormen voor de staatsveiligheid.

Dubbelspion Lindemans vliegt na de oorlog naar Engeland om verhoord te worden. Natuurlijk zijn de verslagen hiervan ook erg interessant voor Maandag en De Roos. Dit ligt wel gevoelig; onder andere de veiligheid van de Staat speelt hier mee. De rechter heeft echter geen uitspraak over deze documenten gedaan. Dat was niet meer nodig: “Een deel van die stukken bleek in kopie te liggen bij de sectie Militaire Geschiedenis van de Koninklijke Landmacht, op een Haags kazerneterrein. Dus wij hebben daar een afspraak gemaakt, er lag namelijk een privéarchief van een of andere luitenant-kolonel die zich ooit met die zaak had beziggehouden. Die man heeft ooit dat hele privéarchief bij de kazerne gedeponeerd. De historici die daar werkten die hadden zoiets van; ‘Dit zijn onze openbaarheidsregels, kom maar langs.’ Wij kwamen daar en we werden uiterst gastvrij ontvangen. We kregen een kamer, het kopieerapparaat stond om de hoek en wij konden gewoon onze gang gaan. Die Engelse stukken lagen daar gewoon, dus die hebben we gekopieerd. Terwijl die rechtszaak dus nog liep. Daarna publiceerden wij natuurlijk meteen. Op basis van stukken die nog steeds geheim waren. ’s Avonds hing bij een van die historici de leiding van het ministerie aan de lijn, om te vragen wat er aan de hand was.”
De rechtszaak gaat natuurlijk gewoon door, al zijn deze Britse documenten daarin niet meer relevant. Naast deze documenten krijgen Maandag en de Roos nog een enorme stapel dossiers over King Kong. Uit de stukken blijkt onder andere dat Prins Bernard in de oorlog inderdaad regelmatig contact heeft gehad met spion Lindemans.

De eerste Wob-zaak van Maandag is meteen ook de allergrootste. Nog regelmatig beroept hij zich bij andere verzoeken op deze King Kongaffaire. Toch plaatst hij een kanttekening: “Aan de andere kant moet ik ook vaststellen dat de wetgever daarna is opgetreden. De wet is veranderd. Waar ik in 1986 de zaak nog glorieus won, zou ik hem nu niet meer zo makkelijk winnen. Die uitspraak was een doorbraak, maar voor een deel is dat teruggedraaid door de wet te veranderen.” Dit is onderdeel van een trend die hij al jarenlang bij de overheid ziet. “De openbaarheid is de afgelopen jaren steeds minder geworden, het is echt afgegleden. De rechtspraak is ook minder kritisch geworden. Vroeger was het bij twijfel: ‘De hoofdregel is openbaarheid, maar de uitzonderingen gaan we streng toepassen.’ Nu wordt dat steeds meer opgerekt. Het is een sluipend proces geweest en ik zie dat de afgelopen tien jaar steeds erger worden. Er komt steeds meer rek in de Wob.”

Arthur Maandag kijkt nu anders tegen doorprocederen aan dan vroeger: “In het begin riep ik altijd: ‘Meteen naar de rechter!’ Nu adviseer ik ook nog wel eens om het gewoon te laten zitten. Omdat je weet hoe de rechter ongeveer denkt, dan vermoed je: ‘Nou, dat gaan we niet redden’. De kans is te klein dat je het redt, en soms is er ook nog de kans dat je de

openbaarheid nog meer beperkt. Daar zit je ook niet op te wachten. In het begin heeft het doorprocederen, het doorgaan, wel echt veel effect gehad."

Het Wobvacuüm

In de jaren tachtig werkt de rechtspraak dus meer mee. Ook bij de overheid is in die tijd meer bereidwilligheid. Het journaille doet echter weinig met de wet. Arthur Maandag: "Toen de Wob er kwam, hadden alle departementen hun eigen Wob-ambtenaar. Maar wat er vervolgens gebeurde is dat al die Wob-ambtenaren zaten te niksen. Omdat de journalistiek die Wob nauwelijks gebruikte. Dus die ambtenaren zijn één voor één allemaal wegbezuinigd. En daarna begon de journalistiek her en der te wobben. Dan werden er hier en daar weer ambtenaren aangesteld. In die zin heeft men ook gewoon gereageerd op vraag en aanbod. Maar in het begin liet de journalistiek de Wob liggen."
Arthur denkt dat dit aan verschillende dingen heeft gelegen. "Veel journalisten vonden het flauwekul, ze zeiden dat ze goede contacten hadden en dat ze de stukken zo ook wel kregen. Het was toch een soort mentaliteitskwestie. Journalisten waren ook meer traditiegetrouw, veel zullen er niet eens aan hebben gedacht. Maar het komt misschien ook omdat ze opzagen tegen het werk. En er gaan ook een hoop uren in zitten, het is een hoop werk. En er is ook te veel vertrouwen in de overheid geweest. Het is, denk ik, een combinatie van factoren."

Het regionale Haarlems Dagblad en het NRC Handelsblad zijn samen verantwoordelijk voor het grootste deel van de verzoeken in die tijd. Andere bladen of programma's wobben niet. "Er bleven landelijk gewoon dingen liggen waarvan wij dachten van: 'Dat kan gewoon niet, dat moet openbaar.' Dus we hebben ook verschillende landelijke procedures gevoerd, voor landelijk nieuws. Omdat niemand anders het deed. Premier Lubbers had bijvoorbeeld allerlei dingen opgeschreven, maar dat was een non-paper. Iedereen pikte dat! Dus wij deden een wob-verzoek voor dat non-paper. Als een minister zei: 'Nee, dat rapport blijft geheim', dan dachten wij: 'Dat zullen we nog wel eens zien.' Maar verder deed niemand dat."

De journalistiek wobt in die tijd dus erg weinig. Arthur herinnert zich een andere beroepsgroep die de eerste jaren wel veel gebruik maakt van de wet: "In het begin was er één onverwachte partij, dat waren de belastingadviseurs. Die hebben enorm gewobd. Want er lagen natuurlijk bij het ministerie van Financiën allemaal interne richtlijnen, regeltjes en beleidsnota's. Die adviseurs zijn aan het wobben geweest! Geweldig, volstrekt onverwacht. Ze hebben ook aardig wat gekregen. Heel slim, zo konden ze hun werk veel beter uitvoeren."

Een andere verrassing is een weigering die Arthur Maandag krijgt van de Friese gemeente Tytsjerksteradiel. Hij wil graag de declaraties van de burgemeester inzien. "Mijn verzoek werd geweigerd op compleet verkeerde gronden. Daar werkten ze nog met de oude wetteksten, dat was allemaal nog niet doorgedrongen tot Friesland. Die wettekst was al een jaar oud. Toen stuurden we een bezwaarschrift met de tekst: 'Aangezien het tot uw gemeente blijkbaar niet is doorgedrongen dat…' Daarna waren ze heel fideel. Ze hebben vastgesteld dat ze fout waren en ze hebben alles meteen openbaar gemaakt."

Na deze eerste magere jaren, volgen een aantal vette jaren. Halverwege de jaren negentig ontstaat er meer controledrang en wordt er ook meer gewobd. NRC en het Haarlems Dagblad zijn niet meer de enige wobbers. Ze krijgen bijval van onder andere Trouw, Zembla, NOVA en RTL Nieuws. Deze opleving van de onderzoeksjournalistiek leidt tot een aantal mooie onthullingen. Denk aan de schoolprestaties van Trouw, of de onthulling van Zembla over de doden in het Eemland ziekenhuis.

In die tijd is er ook een hele serie van parlementaire enquêtes, meer dan in de hele geschiedenis van het Parlement ervoor.
De laatste jaren is deze onderzoekstraditie echter weer aan het afnemen. Dit is niet te merken in het aantal landelijke Wob-verzoeken. Dat is iets aan het stijgen en ligt nu gemiddeld rond de twaalfhonderd per jaar. Het aandeel van de journalistiek hierin neemt echter af. Dit heeft allerlei oorzaken, in de komende hoofdstukken wordt dit verder uitgediept.

Hoofdstuk III: Wobben op decentraal niveau

Bigwobber

Journalisten denken bij wobben misschien meteen aan de landelijke ministeries. Toch is dit slechts een klein deel van de vele overheidsorganen. Waar op centraal niveau ongeveer duizend verzoeken worden ingediend, gaan er op decentraal niveau enkele duizenden de deur uit.
Een journalist die veel op decentraal niveau wobt is Brenno de Winter. Hij begint zijn carrière als IT'er, maar na enkele jaren wil hij wat anders doen. Iets met meer maatschappelijke betekenis. Mede naar aanleiding van 11 september besluit Brenno journalist te worden. Zijn eerste hoofdredacteur heeft hem daar goed mee geholpen. Die zegt dat De Winter niet kan schrijven en dit geeft hem juist de motivatie om door te zetten.
Zijn eerste Wob levert weinig op en dit zet Brenno aan om dieper in deze wet te duiken. Tegenwoordig wobt hij regelmatig, vaak bij decentrale overheden. Zijn eerste succesvolle Wob gaat over de OV-chipkaart. Na een lange procedure toont hij aan dat er van een rapport twee verschillende versies bestaan. De openbare versie is zo veranderd dat de conclusies niet meer overeenkomen met het originele rapport. Sterker nog; de versies spreken elkaar tegen.
Begin 2009 start De Winter de website bigwobber.nl. Op deze site publiceert hij al zijn verzoeken en bijbehorende antwoorden. Brenno nodigt journalisten uit om ook hun Wob-resultaten online te zetten. Volgens hem moet de informatie voor iedereen beschikbaar zijn.

De sleepnetwob[25]

Op dit moment is Brenno bezig met een bijzondere procedure; een sleepnetwob. Een verzoek dat hij heeft ingediend bij alle 441 gemeenten, alle 12 provincies en een reeks zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Onderwerp van de Wob is het softwarebeleid van de instanties. Er is door de landelijke overheid een plan gelanceerd over het zogenaamde Open Sourcebeleid. Onder andere de aanbesteding van softwareopdrachten speelt hierin een rol. De Winter wil weten hoe het er op decentraal niveau voor staat. "Het had wilde gevolgen. De eersten leverden binnen 24 uur en een aantal binnen 48 uur. Sindsdien druppelt het allemaal binnen. Natuurlijk zijn er ook een aantal die extreem verdagen. Ruim de helft heeft binnen redelijke termijn geleverd."

De gemeente Wijk bij Duurstede werkt goed mee en plaatst na enige tijd de gevraagde documenten op haar website. Niet overal gaat het zo makkelijk. Van een ambtenaar van de gemeente Boxtel wordt het volgende bericht onderschept: *"Dus mijn verzoek is om niet te reageren en af te wachten wat die meneer nog meer weet te bedenken. Ik denk dat meneer De Winter zonder werk zit of zo. Kijk maar eens op Google bij Brenno de Winter."*
Erger is dat deze opmerking niet uit de lucht komt vallen, er is over nagedacht. *"Ik heb zojuist met onze jurist gesproken. Die adviseert niets te doen."*
In Eindhoven hebben ze ook geen zin om mee te werken, maar pakken ze het anders aan:

[25] De term sleepnetwob slaat op het feit, dat het verzoek als een groot net gegevens bij allerlei overheden opvraagt.

"Ook is het mogelijk (indien verplicht) aan het verzoek te voldoen en een aantal legesrechten of andere kostenfactoren PER VERRICHTE arbeid (archief, analyse et cetera) op te voeren zodat mogelijk er wel "recht" is op antwoord, doch dat dit behoorlijk in de papieren gaat lopen voor de aanvrager." Door de kosten flink op te laten lopen, probeert de gemeente de wobber te ontmoedigen. Het is een understatement dat de gemeente niet meewerkt aan de uitvoering van de wet.

Brenno de Winter laat zich niet afschrikken: "Een aantal gemeenten heeft overleg gevoerd om te kijken hoe ze maximaal obstructie kunnen plegen. We weten dat dit soort dingen spelen, maar nu is het een keer hard. Het is heel kwalijk, het is gewoon fout. Ik heb nu een gemeente die 112 euro rekent voor zoeken in het archief. Dat wordt uitvechten tot de Raad van State, of tot het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Dit is weergaloos in Europa. Je kunt kosten in rekening brengen voor kopieën, maar je kunt niet allerlei leges gaan verzinnen. Bovendien lezen ze nogal slecht, ook dat nog. Want ik heb gevraagd om vooraf op de hoogte te worden gebracht van eventuele kosten en de meeste van de legesgemeenten hebben dit niet gedaan. Ik denk dat ze daar bij de rechter nat op gaan."

In het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur is geregeld wat overheidsorganen mogen vragen voor een Wob-verzoek. Hierin staat dat alleen de eventueel gemaakte kopieën in rekening mogen worden gebracht.[26] Er is in dit besluit geen sprake van bijvoorbeeld leges voor de uren die een ambtenaar in het archief doorbrengt. Toch doet een aantal gemeenten dit wel; onder andere Apeldoorn en Alphen aan de Rijn brengen dergelijke kosten in rekening.

Deze zaak krijgt ook aandacht van de SP. Tweede Kamerlid Ronald van Raak stelt er op 23 april Kamervragen over. Van Raak vindt het een vreemde zaak en wil opheldering van minister Ter Horst. Hij vraagt onder andere: "*Deelt u de mening dat dit ongewenst is en in strijd is met de WOB?"*[27] Verder stelt hij een aantal vragen over de manier waarop gemeenten omgaan met tarieven rondom de wet. Volgens hem worden er in dit verband onredelijke bedragen gevraagd. Van Raak verzoekt de minister hier wat aan te doen.
Het antwoord van de minister is bijzonder. Ze schrijft dat het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur alleen geldt voor de Rijksoverheid. Decentrale overheden kunnen zelf een regeling vaststellen op dit gebied. Minister Ter Horst laat de gemeenten dus vrij om de hoge kosten in rekening te brengen. Al haar antwoorden komen er op neer dat het Rijk geen zeggenschap heeft over deze zaak en dat gemeenten dit zelf dienen te regelen. Zij schrijft onder andere het volgende: *"Vanzelfsprekend is het niet de bedoeling van de WOB dat winst wordt gemaakt met de kosten die bij een verzoek in rekening worden gebracht. Het is echter aan de gemeenteraad een oordeel over het beleid van de gemeente uit te spreken en bij eventuele misstanden op te treden."*[28] Zelfs bij een eventuele misstand verwijst de minister naar de gemeente. Aangezien Ter Horst niets gaat doen, is het aan De Winter om de rechter te laten beslissen over de rechtmatigheid van de legesregelingen.

[26] Besluit tarieven openbaarheid, artikel 2 en 3
[27] Kamerstukken II, 2008/2009, nr. 2009Z07884
[28] Kamerstukken II, 2008/2009, nr. 080902647

Saillant detail is dat RTL ook een Wob-zaak heeft lopen bij alle 441 gemeenten. Deze commerciële omroep wordt echter beter behandeld dan freelancer Brenno de Winter. Ook voor RTL probeert een aantal gemeenten de zoektijd in rekening te brengen. De bedragen die de omroep krijgt voorgeschoteld zijn echter lager dan bij De Winter. Het lijkt er sterk op dat de gemeenten denken dat een losse freelancer armer is en dus eerder kan worden ontmoedigd met deze legestruc. De bezwaarschriften van Brenno en RTL zijn identiek; enige verschil is dat de eerste bezwaar maakt tegen hogere bedragen.

Voor een deel kan kennisgebrek de oorzaak zijn van dit soort problemen. Brenno de Winter: "Vaak gaan ze er slordig mee om en is er sprake van onkunde. De gemeente Dalfsen wilde bij mijn sleepnetwob een deel van de informatie niet geven omdat ze het belang niet zag. Maar dat is een uitzonderingsgrond die niet bestaat. Ik heb bij het bezwaar maar wel het belang aangegeven. Dus niet omdat het moet, maar ik wilde nog wel enige vulling aan mijn bezwaarschrift hebben."

Wel of geen overheid

Bij zelfstandige bestuursorganen komt regelmatig een ander probleem voor. De zbo's zijn het er niet altijd mee eens dat zij onderdeel zijn van de overheid. Brenno komt dit tegen tijdens een Wob bij de OV-ambassadeur Jeltje van Nieuwenhoven. "Ik kreeg terug dat ze geen bestuursorgaan is. En dat is zeer twijfelachtig. Er stond: 'Ze maakt geen beleid' en dat was getekend door de beleidsmedewerker. En daarbij wordt ze betaald door Verkeer en Waterstaat. Maar de rechter mag dit verder gaan uit maken, ik denk wel dat ik een hele sterke zaak heb."

Eerder komt De Winter een andere zbo tegen die zegt geen bestuursorgaan te zijn; de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Zijn Wob over het softwarebeleid heeft hij eerst bij de VNG ingeleverd. Helaas krijgt hij daar geen enkele schriftelijke reactie, slechts een telefoontje met de mededeling dat ze zichzelf niet zien als bestuursorgaan. Hierdoor moet Brenno alle 441 gemeenten in Nederland zelf een brief schrijven.
De reactie van VNG is opzienbarend. Brenno besluit de VNG aan te klagen en de rechter te laten beslissen. "Ze zijn een vereniging van bestuursorganen die actief beleid maakt, namens overheden optreden en beleidsterreinen uit handen nemen. Dat is een bestuursorgaan." Het is niet de eerste keer dat een wobber dit probleem tegenkomt, het is wel de eerste keer dat de rechter er over zal gaan beslissen. "De gevolgen zijn natuurlijk heel groot. Als de rechter besluit dat de VNG een bestuursorgaan is, zullen ze onder de Wob gaan vallen. Dan hebben ze ook de doorgeleidingsplicht, dan hoef ik geen 441 postzegels te plakken, dan doen zij de sleepnetwob. En dan kunnen ze niet meer interveniëren bij gemeenten door mij maximaal dwars te zitten. Want dan zouden ze ingrijpen in hun eigen procedure."

Dat de VNG het proces kan vertragen, is goed te merken bij de sleepnetwob. Op de site plaatst de vereniging een advies over hoe gemeenten kunnen omgaan met de Wob van Brenno. In de inleiding staat het volgende: *"Wij adviseren gemeenten in eerste instantie om zo spoedig mogelijk op basis van artikel 6 de beslissing op het verzoek om informatie met twee weken te verdagen."* Hier houdt het niet mee op. In de volgende alinea legt de VNG uit

dat de termijn met nog eens vier weken mag worden verlengd als een verzoek erg complex of omvangrijk is. Op die manier heeft het bestuur dan acht weken de tijd. Vervolgens wordt er in het advies niet ingegaan op de eventuele complexiteit of omvang van het verzoek. Direct na de uitleg komt het volgende zinnetje: "*Wij adviseren u van deze termijnen gebruik te maken."* Staat er dan niet in de wet een aantal keer: *"Zo spoedig mogelijk"*? Blijkbaar heeft de VNG hier geen boodschap aan.

Decentraal wobben blijkt een grote uitdaging te zijn. Klassieke vragen als 'Wat is overheid?' spelen ook hier een rol. Een verschil met landelijk wobben is dat er voor verschillende bestuursorganen weinig of geen jurisprudentie bestaat. Het is bijzonder dat nooit eerder door de rechter is getoetst of een belangrijke organisatie als de VNG wel of geen bestuursorgaan is. Dit maakt namelijk nogal wat verschil. Het is daarom goed dat dit soort zaken voor de rechter gebracht wordt. Op die manier komt er meer duidelijkheid. Dat lijkt ook een probleem te zijn bij vooral de gemeenten en zbo's; er is te veel onduidelijkheid. Over de definitie van een bestuursorgaan, over de geldende weigergronden en zelfs over de globale werking van de Wob zelf.
Maar voor meer duidelijkheid is het nodig dat er meer wordt gewobd. Zo kan de rechter beslissen of een bepaalde zbo onder de Wob valt.
Het gaat om een cultuurverandering. Als journalisten wobben niet belangrijk vinden, zullen ze het ook niet doen. Als een overheidsorgaan de Wob als een extra last ziet, krijgt het verzoek geen prioriteit. Dit is geen typisch decentraal probleem; het komt op alle niveaus voor.

Hoofdstuk IV: Wobben op landelijk niveau

Krimpt de openbaarheid?

Journalisten betogen vaak dat de openbaarheid in Nederland langzaam afbrokkelt. Afdelingen van overheden verworden tot een gesloten vesting en de openbaarheidscultuur blijkt een luchtkasteel te zijn.
Wil van der Schans herkent deze trend. Hij is al jarenlang onderzoeksjournalist en heeft heel wat wob-verzoeken op zijn naam staan. Op dit moment is hij de man achter onjo.nl; een samenwerking tussen de programma's Argos, Reporter en Zembla. Op deze site staan allerlei resultaten van journalistiek onderzoek in Nederland gepubliceerd. Ook staat er nieuws over lopende dossiers en regelmatig publiceert Wil van der Schans een eigen onderzoek. De Wob komt daarbij vaak van pas. De procedure is de laatste jaren echter wel een stuk stroever geworden: "Ik heb het idee dat de hele communicatiecultuur er bij voorbaat op uit is een brandje te blussen door die Wob-verzoeken heel erg af te houden. Vaak met allerlei vertragingstechnieken. Maar daarnaast ook met afwijzingsgronden die gewoon niet kloppen, waardoor heel de periode nog eens extra verlengd wordt. Omdat je bezwaar moet aantekenen, een rechtszaak moet gaan voeren. Het is het ontmoedigen van Wob-verzoeken richting pers. En dat is natuurlijk een kwalijke zaak."

Wil van der Schans ziet vooral de laatste jaren, dat er meer wordt nagedacht over de weigergronden. "Je merkt dat er onderling overlegd wordt. Dat er bijvoorbeeld een overleg is van ziekenhuizen. Dat ze gezamenlijk hebben overlegd met een jurist en dat je nu standaard een briefje krijgt: 'We zijn geen bestuursorgaan, dus we hoeven dit niet te beantwoorden.' Betekent dat je toch weer die procedure moet gaan doorlopen. Ook op ministeries merk je dat er onderling is overlegd. Zo zie je bijvoorbeeld dat een afwijzingsgrond als 'persoonlijke beleidsopvattingen' plotseling overal aan het terugkomen is. En dat ze ontdekken dat dit een middel is om toch weer meer informatie achter te houden. Ik vind het heel kwalijk dat ze structureel op zoek zijn naar een methode om je Wob-verzoek af te wijzen. Bijvoorbeeld die persoonlijke beleidsopvattingen ben ik jarenlang niet tegengekomen. De laatste jaren zie je die wel steeds meer. Ik ben nu bezig met een Wob-verzoek over bepaalde stukken die Nederland in Amerika had opgevraagd over een Argos-uitzending over een geheime missie in Afghanistan. Ik heb de officiële brief van Nederland naar Amerika wel gekregen. Maar er was ook e-mailverkeer van een Nederlandse attachee met Amerika. Dat ging om puur feitelijk dingen, dat wist ik uit de pers. En dan toch krijg je een afwijzingsgrond voor dat e-mailverkeer. Heel algemeen omschreven als: 'Al het e-mailverkeer van Defensie valt onder persoonlijke beleidsoverwegingen.' Je kan op je vingers natellen dat dit niet klopt.
Nou ja, dus weer bezwaar aantekenen en ik ben nu een rechtszaak aan het voeren. Maar intussen is die zaak helemaal niet meer actueel. Ze rekken zo'n afwijzingsgrond op deze manier wel op."

Ambtenaren worden volgens Wil creatiever in de manier waarop ze een verzoek vertragen of traineren: "Ambtenaren gaan meer nadenken over wat ze wel en niet opschrijven en op welke manier ze dat doen. Bij elk ministerie maken ze bijvoorbeeld jaarplannen met daarin wat ze nou eigenlijk gaan doen dat jaar. Dat is natuurlijk voor een journalist wel interessant, omdat je

dan voorinformatie hebt over wat een bepaalde afdeling aan het doen is. Dus we hebben één jaar heel veel jaarplannen van het ministerie van Justitie gewobd. Het volgende jaar hebben we dat weer gedaan, maar toen was het: 'Nee, we maken geen jaarplannen meer.' Er wordt tegenwoordig heel creatief nagedacht over hoe en wanneer je dingen op papier zet. Want als iets eenmaal op papier staat is het natuurlijk een document en valt het onder de Wob.
Maar ze moeten wel zo'n jaarplan hebben, dus zal het waarschijnlijk op een meer informele manier worden vastgelegd. Hoe opener de Wob is, hoe minder er opgeschreven wordt. Als de Wob wat dichter is, kunnen ze weer wat meer opschrijven. Het blijft een soort gesloten systeem."

Hoogleraar bestuursrecht Leo Damen schrijft over deze afnemende openbaarheid. Hij verwijst daarbij naar een Wob van het NRC Handelsblad. De krant vroeg om stukken uit de mislukte kabinetsformatie tussen het CDA en de PvdA uit 2003. Deze stukken heeft informateur Piet Hein Donner op de laatste avond van de besprekingen in zijn fietstas gestopt. De Raad van State oordeelt uiteindelijk dat een informateur buiten de Wob valt. Een informateur moet namelijk zelf kunnen beslissen welke stukken wel en niet openbaar mogen worden. Op die manier kan de informateur beslissen van welke stukken een nieuw kabinet na de formatie verantwoording moet afleggen. Hoogleraar Damen trekt zijn conclusie: "Als het er op aan komt, stelt de openbaarheid weinig voor."[29]

Cultuur
Vraag aan een willekeurige wobber wie in Nederland de grootste Wob-expert is en je zult overal de zelfde naam horen; Roger Vleugels. Volgens Roger zelf is dit ontstaan uit pure armoede: "Het valt in de klassieke categorie; 'In het land der blinden is eenoog koning.'
In de jaren tachtig werd nagenoeg niet gewobd. Eind van die jaren deed ik onderzoek naar inlichtingendiensten en daarvoor wilde ik de Wob gebruiken. Ik ging dus op zoek naar deskundigen, die er niet waren. Er waren geen mensen die thuis waren in de Wob. Ik zocht ook in de richting van advocaten en ambtenaren. Er waren toen ministeries zonder Wob-ambtenaar, simpelweg omdat er nog nooit een Wob was binnengekomen. Toen ben ik me de Wob eigen gaan maken, met behulp van een aantal advocaten.
Begin jaren negentig ben ik gewoon gaan wobben. Bij een aantal ministeries heb ik het eerste verzoek ingediend. Tien, twaalf jaar nadat de wet bestond."
In die tijd leeft het gebruik van de Wob op en omdat Roger dan de enige expert is, raakt hij bij veel zaken betrokken. In totaal heeft hij ruim 2500 Wob-verzoeken ingediend.

Vleugels merkt ook dat de overheid minder open is: "Er is een toenemende focus op geheimhouding en dat heeft te maken met de kabinetten Balkende. Er kwam toen een meer regenteske bestuursstijl, met name bij dit laatste kabinet. Dat uit zich op allerlei manieren. Het gaat niet eens specifiek over de Wob. Het gaat over de communicatie naar buiten toe, om dit meer eenduidig te krijgen. Dat de kikkers niet uit de kruiwagen springen, dat ministers niet voor hun beurt spreken. Om meer regie te hebben over de externe communicatie. En het heeft ook consequenties voor de Wob, want dat is een vorm van extern communiceren. Dan zie je

[29] NRC Handelsblad, *Openbaarheid van bestuur stelt maar weinig voor*, (25-11-2008)

dat er een restrictiever beleid heerst. Er wordt meer obstructie gepleegd, vooral via vertraging en misbruik van weigergronden. Verder wordt er eerder geweigerd. Ik heb een reeks van zaken gehad van iemand die jaar in jaar uit documenten opvraagt en ze dan ineens niet meer krijgt. Daar moet je over gaan procederen en dan heeft de rechter zoiets van: 'Wat is er veranderd? Is het een ander soort document geworden? Nee. Is de wet veranderd? Nee.' Het enige dat is veranderd, is de cultuur binnen de overheid. Je ziet dat we meer regentesk aan het worden zijn. Dat is een Nederlands fenomeen, in andere landen zie je het niet."

Deze verandering van de cultuur wordt volgens Roger Vleugels versterkt door de gebeurtenis die de hele Westerse wereld heeft beïnvloed: 11 september. "Deze dag heeft er wereldwijd voor gezorgd dat documenten die in relatie staan tot veiligheid wat meer afgeschermd worden. Omdat anders Bin Laden er op gaat wobben. Dat wordt als excuustruus gebruikt, al heeft het wel een kern van waarheid. Natuurlijk kan je vragen om de documenten zonder de informatie die verkeerd gebruikt zou kunnen worden. Maar het wordt met graagte gebruikt om de hele sector meer af te schermen. Zo heb je twee elkaar versterkende tendensen die het wobben nu iets moeilijker maken."

De ANP-kraan

De overheid is dus door de controle op de externe communicatie en door 11 september minder transparant geworden. Volgens Vleugels gebruiken journalisten dit ook als uitvlucht: "Het is bij de journalistiek de laatste tijd in om te roepen: 'De Wob is bot geworden, het lukt niet meer.' Dat is een omkering van de waarheid. Dat is het zoeken naar een verklaring waarom je zelf minder wobt. Het heeft met een klassiek probleem te maken; namelijk dat journalisten niet zo doortastend zijn. Ik zeg het in colleges wel eens als volgt: 'Stel dat de piloten zouden vliegen met de kwaliteit waarmee journalisten hun stukjes maken. Zou jij dan nog vliegen?' Dan valt er onder studenten altijd een pijnlijke stilte. Journalisten hebben om de een of andere reden steeds meer haast, dat is zelf aangeprate flauwekul. Het is: 'Nieuws, nieuws, nieuws' en minder achtergrond. En minder achtergrond gaat bijna gelijk op met minder wobben. Voor nieuwsjagen is de Wob veel te langzaam. En je krijgt je krant wel vol als je niks doet. Je gooit gewoon de ANP-kraan open en je hebt meer dan je in je krant kwijt kunt."

Luiheid en het gemak van de ANP-kraan dragen dus bij aan verminderd Wob-gebruik. De kern zit echter dieper: "Het is niet alleen de journalistiek. Alle grote belangenbehartigers in Nederland wobben niet. Dat zijn in buitenlanden dé wobbers. Een beetje Amerikaanse vakbond wobt op landelijk niveau tien, twintig, dertigduizend keer per jaar. Ik geloof dat ik al de FNV-Wobjes gedaan heb in de geschiedenis van de FNV, dat zijn er vier.
We hebben in Nederland een bovengemiddeld geringe neiging tot het controleren van het politiek gezag. Daar komt bij dat wij een Poldermodel hebben, een overlegcultuur. Ik ben een aantal keer mee geweest naar debatjes bij een NGO, omdat mensen wilden gaan wobben. Maar de onderhandelaars bij zo'n NGO zijn daar tegen. Die onderhandelaars zeggen dat ze alle stukken krijgen. Maar dat is niet zo; ze krijgen alleen de stukken die voorsorteren in het door de overheid gewenste antwoord in het debat. 'Precies', zeiden de anderen: 'daarom willen we op die andere stukken gaan wobben.' 'Nee,' zeiden de onderhandelaars: 'want dan zetten we de onderhandelingstafel op scherp en krijgen we niks meer voor elkaar.'

Hier zie je de grens van het Poldermodel. Dat maakt dat de grote belangenbehartigers nagenoeg niet wobben."
Deze mentaliteit slaat ook terug op de journalistiek. Die zal eerder zorgen voor een averechtse werking: "Vaak hoor je de opvatting dat wobben wordt gezien als een agressieve daad. Als in: 'Gaan we onze relatie jurisideren?' Maar daar waar die koudwatervrees, het polderen en het consensusmodel overschreden wordt en men serieus gaat wobben, daar zie je dat een bestuursorgaan een heel eind mee gaat. Zolang je het maar proportioneel doet en niet gaan schreeuwen."

Rechtspraak
Als de wobber serieus zijn vragen stelt, is het wel zo prettig dat de ambtenaar het spel meespeelt. Helaas is dit niet altijd zo. Ook rechters zien dit: "Ik merk dat een aantal rechtbanken echt korzelig begint te worden van steeds weer dezelfde smoezen van de overheid. Dat is het leuke van wobben tot aan de rechtbank. Jij staat daar altijd met een vraag naar een document. Daar kan bijna niks raars aan zijn, want het is een recht. De burger mag het hebben, punt. Het is eigendom van de burger. De overheid kan weigeren op twee manieren: met een weigergrond, of met smoezen. Ze blijven komen met smoezen: 'we kunnen het niet vinden,' of: 'het archief is niet op orde'. Waarop de rechter dan zegt dat ze worden beoordeeld ervan uitgaande dat het archief wel op orde is.[30] Als je dat als rechter zestien keer hebt moeten uitspreken, dan word je daar een beetje korzelig van. Ik zou bijna denken; laat ze wat creatiever worden in het bedenken van smoezen. Je ziet bij rechters steeds meer dat ze zich kritisch uitlaten over bestuursorganen. Wat dat betreft begint het in de rechtspraak eerder gunstig dan ongunstig te worden."

Aan de andere kant is er helaas ook een negatieve trend te bespeuren. "De kwaliteit van de bestuursrechtspraak is matig. Vooral als je kijkt naar hoe marginaal ze soms toetsen. Rechtbanken die bijvoorbeeld de stukken helemaal niet gelezen blijken te hebben. Zo had ik laatst een uitspraak van de Rechtbank Amsterdam waarin stond: 'Het gevraagde kan niet verstrekt worden, want bij raadpleging van de documenten waar het om gaat, blijkt dat vele passages over de NATO gaan.' Er was niet één stuk dat over de NATO ging! Hoe je dat dan ter plekke kunt verzinnen! Ik weet wel hoe; de landsadvocaat had gezegd dat het ging over de NATO. Maar niet in de stukken die er lagen. We zijn daar achter gekomen door het beroep bij de Raad van State. De uitspraak was: 'Het vonnis van Amsterdam is onbegrijpelijk.' Dat is nogal wat. Als een hogere rechtbank niet zegt: 'ze hebben het ietwat verkeerd gezien', of: 'wij zouden de scheidslijn wat opschuiven', maar: 'onbegrijpelijk'. Dat is een vrij forse schoffering van een lagere rechtbank. Waarmee niet gezegd is dat de Amsterdamse rechtbank dus de zwakke broeder is, dat fluctueert nogal."

Roger Vleugels vindt de Raad van State wel steeds vaker functioneren als een magere partij. De vonnissen zijn vreemd en de jurisprudentie veranderlijk. "Ik zal twee voorbeelden geven. Ik heb voor NOVA een zaak gedaan over het koningshuis. Het ging toen om het Kabinet der Koningin. En de kern van de uitspraak was: 'Dit valt niet onder de Wob, want het Kabinet der

[30] Archiefwet, artikel 3

Koningin is alleen belast met de uitvoering van beleid.' In artikel 1 van de Wob staat bij de definitie van een bestuurlijke aangelegenheid: *"Een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en uitvoering ervan."* De lagere rechter had ook toegang gegeven tot het gevraagde. De hogere rechter heeft gezegd: 'Kan niet, want het is uitvoering van beleid.' Maar daar kun je niet meer tegen in beroep! Dan denk ik: 'je moet maar durven'. Iedere rechter die je 's nachts om drie uur wakker maakt en vraagt wat er in artikel één staat, kan dat meteen opsommen, want dat is basic."

"Een zelfde probleem tijdens het gevecht van RTL Nieuws om de rangorde van de veertig probleemwijken boven tafel te krijgen. Erg interessant. Op het ministerie van Wonen, Wijken en Integratie realiseerde iedereen zich dat dit niet geweigerd kon worden. Maar de minister wilde weigeren, dus zijn er weigergronden verzonnen. Het bezwaar hebben we toen ook verloren. Het beroep bij de Amsterdamse rechtbank was een lachertje en dus wonnen we die. Op last van minister Vogelaar komt er een hoger beroep. [31] In het hoger beroep is namens de minister te vuur en te zwaar beweerd dat er disproportioneel nadeel zou zijn voor de wijken. Dat als die lijst openbaar zou worden, er rellen zouden uitbreken. En de belangen van mensen geschaad zouden worden. Die argumenten waren exact identiek aan de argumenten bij de Amsterdamse rechtbank, waar we wonnen. Maar hier werd het afgesloten door de Raad van State. Daar hebben heel veel juridische mensen hun wenkbrauwen over gefronst."

De uitspraak van de Raad van State betekent het einde van de strijd. RTL krijgt de informatie niet: "We hadden verloren; één-nul voor de andere kant. Een paar weken daarna krijgt mijn klant die eerste twintig van de lijst; een lek. Dat wordt gepubliceerd. Geen rellen. Een week later maakt de nieuwe minister Van der Laan de hele lijst openbaar. Wat hier juridisch aan de hand is, is dat een minister bij de Raad van State 'hel en verdoemenis' laat betogen en een week later zelf de lijst openbaar maakt. Dat is toch geen integer bestuur? Daartussen zit een Raad van State die de boel sanctioneerde. Dat een Raad van State over een uitspraak van Amsterdam heen stapt en zich zó laat meeslepen door een minister. Terwijl die minister zelf weken later al zijn eigen standpunt verlaat. Dat is niet fraai voor het postuur van de Raad van State.
De jurisprudentie in Nederland is dus ook instabiel. Je hoort mensen wel eens zeggen dat een uitspraak op hoog niveau wel een jaar of zeven stand houdt. Want zo lang duurt het voordat een cultuur een beetje veranderd. Maar hier zie je dat een uitspraak van de Raad van State binnen een jaar overruled kan worden door de Raad van State. Dan springen ze over zichzelf heen. Een buitenlandse rechter zou zich daarvoor schamen. Dan zeg je eigenlijk: 'Dat vonnis, dat was niet zo goed', of je zegt: 'Ik ben een onbenul, ik snap dat vonnis niet helemaal.' Dus je zegt iets over jezelf of over die vorige rechter. Ik vind het wel prettig als het recht een beetje een bedaagde dame is, die het rustig aan doet. Die moet niet elk jaar over zichzelf heen galopperen."

[31] Minister Ella Vogelaar is op dat moment net afgetreden. Eberhard van der Laan volgt haar op de dag van het aftreden al meteen op, maar de verdediging is voorbereid onder minister Vogelaar.

Als wobber moet je in ieder geval geduld hebben, dat is duidelijk. De procedure duurt volgens de wet al lang en in de praktijk duurt het hele spel al snel dubbel zo lang. Daarnaast is het belangrijk te blijven anticiperen op mogelijke weigergronden. Probeer te bedenken wat een mogelijke zwakte in je brief is, waar eventueel makkelijk op geweigerd kan worden. Blijf dit alles goed formuleren. Zowel bij slecht gezinde als bij goed gezinde ambtenaren kan dit veel tijd en moeite schelen. Ga ook niet te snel in bezwaar; vaak duurt dit langer dan die drie, vier weken waarmee de eerste termijn uitloopt.
Zelf deed ik ook een beroep op de wet. In komend intermezzo meer over dit verzoek waarvoor een lange adem nodig bleek.

Intermezzo: Brief 2009-145373

De Wob-Wob

Eerder in deze scriptie schrijf ik over het wetsvoorstel om de termijnen van en rondom de Wob te verruimen. Omdat ik meer inzicht wil krijgen in de achterliggende motivatie en de voorgeschiedenis van dit voorstel, heb ik een Wob-verzoek gedaan naar allerlei documenten die hiermee te maken hebben. Ik deed een Wob naar de Wob: een Wob-Wob.

Voordat ik deze brief stuurde, moest ik over een aantal dingen goed nadenken. Ik stond voor de keuze namens wie ik het verzoek het beste kon doen; namens mijzelf of namens KRO Reporter? Het laatste is mogelijk omdat ik na een goed verlopen stage nog steeds contact heb met de redactie van dit programma en zij toestemming voor deze Wob hebben gegeven. Uiteindelijk kies ik voor het tweede. In de Wob is geen artikel opgenomen dat stelt dat een omroep of programma meer gedaan krijgt dan een particulier persoon. Toch blijkt uit vele zaken dat dit in de praktijk wel zo is. Denk aan eerder genoemd voorbeeld over Brenno de Winter en RTL en hun gezamenlijke Nemesis; de VNG.
Voordat ik het verzoek opstuur, kondig ik het vast aan in een telefoontje met een persvoorlichter van het ministerie. Ik hoop dat er dan sneller naar wordt gekeken.
De volgende brief ging 12 maart 2009 de deur uit:

Zeer geachte minister Dr. G. ter Horst,

Namens de redactie van KRO Reporter dien ik een Wob-verzoek in. Wij willen een kopie, subsidiair inzage, van hieronder nader omschreven documenten aanwezig op of onder uw ministerie. In een telefoongesprek met de heer H. Hornung van 12 maart 2009 is dit verzoek reeds aangekondigd.
Het betreft documenten in het kader van uw goede zorg voor een goed functionerend openbaar bestuur en de Wet openbaarheid van bestuur. Het gaat om de twee onderstaande verzoeken.

1. Concreet vragen wij u in relatie tot bovenstaand onderwerp om alle documenten, in de versie zoals bij u aanwezig, die te maken hebben met de totstandkoming van het voorstel om de Wet openbaarheid van bestuur te wijzigen in verband met de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. (Kamerstuknummer 31 751.) Dit voorstel richt zich op meerdere wetten, ons verzoek richt zich op de Wet openbaarheid van bestuur.
Een aantal voorbeelden:

- *Interne memo's over het advies van de Raad van State over het voorstel.*
- *Notulen van vergaderingen waarin dit voorstel werd besproken, subsidiair ontdaan van informatie herleidbaar tot persoonsgegevens, meer subsidiair slechts de naakte feiten van deze vergaderingen.*
- *Adviezen over dit wetsvoorstel, gegeven door interne en/of externe partijen, organen, bureaus, organisaties, personen, et cetera.*
- *Verslagen van overleggen met diverse organisaties.*
- *Gewisselde stukken in het kader van dit onderwerp.*
- *Documenten in het kader van de snelle inventarisatie die is gedaan naar de werking van de Wet openbaarheid van bestuur.*
- *Of andere documenten in het kader van dit onderwerp.*

Subsidiair vragen wij om alle hier bovengenoemde documenten in geanonimiseerde vorm.

2. Daarnaast vragen wij u om een inventarisatie van alle verzoeken op basis van de Wet openbaarheid van bestuur, per ministerie, over het jaar 2008. Aanvullend vragen wij om de volgende informatie:

a) *Of het verzoek om informatie is toegekend, gedeeltelijk is toegekend of geweigerd is.*
b) *Informatie over de motivatie van deze beslissing.*
c) *Indeling van de verzoekers in categorieën als; journalist, (universitair) onderzoeker, particulier, et cetera.*
d) *En andere informatie in het kader van dit onderwerp.*

Subsidiair vragen wij om alle hier bovengenoemde documenten in geanonimiseerde vorm.

Als de informatie niet aanwezig is in de vorm van een inventarisatie vragen we u subsidiair om de informatie in een andere geschikte vorm.

Mochten er onverhoopt hoge kosten aan uitvoering van dit verzoek verbonden zijn, gelieve dan eerst overleg.

U wordt verzocht op dit verzoek uiterlijk binnen 14 dagen te beslissen. Geen of een onvoldoende antwoord op de vervaldatum zal opgevat worden als een afwijzing.

Met vriendelijke groet namens KRO Reporter,

Marco de Lange

Chronologie
Hieronder volgt een chronologisch relaas van de behandeling.

17 maart 2009, dag 2
Deze dag krijg ik een brief waarin staat dat mijn verzoek in goede orde ontvangen is. Binnen drie weken kan ik een antwoord of tussenbericht ontvangen. De termijn van het verzoek gaat op 16 maart lopen. Dit omdat de brief op vrijdag binnenkwam en het gebruikelijk is dat de startdatum op de eerstvolgende maandag is.

20 maart 2009, dag 5
Een paar dagen later belt J.W. S. mij op, hij is de Wob-ambtenaar die mijn verzoek zal coördineren. Ik krijg te horen dat één van de twee vragen meteen al vervalt, het gaat om de inventarisatie van het aantal wob-verzoeken. Deze blijkt niet te bestaan en is daarom niet te wobben.
Over de vraag naar de documenten rondom het wetsvoorstel, vertelt S. me dat de standaardtermijn van twee weken in ieder geval niet zal worden gehaald. Het ministerie zal gebruik maken van de extra 14 dagen. Er zijn op de afdeling namelijk twee medewerksters die zich bezig houden met dit onderwerp. Deze twee dames zijn allebei met zwangerschapsverlof. Hij zegt: *"Blijkbaar hebben we een vruchtbare afdeling."* Waarschijnlijk kan de Wob-ambtenaar over een week een inschatting geven over hoe het antwoord gaat uitvallen.

27 maart 2009, dag 12
Het tussenbericht komt binnen. Onder andere een schriftelijke bevestiging van de verlenging van twee weken, dit is immers verplicht.[32] Ook is er nieuws over de beantwoording. Op basis van een inventarisatie gaat het ministerie er vanuit dat ik binnen drie weken een beslissing tegemoet kan zien. Dat zou betekenen dat ik uiterlijk 17 april meer weet.

31 maart 2009, dag 16
Weer valt er een ontvangstbevestiging op de deurmat. Dit blijkt een foutje te zijn.

14 april, dag 30
Het ministerie heeft de grens van 28 dagen gepasseerd. Graag wil ik weten wanneer ik een antwoord kan verwachten en dus stuur ik de Wob-ambtenaar weer een e-mail. Al na één uur en 26 minuten krijg ik een antwoord. Het blijkt dat er een intensieve speurtocht naar documenten heeft plaatsgevonden. Deze documenten moeten nog worden beoordeeld aan de hand van de Wob en de jurisprudentie. Door de paasdagen neemt alles wat meer tijd in beslag dan normaal. Aan het einde van de week verwacht S. een conceptbesluit naar de Secretaris-generaal te kunnen sturen, dat is namelijk degene die de definitieve beslissing maakt. Vaak duurt het een week voordat dit besluit wordt genomen.
Aan de hand van dit tijdschema zou er in de laatste week van april een antwoord moeten komen.
Omdat ik geen antwoord heb ontvangen, zou ik nu in bezwaar kunnen gaan. Ik doe dit echter niet, omdat ik dan zeker drie maanden verder ben. Om zo snel mogelijk een antwoord te krijgen, is het beter de vertraging te accepteren.

1 mei, dag 47
April is voorbij en ik heb nog niets gehoord. Reden voor een e-mail. Deze keer komt er nog sneller een antwoord; al na 30 seconden. Helaas is het een automatisch antwoord: *"U treft het niet, ik wel. Ik ben tot 6 mei 2009 afwezig."* Een telefoontje naar het ministerie levert ook niets op; dat is vandaag gesloten.
Intussen komt de leeftijd van het verzoek dicht bij de 56 dagen, de maximaal mogelijke duur voor het eerste antwoord. Het ministerie heeft overigens nooit aangegeven gebruik te willen maken van deze extra 28 dagen. Volgens de wet moet dit namelijk schriftelijk worden gemeld.[33] Het ministerie heeft dus slechts aanspraak gemaakt op de eerste 28 dagen.

7 mei, dag 53
Afgelopen dagen was het ministerie gesloten, of was Dhr. S. niet beschikbaar. Deze dag krijg ik hem dan toch te pakken. Het blijkt dat het conceptbesluit nog niet is verstuurd naar de secretaris-generaal. Vanwege allerlei drukte rondom problemen in Rotterdam is Dhr. S. te weinig toegekomen aan mijn Wob-verzoek. Hij is nu ongeveer halverwege de beoordeling van de documenten. Mijn verzoek staat nu bovenaan zijn lijstje en in de loop van volgende week hoopt hij alsnog een conceptbesluit naar de secretaris-generaal te kunnen sturen. Helaas

[32] Wet openbaarheid van bestuur, artikel 6, lid 1
[33] Wet openbaarheid van bestuur, artikel 6, lid 2

is zij die week waarschijnlijk afwezig en dus zal de beoordeling nog iets langer op zich laten wachten. Eind volgende week krijg ik een telefoontje met nieuws over de voortgang. Ik wacht af.

15 mei, dag 61
Deze dag is het laatste moment om nog te spreken van 'eind volgende week'. Helaas ontvang ik geen telefoontje of e-mail. Daarom stuur ik zelf een mail. Het antwoord komt weer veel te snel: *"U treft het niet, ik wel. Ik ben tot 18 mei 2009 afwezig."* Blijkbaar zal ik maandag 18 mei weer een poging moeten wagen.

18 mei, dag 64
's Ochtends komt er weer een e-mail binnen van de Wob-ambtenaar. De problemen in Rotterdam zijn nog steeds niet voorbij en daarom is hij nog steeds niet klaar met de beoordeling van de documenten. Wel kan hij alvast iets vertellen over de aard van de documenten. Een groot deel hiervan is namelijk opgesteld voor intern beraad. Hierin staan veel persoonlijke beleidsopvattingen en daar wordt geen informatie over verstrekt.
Ik mail terug dat ik deze documenten dan graag in geanonimiseerde vorm zou ontvangen, of in een versie zonder de persoonlijke beleidsopvattingen. Deze optie noem ik ook al in het oorspronkelijke verzoek. Ik baseer deze vraag op Artikel 11, lid 2 van de Wob. Hierin staat dat het mogelijk is om de informatie te verstrekken in een vorm die niet tot de personen herleidbaar is. Hopelijk kan ik op deze manier de informatie toch ontvangen.

28 mei, dag 75
Omdat ik nog steeds geen reactie heb ontvangen, mail ik vandaag dezelfde vraag nog een keer. Daarnaast vraag ik of er al een conceptbesluit bij de secretaris-generaal ligt.

2 juni, dag 80
Drie maanden geleden begon ik met deze scriptie. Al vrij vroeg heb ik een Wob-verzoek ingediend. Ik hoopte zo veel tijd te hebben om de resultaten door te lezen en te verwerken in de scriptie. Dit blijkt een te positieve verwachting te zijn; ik heb nog geen antwoord binnen. Zeer waarschijnlijk ligt er niet eens een conceptbesluit bij de secretaris-generaal. Het verzoek is al 79 dagen oud en het einde is nog niet in zicht. Graag had ik interessante overheidsdocumenten in dit project verwerkt. Helaas is dit niet gelukt.
Dit is een hoofdstuk geworden met een open einde.

Hoofdstuk V: De overheid

Het wetsvoorstel

In de voorgestelde wetswijziging van minister Guusje ter Horst is de belangrijkste verandering de termijnverlenging. Ook in de Algemene wet bestuursrecht worden een aantal termijnen aangepast. Dit heeft gevolgen voor de bezwaarprocedure van de Wob.
Een overzicht:

- De eerste beslistermijn is nu twee weken, met een mogelijkheid tot nog eens twee weken uitstel. In het voorstel verandert dit in vier weken, met uitstel van nog eens vier weken. Dit is even lang als wanneer nu gebruik zou worden gemaakt van de tweede extra termijn. Het is in het voorstel echter wel makkelijker om te verlengen.
- De bezwaartermijn gaat pas in, nadat de tijd om een bezwaar in te dienen is verstreken. Na de eerste beslissing heeft een wobber zes weken om in bezwaar te gaan. Nu is het zo, dat als de wobber na één week al in bezwaar gaat, de bezwaartermijn dan ook begint te lopen. In het nieuwe voorstel duurt het altijd zes weken voordat deze termijn start. Al ligt het bezwaar 24 uur na het eerste antwoord op de mat.
- Een bestuur mag volgens de huidige wet vier weken doen over de beslissing bij een bezwaar. In het voorstel wordt dit zes weken.
- Als een bestuur in de bezwaarfase een adviescommissie raadpleegt, mag de termijn met tien weken worden verlengd, volgens de geplande wijziging wordt dit twaalf weken.

De aanleiding hiervoor is volgens de memorie van toelichting de Wet dwangsom. Volgens deze wet mogen burgers een dwangsom eisen als een bestuursorgaan een beslissingstermijn overschrijdt. Deze wet is nog niet in werking getreden, maar wel al aangenomen door de regering. Minister Ter Horst heeft geregeld dat de inwerkingtreding van de wet wordt uitgesteld totdat de verschillende termijnen zijn verlengd. Het volgende staat in de memorie: "*De Wet dwangsom gaat ervan uit dat bestuursorganen die hun organisatie goed op orde hebben, de in de wet geregelde beslistermijnen in alle gevallen moeten kunnen halen. Uit een eerste snelle inventarisatie, (…) blijkt dat bij de meeste beslistermijnen geen grote problemen zijn te verwachten. Uit de snelle inventarisatie kwam naar voren dat dit in twee gevallen echter anders ligt, namelijk bij de termijn om te beslissen op een bezwaarschrift krachtens de Algemene wet bestuursrecht, en bij de termijn om te beslissen op een verzoek om informatie krachtens de Wet openbaarheid van bestuur. Deze termijnen worden in zeer brede kring ervaren als te krap en te uniform. In de praktijk worden deze termijnen in een groot aantal gevallen niet gehaald, terwijl organisatorische maatregelen lang niet altijd een oplossing bieden."*[34] Volgens de minister is het goed om de termijnen op te rekken. Op die manier blijft de regering dan toch binnen de door de wet gestelde ruimte.

Volgens Roger Vleugels is het niet vreemd dat dit voorstel er ligt: "Dit is dom geredeneerd. Dit is bijna voorwaardelijke uitlokking. De overheid wil die boetes niet gaan betalen. Niet

[34] Kamerstukken II, 2008/2009, 31 751, Nr. 3 (MvT)

vanwege de bedragen, maar vanwege dat het dan duidelijk wordt dat ze fout zijn. Het is bijna een uitlokking tot het idee om de termijnen op te rekken."
Lachend vertelt hij een wat prettiger gevolg van de Wet dwangsom: "Het zou mij ongeveer vijftig tot honderdduizend euro per jaar opleveren, als je dat allemaal één op één doorvertaald. Dus ik kan daar eigenlijk niet tegen zijn."

Wil van der Schans van Onjo.nl wil iets meer weten over deze 'snelle inventarisatie' van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Een woordvoerder vertelt hem het volgende: *"Er is geen document over de inventarisatie van knelpunten in de afhandelingtermijnen van de Wob bij de ministeries. Er is mondeling bij de departementen navraag gedaan."*[35] De inventarisatie blijkt niet veel voor te stellen. Toch gaat het initiatief door.
Een aantal maanden later spreekt de Raad van State zich zeer kritisch uit over het voorstel. Vooral de matige onderbouwing is een zwaar commentaarpunt. De Raad geeft aan: *"Deze informatie is van belang om de noodzaak van de verdubbeling van de beslistermijn te kunnen beoordelen."*[36]
Ook verwijst de Raad terug naar een onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2004. Hierin betoogt de Rekenkamer dat de meeste Wob-verzoeken relatief snel worden afgehandeld en dat de termijnen als passend en realistisch moeten worden aangemerkt.
De Tweede Kamer sluit zich aan bij de Raad van State. De meeste fracties zijn kritisch over het voorstel. Ook de fractie van minister Ter Horst zelf is negatief; de PvdA vindt de onderbouwing niet overtuigend genoeg.
De regering reageert met een soort 'nietes' op de kritiek van de Raad van State: "*naar aanleiding hiervan merken wij op dat de verlenging van de beslistermijn is gebaseerd op ervaringen uit de uitvoeringspraktijk"*. Het lijkt meer een herhaling te zijn van wat al eerder is aangevoerd.

Cynische afsluiter: bij de lancering van de Wob was het de bedoeling dat een beslissing binnen drie dagen zou worden gemaakt.

De termijnen
Het nieuwe wetsvoorstel is een pragmatische oplossing voor een dieper probleem; de termijnen rondom een Wob-verzoek worden amper gehaald. Volgens Roger Vleugels wordt de eerste termijn van 28 dagen in minder dan tien procent van de gevallen gehaald. "Bij Justitie zit ik nog steeds op nul, die hebben de 28 dagen nog nooit gehaald. Maar Justitie is een van de draken onder de bestuursorganen. Ik denk dat de gemeente Utrecht het ook nog nooit gehaald heeft, dat is ook een heel slecht bestuursorgaan. Er was daar ooit een postroutering die er voor zorgde dat het zestien tot twintig dagen duurde voordat een brief bij de Wob-ambtenaar was.
Je ziet dat het probleem van termijnoverschrijding overal in de wereld speelt, het is hier wel vrij extreem."

[35] Wil van der Schans, *Inventarisatie kabinet beslistermijn Wob een wassen neus*, (onjo.nl 03-10-2008)
[36] Kamerstukken II, 2008/2009, 31 751, Nr. 4

Een echte oplossing voor het probleem is er niet, je kunt als wobber de schade wel beperken. Vleugels: “Bel niet pas op dag 29. Bel al ergens tussen dag vijftien en twintig. Vaak is dat lastig omdat je niet eens een ontvangstbevestiging hebt gehad en je dus niet weet waar je Wob is. Vaak is dat telefoontje het eerste moment waarop aan jouw verzoek gewerkt gaat worden. En dan wordt het een kwestie van inschatten en tactiek. Als zo’n ambtenaar redelijk lijkt en meldt dat het nog twee, drie weken duurt, ga er dan gewoon in mee. Dan ga je over die 28 dagen heen. Mijn ervaring is; als je dit doet, dan heb je binnen nog eens 28 dagen je antwoord. Dat is, als je het even cynisch zegt, de snelste route. Want wat je kunt doen op dag 29, is in bezwaar gaan, maar dat kost een kwartaal. En bijna altijd leggen ze dan het maken van een antwoord stil. En pas later wordt de draad dan weer opgepakt. Dus als het gaat om juristerij dan kun je in bezwaar gaan. Maar je bent journalist en het gaat je om de snelheid. Dan is het slimmer om het met pappen en nathouden te doen.”

Volgens Roger Vleugels is het probleem van de overschrijdingen niet op te lossen met een Wet dwangsom. Het ligt dieper: “Het heeft ermee te maken dat er te weinig ambtenaren zijn. Maar nog veel belangrijker; de Nederlandse Wob-ambtenaren zijn ondergemandateerd. Ze hebben geen bevoegdheden. Ik heb nu aantal high profile wobjes lopen. Die lopen al een lange tijd en dan leer je die ambtenaren kennen. Ze laten op een gegeven moment merken dat volgens hen dit en dit moet gebeuren, maar ze lopen tegen een muur. Ze hebben geen bevoegdheid. Ik heb in twee zaken meegemaakt dat de Wob-ambtenaar het volgende zei: ‘Wij denken dat we alleen nog verder komen als wij tegen het betreffende onderdeel van ons orgaan gaan procederen.’ Dat is een hoofdprobleem bij de Wob-ambtenaren. Het heeft geen urgentie en ze bungelen erbij. Een vergelijking met Engeland; daar is drie jaar voor de invoering van de wet op een aantal universiteiten een bijscholingscursus voor Wob-ambtenaren opgezet. Die mensen hebben een postdoctorale opleiding Wobben gekregen. Nederlandse Wob-ambtenaren vragen aan mij welk boekje ze het beste kunnen kopen! In Engeland zijn voordat de Wob in werking trad, zo’n anderhalf á tweeduizend ambtenaren opgeleid. Hier nog nooit één! En we hebben dat ding al bijna dertig jaar.”

De overheid heeft het gebruik van de Wob nooit gepromoot. Dit is te merken bij de ambtenarij: “Een van de dingen die cruciaal is, is dat sinds mei 1980 alle bij de overheid liggende informatie eigendom is van het volk. En omdat wij nu de eigenaar zijn, hebben we heel simpel het recht op toegang. Zij zijn alleen nog maar ons personeel. Tot mei 1980 mocht je op de deurbel drukken en je kreeg het wel of niet. Nu druk je op de deurbel en moeten ze het geven. Die omslag wordt overal gedoceerd, maar niet in Nederland. De cultuuromslag die daar bij hoort is hier niet echt gemaakt. Dat lijdt tot een heleboel. Ambtenaren zien het bijvoorbeeld als extra werk, als pottenkijken of als een belemmering. De state of mind is nog steeds dat het hun spullen zijn. Dat maakt dat ze in een soort automatische verdediging zitten.”

Deze mentaliteit leidt tot creatieve manieren van weigeren. Het doel lijkt te zijn om tegen te werken, op welke manier dan ook. Voor Roger Vleugels is dit herkenbaar: “Ik belde een keer op met de vraag of ze het gevonden hadden. ‘Ja, ja’, ze hadden het gevonden. Het was een document van zes kantjes. Dus ik zei zoiets als: ‘Doe het even in een envelopje.’ Maar dat

kon niet. ‘De ambtenaar met kopiëren in zijn takenpakket is met verlof.’ Een andere keer was er bij een rijksdienst eindeloos gezeur om een verzoek voor inzage, dat verliep heel moeilijk. De dag van tevoren bellen ze me op: ‘Het kan niet door gaan morgen, we hebben geen leestafel.’ Toen hebben we zelf een campingtafeltje meegenomen om de stukken op te kunnen lezen.”

Rapport huppeldepup

De focus op geheimhouding maakt wobben niet makkelijk. Maar om succesvol te wobben is er nog een ander aspect dat je goed in de vingers moet krijgen. Roger Vleugels: “De formulering is cruciaal, een komma kan verschil maken. Het is heel moeilijk om een zin zonder achterdeurtjes te maken. In feite zijn Wob-ambtenaren er op getraind om achterdeurtjes te vinden. Als je vraagt om ‘rapport huppeldepup’ en dat ding heet ‘rapportage huppeldepup,’ dan krijg je als antwoord: ‘Het door u bedoelde bestaat niet.’ Je moet daarom heel precies zijn. Nog een voorbeeld; stel je vraagt om de correspondentie tussen A en B. Dan heb je opgevraagd: de brieven en/of de e-mail die A en B gewisseld hebben. Dan heb je niet opgevraagd: de bijlagen daarbij. Dus als het een e-mail is met een attachment, dan krijg je alleen de e-mail. De volledige formulering is: ‘de correspondentie en anderszins gewisselde documenten. Het is een beetje vervelend. En daarom moet je met niet-limitatieve opsommingen werken waar geen achterdeurtjes in te vinden zijn. Dat is blijvend lastig en het is één van de punten die je tot een succesvol wobber maakt.”

Het is dus belangrijk om de juiste vraag te stellen, een verkeerde formulering kan resultaten opleveren die je helemaal niet wilt. Het is makkelijk om hierbij altijd de Wob-ambtenaar als de kwaadwillende partij aan te duiden. Soms bestaat deze partij echter niet.
Als bijvoorbeeld een medewerker van een ministerie een Wob-verzoek leest, kan deze niet in het hoofd van de wobber kruipen. De ambtenaar weet niet meer dan wat er in de brief staat. Ook daarom is een duidelijke en goed geformuleerde vraag belangrijk.
Geert van den Borne geeft dit ook aan. Hij is ambtenaar bij de Dienst Juridische Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Afgelopen jaar heeft deze afdeling ongeveer honderd Wob-verzoeken onder ogen gehad. “Degene die iets vraagt moet wel opschrijven wat hij wil. Als je A wil, maar je schrijft Á op, dan kan ik alleen maar lezen dat jij Á wil en dat geef ik jou ook Á en niet A. Dat kan nog wel eens verwarring opleveren. Als ik een Wob-verzoek krijg waar ik niks mee kan, dan stuur ik een briefje met daarop: ‘Ik kan er niks mee, leg even uit wat je bedoelt.’ Zo probeer ik een verzoek dan alsnog op te pakken.”

Bij de meeste verzoeken is het duidelijk waar het om gaat. Dat betekent volgens Geert van den Borne niet dat een Wob snel af te handelen is. “Veel omvangrijke vragen kosten gewoon echt veel tijd. Alleen al het zoeken van de stukken. We hebben natuurlijk prachtige archiefsystemen. Maar als het bijvoorbeeld te maken heeft met de Verenigde Staten, kan een stuk ook op onze ambassade in Amerika liggen. En bij voorlichting kan nog een stuk liggen. En bij onze internationale juristen. Voordat je dat allemaal in beeld hebt en ook verzameld hebt, ben je al veel tijd kwijt.”
Vaak wordt de termijn overschreden. Zeker bij grote verzoeken is het lastig om binnen de tijd te blijven. “Daar moet je afspraken over maken. Dan vraag je of het ook in deelverzoeken

kan. Of dat we een redelijke termijn aanbieden. Ik wil niemand zijn recht ontnemen. Maar soms is het zoveel dat het een maand of twee langer gaat duren. Dat soort afspraken maak je dan."

Vergeleken met andere ministeries, is Buitenlandse Zaken vaak één van de snelste. Een mogelijke oorzaak hiervan is de mandatering van de ambtenaren. "De bevoegdheid om te beslissen op Wob-verzoeken ligt bij ons vrij laag in de organisatie. Dus het is mogelijk dat op afdelingsniveau besloten wordt. Als we een verzoek zelf kunnen afhandelen gaan we daar niet de secretaris-generaal, of de bewindslieden mee lastig vallen."
Soms is het wel nodig om overleg te hebben met een ander of hoger niveau. "Als er bijvoorbeeld een vraag komt over ontwikkelingssubsidies in een vreemd land, dan weet ik daar niets van. Dan weet ik ook niets over de gevoeligheid van die stukken. Dan ga je dus in overleg met elkaar. Het is ook afhankelijk van hoe belangrijk iets is. Als het bijvoorbeeld direct te maken heeft met politieke beslissingen in de Kamer, dan moet het naar een hoger niveau. Dan gaat het naar een directoraat-generaal, secretaris-generaal, staatssecretaris, of zelfs naar de minister."

Toch gaan ook bij het ministerie van Buitenlandse Zaken veel verzoeken over de termijnen heen. Nu er een Wet dwangsom komt, is het volgens Van den Borne dan ook nodig om de lengte op te rekken. "Als je wilt dat een belangrijk deel van die grotere verzoeken binnen de termijn wordt afgehandeld, om dat risico op een dwangsom uit te sluiten, dan moet je die termijn wel oprekken. Daar zit wel een noodzaak in."
Aan de andere kant ziet hij ook een risico bij het nieuwe wetsvoorstel: "Er zijn ook veel verzoeken die je wel binnen de termijn kunt afhandelen. Het moet dan weer niet zo zijn dat je dan alles maar acht weken laat liggen, ook dingen die je binnen een week had kunnen doen. En je hoort ook wel eens dat straks, om een dwangsom te voorkomen, er snel een beslissing uit wordt gegooid. Dat is ook niet de bedoeling. Maar dat is moeilijk te voorkomen, want dat is de verantwoordelijkheid van iedere ambtenaar die daar over gaat."
Een andere goede reden voor de wetswijziging is volgens Geert van den Borne het voorkomen van eventueel misbruik van de wet. "Je ziet ook dat mensen proberen zand in de machine te strooien door heel veel Wob-verzoeken in te dienen. Je kunt iedere dag een Wob naar een organisatie sturen en als ze dat allemaal niet halen kun je incasseren. Dat is natuurlijk niet de bedoeling."
Daarnaast vindt Van den Borne het ook los van de Wet dwangsom geen vreemde wijziging. "Als je er aan hecht dat alles binnen de termijnen gebeurt, dat doe je er verstandig aan om reëlere termijnen in de Wob te zetten"

Natuurlijk is de situatie die Geert van den Borne beschrijft niet toepasbaar op alle ministeries. Per ministerie is er een andere cultuur op de betreffende afdelingen. En de ambtenaren op die afdelingen hebben ook allemaal een andere mentaliteit. Het ministerie van Justitie en Defensie worden bijvoorbeeld vaak zeer traag genoemd. Het is daarom belangrijk om hier rekening mee te houden en veel tijd uit te trekken voor een verzoek. Proberen aan te sluiten bij de actualiteit is erg leuk, maar vaak niet haalbaar. Daar is de Wob niet snel genoeg voor.

Natuurlijk is dat geen reden om helemaal niet te wobben. De traagheid en de lastige hobbels zijn juist een uitdaging.
Om te eindigen in de woorden van Roger Vleugels: “Obstructie is alleen maar leuk.”

Hoofdstuk VI: België

Hoe werkt de Wob in Belgie?

Bestuurlijk België is altijd al ingewikkeld geweest, het hoort bijna bij de cultuur van het land. In 1993 is de Wet openbaarheid van bestuur vastgelegd. Onder het motto; 'Openbaarheid is de regel, geheimhouding de uitzondering', wordt de Wob zelfs onderdeel van de grondwet. Op federaal niveau bestaat er dan al een openbaarheidsregeling.
Maar bestuurlijk België bestaat ook nog uit gewesten en gemeenschappen. Een aantal jaar na de federale wet volgden de drie gewesten met een Vlaams decreet, een Waals decreet en een Brusselse Ordonnantie. Ook de Waalse en de Duitstalige gemeenschap kwamen met decreten over openbaarheid van bestuur.[37] Kortom; wobben in België is niet eenvoudig.

Karel Platteau is adjunct-hoofdredacteur van de website wobbing.eu. Daarnaast is hij onder andere coördinator van de post-academische opleiding researchjournalistiek in Mechelen, bestuurslid van de Vereniging Voor Onderzoeksjournalisten (VVOJ) en geeft hij lezingen over wobbing. Karel is goed op de hoogte van de openbaarheidsregelingen in België, ook van de problemen. "In België is veel versnipperd over verschillende niveaus, dat maakt wobben wel moeilijk. Daarom is die doorverwijzingsplicht zo belangrijk. Als je bij een verkeerde overheid wobt is het de taak van die overheid jou door te verwijzen." Deze verplichte doorverwijzing zorgt ervoor dat een wobber niet bij tientallen kastjes en muurtjes hoeft langs te gaan. De overheid doet het zoekwerk. Al zit er wel een openbaar addertje onder het gras; het kost extra tijd.

De verschillende procedures zijn weinig anders dan die van Nederland. Nadat het verzoek is ingediend, heeft de federale overheid dertig dagen voor een antwoord. Op Vlaams niveau zijn dit vijftien dagen. Als de wobber ontevreden is met de beslissing, is het mogelijk om dezelfde instelling te vragen het besluit nog eens te overwegen. Op federaal niveau is het ook mogelijk om een advies te vragen aan de Commissie voor Toegang en Hergebruik van Bestuursdocumenten. Dit advies is niet bindend maar legt wel gewicht in de schaal.
Karel Platteau vertelt dat deze commissie een zware tijd achter de rug heeft: "De beroepscommissie lag heel lang plat, omdat die maar niet benoemd geraakte. En dus kwam er ook geen antwoord. Ze deden zelfs de documenten niet open, ze bekeken ze zelfs niet. Omdat ze wisten dat ze toch geen beslissing konden maken. Dus ze stapelen die op en na drie maanden voeren ze die af. Schrijnend."
Frankie Schram is lid van deze commissie en heeft van dichtbij ervaren hoe lastig de situatie was. In een documentaire zegt hij het volgende: "Ik heb tegen mensen moeten zeggen dat er geen commissie is. En dat dat betekent dat ik niet kan zeggen wat er met hun dossier gebeurd. Want dat wist ik niet. En ik wist ook niet wanneer de nieuwe commissie zou komen. Het was een moeilijk moment, wat bij mij heel wat frustratie heeft opgeleverd." [38]

[37] Sinds 1980 is het Vlaamse gewest bestuurlijk met de Vlaamse gemeenschap samengevoegd. Het decreet van het Vlaamse gewest geldt dus ook voor de bijbehorende gemeenschap en daarom vaardigde deze geen apart decreet uit.
[38] Nils Dumortier, *15 Jaar wobben*, (2009)

Een lastig punt is, dat de commissie alleen advies mag uitbrengen. Tijdens de vorming van de nieuwe commissie was er de mogelijkheid dit aan te passen. Dan zou de commissie een bindend oordeel kunnen vellen. Nu kan dit niet en moet de wobber in beroep gaan bij dezelfde organisatie, eigenlijk stelt de wobber de vraag gewoon nog een keer. Een commissie met groter gezag had kunnen zorgen voor meer scheiding van de macht. Frankie Schram heeft er hard voor gepleit: "Ik heb gevochten om een commissie te hebben. Nu is ze er en is het nog niet goed. Omdat ze gewoon niet weten waar het over gaat. Puur uit stommigheid."

Dit soort problemen is slecht voor de motivatie van journalisten. En de drang om te wobben is al niet groot. Platteau probeert met de website wobbing.eu het middel te promoten onder journalisten. Op de site is van alles te lezen over de Wob in verschillende landen van de Europese Unie. Onder andere staat er hoe de verschillende wetten en procedures werken. Daarnaast zijn er veel succesverhalen te vinden en wordt het nieuws over de openbaarheid bijgehouden.
Zeker in Vlaanderen is een site als wobbing.eu hard nodig; het belang van de wet leeft daar niet. Karel Platteau vertelt: "Veel Vlaamse journalisten hebben weinig kennis van de Wob, het is geen issue. In Engeland zeggen ze bijvoorbeeld tegen elkaar: 'Heb jij al gewobd vandaag?' Bij ons is dat nog niet. Men weet dat het bestaat, maar men heeft toch de neiging om eerst te bellen naar die dienst. Men wil een beetje onderhandelen. Ze hebben soms een beetje schrik dat als men te kritisch is, dat ze dan in de toekomst geen informatie meer krijgen. Dat de ambtenaar dan dichtslaat. Ze willen de mensen te vriend houden, dat is een beetje een foute mentaliteit denk ik. Traag maar zeker wordt de Wob wel meer gebruikt, het is een stijgende lijn."

Cultuur
In België is de Wob nog niet volledig ingeburgerd in het journaille. Maar ook de overheid vertoont geen duidelijke cultuur van openbaarheid. Karel vertelt over journalist Joris van der Aa. "In Antwerpen heeft men de prostitutiebuurt heraangelegd. Sekswerkers moesten onder andere geregistreerd zijn. Dat was ook ter verbetering van de buurt en ter verbetering van de situatie van de sekswerkers. Achteraf is er een onderzoek ingesteld. Daarvoor heeft de stad een vereniging zonder winstoogmerk (VZW) aangesteld. Er is toen een rapport opgesteld over de situatie na deze herinrichting. Het was een vrij kritische analyse, want je zag dat veel sekswerkers nog meer in de illegaliteit werkten dan voorheen. De situatie was eigenlijk verslechterd, kun je cru stellen. Die analyse is besproken op het schepencollege.[39] Maar er is toen gezegd dat ze daar niet over gingen communiceren. Want we hebben vele miljoenen geïnvesteerd en de impact is toch niet zo positief. Iemand van dat schepencollege heeft dat rapport laten kopiëren en dat is bij Joris van der Aa op zijn bureau beland. Wat kon hij toen doen? Dat document kon hij niet zo gebruiken, want het bestaan was niet bewezen. Hij heeft gebruik gemaakt van de Wob en gezegd: 'Ik wil dat rapport.' Maar men wilde dat niet vrijgeven. Men zei: 'dat schendt de privacy, want de namen van de sekswerkers staan er in.' Maar hij had het document dus op zijn bureau en hij kon zien dat dat fictieve namen waren. Dus ze waren aan het liegen. Dan zie je de praktijk."

[39] Schepencollege is de Belgische term voor het College van Burgemeester en Wethouders.

Van der Aa vecht de beslissing aan bij de beroepscommissie. Tijdens dit beroep voert de gemeente Antwerpen aan dat het rapport geen overheidsdocument is, de analyse is immers door een VZW uitgevoerd.
Maar omdat de stad wel heeft betaald voor het rapport, moet het uiteindelijk toch openbaar worden gemaakt. Joris van der Aa trekt aan het langste eind, het blijkt echter een Pyrrusoverwinning te zijn. Karel Platteau: "Eindelijk krijgt hij het document, maar wat doet de gemeente? Die organiseert een persconferentie, een week voordat hij het document zou krijgen. Ze presenteren een deel van het rapport, een softe versie. En dus was de scoop weg van het verhaal. Voor Joris was dat zeer frustrerend. Daar zie je dat de overheid vuil spel speelt."

Ook in België is de cultuur het probleem. Journalisten wobben te weinig, maar ook de overheid werkt niet mee. Frankie Schram, lid van de Commissie voor Toegang tot Bestuursdocumenten, kan hier over meepraten. "Openbaarheid van bestuur is vooral een zaak van cultuur, in de eerste plaats. En als die cultuur er niet is, dan moet je er niet aan beginnen. Dan denkt men oud. En oud denken is: 'Hoe kunnen wij zorgen dat er zo weinig mogelijk vrijkomt.' En een geest van openbaarheid is: 'Hoe kunnen wij zorgen dat we alleen maar beschermen wat bescherming nodig heeft. En al de rest is in principe openbaar.' Het probleem is ook dat openbaarheid vandaag de dag politiek niet hoog ligt."[40]
Karel herkent dit: "In theorie is het heel mooi, maar als je de overheid er mee confronteert, beseft men zelf soms niet eens dat die wet bestaat. "

Of de rechtspraak wel streeft naar meer openheid, is een moeilijke vraag. Karel Platteau: "Er is weinig rechtspraak omtrent de Wob. Het komt er weinig van. Die verdere stappen zijn nog niet ontwikkeld omdat er te weinig gewobd wordt."
Op deze manier wordt de wet niet getest in de rechtbank. Ook kunnen overheden makkelijker hun gang gaan als hun handelen niet door de rechter wordt getoetst. Recht moet zich ook ontwikkelen door middel van jurisprudentie. Als er te weinig rechtszaken zijn, blijft de wet steken in de tijdgeest van de eerste jaren. Zo is er geen aanpassing aan de nieuwe situaties. België heeft daarom wobbers nodig. Mensen die het recht testen en zo een vuist kunnen maken voor de openbaarheid. Zeker journalisten moeten zich ervan bewust zijn dat overheden moeten worden gecontroleerd en dat ze zich daarbij aan hun eigen wet moeten houden. Als er meer wordt gewobd, raakt de wet vanzelf meer ingeburgerd bij overheden en journalisten. En als er wordt doorgezet, kan de rechtspraak bijdragen aan een duidelijke jurisprudentie.
Maar ook in België heeft dit veel te maken met mentaliteit en cultuur. Het kan daarom lang duren voordat er echt iets veranderd.

[40] Nils Dumortier, *15 Jaar wobben*, (2009)

Hoofdstuk VII: Europa

Hoe werkt richtlijn 1049/2001?

Een Angolees die in Laos woont, mag wel een Wob doen in Nederland.[41] Maar om te mogen wobben in de Europese Unie[42] moet de wobber een inwoner zijn van één van de aangesloten landen.[43]
Zoals elke Wob, begint ook deze met de vraag zelf. Het verzoek moet naar de instantie die hoogstwaarschijnlijk de informatie in huis heeft. Als daarin een fout wordt gemaakt geldt ook hier de doorverwijzingsplicht.
Binnen vijftien werkdagen ontvang de vrager een antwoord. De termijnen lopen via werkdagen en dat betekent dat er naast de weekenden nog ruim twintig feestdagen afvallen. Als de wobber het vervolgens niet eens is met de beslissing, zijn er weer vijftien werkdagen om in bezwaar te gaan. Dit bezwaar wordt weer bij dezelfde instantie ingediend, al blijkt uit de praktijk dat deze tweede fase vaak op een hoger niveau wordt behandeld.
Na nog eens vijftien werkdagen komt dan het tweede antwoord binnen. Als het een complex of omvangrijk verzoek is, mag de instantie de termijn met vijftien werkdagen verlengen. Mocht deze beslissing ook niet uitvallen naar volledige tevredenheid, dan is de volgende stap het Europese Hof van Justitie. Ook is het mogelijk om de kwestie aan te kaarten bij de Europese Ombudsman. Zijn advies is niet bindend, maar heeft wel degelijk waarde.

In de Europese Unie geldt een documentstelsel. Anders dan bij het onderwerpstelsel in Nederland, moeten documenten in de EU dus worden benoemd. Dit vormt een probleem. En om dit op te lossen moet elke Europese instantie zorgen voor een digitaal register waarin de documenten genummerd zijn opgenomen. Dankzij dit systeem kan iedereen zien welke informatie er aanwezig is. Tenminste, als het document daadwerkelijk is opgenomen in het register.

Anders dan in Nederland, wordt er in Europa het meest gewobd door NGO's en lobbyisten. In 2005 presenteert de Europese Commissie een rapport over de Wob.[44] Maar liefst 29 procent van alle verzoeken is in het onderzochte jaar afkomstig van NGO's en lobbyisten. Slechts ongeveer één procent wordt ingediend door een journalist. Hier moet wel een kanttekening bij worden geplaatst. Het is immers niet verplicht om op te geven in welke categorie je valt. De grootste groep is namelijk 'overige' met ongeveer dertig procent.

[41] Wet openbaarheid van bestuur, artikel 3, lid 1
[42] Voluit heet de Eurowob: Richtlijn 1049/2001, inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.
[43] Verordening 1049/2001, inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, artikel 2, lid 1
[44] *Verslag van de Commissie over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in 2005* (2007) (Brussel: Europese Commissie)

Farmsubsidy

Brigitte Alfter is een Duitse journaliste die veel op Europees niveau werkt. Ze heeft contact met journalisten in andere Europese landen, om zo tot een grensoverschrijdend resultaat te komen.

Een bekend project is de jarenlange strijd rondom de Europese subsidies voor de agrarische sector. Dit begint in 2004. Dan bestaat veertig procent van de EU-begroting uit gelden voor boerenbedrijven, zuivelproducenten en andere bedrijven uit de primaire sector.

Twee bevriende Deense journalisten hebben in eigen land gewobd op deze ontvangen subsidies. Met succes; in 2004 ontvangen ze een groot deel van de informatie. Hierdoor raakt Brigitte geïnspireerd om de zaak internationaal aan te pakken.

Ze wil weten wie er in Europa subsidie krijgt en om welke bedragen dit gaat. In juni 2004 stuurt ze het eerste verzoek naar de Europese Commissie.

Ze vraagt om toegang tot rapporten die door lidstaten aan de Commissie zijn verstrekt.

Het antwoord is bijzonder; de directeur-generaal meldt dat de informatie niet bestaat. De informatie van de lidstaten wordt niet aangeleverd in de vorm van een rapport en daarom kan het gevraagde niet worden geleverd. Brigitte: ”Ze beargumenteerden dat de gevraagde informatie aanwezig is in een database. En dat is geen document. Ze zouden die informatie er alleen uit halen als dat kon met een routineoperatie.” Helaas kan dit niet en dus wordt de toegang geweigerd.

Vanzelfsprekend gaat Alfter in bezwaar. In de Eurowob staat namelijk niet dat informatie alleen hoeft te worden gegeven als het kan worden verkregen via routineoperaties. Ook wijst zij op het beginsel van openbaarheid, dat in strijd is met deze beslissing.

Het antwoord komt van de secretaris-generaal. Hij onderschrijft de eerdere beslissing. De Commissie heeft de informatie niet in de gevraagde vorm en het gevraagde kan niet met een routineklus worden gevonden.

Verder wordt aangevoerd dat een database geen document is en daarom buiten de richtlijn valt. Het antwoord is duidelijk, Brigitte krijgt weer geen toegang.

Volgende stap is de Europese Ombudsman, het is alweer april 2005 als dit bezwaar de deur uit gaat. Ook in deze procedure blijft de Commissie bij haar standpunt. Na een aantal briefwisselingen tussen verschillende partijen volgt er in december 2007 eindelijk een beslissing van de Ombudsman. Hij steunt Brigitte Alfter en noemt het gedrag van de Commissie zelfs een geval van wanbestuur. Helaas was maakt het geen verschil; de Commissie trekt zich niets van het advies aan. Drieënhalf jaar na de eerste brief is de strijd dan gestreden. De laatste slag heeft ze gewonnen, maar de oorlog is helaas verloren.

Brigitte geeft het niet op: “In plaats van het te zoeken in Europa maakten we gebruik van het feit dat alle informatie ook beschikbaar is in de lidstaten. Dus begonnen we te netwerken met collega’s. Ik vond journalisten in onder andere Finland, Polen en Zweden. De anderen vonden weer andere collega’s. Et cetera, et cetera. En land voor land kregen we steeds meer informatie.”[45]

[45] Het originele interview is in het Engels, voor een betere leesbaarheid is het vertaald.

Tijdens de hele procedure met de Commissie is Alfter meer gaan samenwerken met journalisten uit andere landen die zijn aangesloten bij de Europese Unie. In alle landen worden Wob-verzoeken ingediend en al in 2005 maken Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden een deel van de informatie openbaar. De jaren daarna volgen er mondjesmaat meer landen, onder andere België, Duitsland, Finland, Hongarije, Polen en Portugal geven inzage in een deel van de gegevens.

Het resultaat is farmsubsidy.org. Een website waarop alle informatie staat gepubliceerd. Ook is per land aangegeven hoe goed de informatievoorziening is.
Dankzij de internationale krachtenbundeling is het nu mogelijk om per land, per regio en zelfs per plaats, te zien welke subsidies worden ontvangen. Een voorbeeld uit Ede:
Het zuivelbedrijf Melkweg Holland BV heeft in 2003 maar liefst €1.516.956 ontvangen voor melk en zuivelproducten. Als iemand het bedrijf wil bereiken kan dit ook, het adres staat erbij: 6710 BL in Ede. Binnenkort is zelfs direct via Google Maps te zien waar het bedrijf zich bevind.
Nog steeds lopen er allerlei zaken om meer informatie vrij te krijgen. Het is de bedoeling dat de site steeds completer wordt. Op die manier komt er meer transparantie in het subsidiebeleid en wordt het duidelijk waar al die miljarden euro's elk jaar heen gaan.

Wat is een document?
Uiteindelijk is het dus niet gelukt om de gegevens via de Europese Commissie boven tafel te krijgen. Het grootste probleem is dat het volgens de commissie niet gaat om een document. Karel Platteau kent het probleem, als adjunct hoofdredacteur van wobbing.eu weet hij ook veel van de Europese Wob. "Zij zien een database niet als een document en dat is gevaarlijk. Een database is eigenlijk een heleboel documenten bij elkaar, maar daar doet men soms moeilijk over."
Met deze redenering kan de Europese Unie praktisch alle documenten afschermen van het publiek. Elk document wordt immers opgeslagen in een soort database, dat is een normale gang van zaken bij elk bestuursorgaan. Op die manier is informatie alleen toegankelijk voordat het wordt opgeslagen, terwijl het wordt verzonden. Zodra de documenten binnen zijn gekomen worden ze in een database geordend en is het geen document meer.[46]

Het systeem waarbij alle documenten een nummer krijgen biedt mogelijkheden om gegevens op een creatieve manier buiten de openbaarheid te houden. Karel Platteau: "Wat je meer en meer ziet bij vergaderingen, is dat documenten die besproken worden geen nummer meer krijgen. Dat papier bestaat dan in feite eigenlijk niet. Je ziet dat men de wetgeving wel wil toepassen, maar toch wil men er ook een beetje langs. Want je zegt eigenlijk: 'Dit document heeft geen nummer en is dus geen document.' Dat is absurd."
Brigitte Alfter komt een ander probleem tegen als ze gebruik maakt van het register: "Het opslagsysteem van de EU is erg problematisch. Ook los van de Wob is dit een groot probleem. Ambtenaren uit goed georganiseerde landen worden gek van het systeem. Ze kunnen niet vinden wat ze nodig hebben."

[46] Brigitte Alfter, *Danger of public being pushed back into the paper ages,* (wobbing.eu, 10-03-2009)

In een andere zaak vragen journalisten om een DVD die door de lobby van de farmaceutische industrie naar de Europese Commissie is gestuurd. Het verzoek wordt geweigerd, omdat het gaat om een DVD. Volgens de Commissie is dit geen document en valt het dus niet onder de Wob. Vreemde weigering, want in de Europese Richtlijn staat het volgende: *"document: iedere inhoud, ongeacht de drager ervan (op papier, in elektronische vorm, als geluids-, beeld- of audiovisuele opname), betreffende een materie die verband houdt met beleidsmaatregelen, acties en besluiten welke tot de bevoegdheid van de instelling behoren"*. Er staat duidelijk dat het niet uitmaakt wat de drager is, audiovisuele opnamen worden zelfs specifiek genoemd. Toch weigert de Commissie toegang en kan de farmaceutische industrie ongestoord doorlobbyen.

De zaak rondom 'COM (2008) 229'

Op 30 april 2008 wordt er door de Commissie een wetsvoorstel gelanceerd om de Wob-richtlijn te veranderen. Daarin wordt onder andere de definitie van een document veranderd. Volgens Alfter komt het op het volgende neer: "In mijn woorden: in de hervorming van de Wob verandert de definitie van een document van 'iedere inhoud, ongeacht de drager', in 'alleen wat de baas erkent'. Het is een gevaar voor de transparantie en een radicale terugval ten opzichte van de huidige regeling."

In de nieuwe definitie die door de Commissie wordt voorgesteld staat inderdaad dat iets pas een document is als het: "*formeel is verstuurd naar één of meer ontvangers, of op een andere manier is geregistreerd, of is ontvangen door een institutie"*.[47]

Op deze manier kan een informeel rapport dat niet is verstuurd naar anderen, makkelijk buiten de Wob vallen.

Meerdere experts, journalisten en maatschappelijke verenigingen zijn het er over eens; het is een inperking van de openbaarheid.[48]

Voordat het Europees Parlement zich buigt over het voorstel komt EU Ombudsman Nikiforos Diamandouros met een waarschuwing. Op 2 juni 2008 zegt hij in een persconferentie: "Het voorstel van de commissie betekent toegang tot minder documenten, niet tot meer. Dit roept fundamentele vragen op over de toewijding van de EU aan openheid en transparantie."

De Ombudsman erkent het gevaar van het voorstel en roept het Parlement op de transparantie te verdedigen.

In maart 2009 behandelt het Europees Parlement het voorstel. Er wordt behoorlijk wat aangepast. De definitie van een document wordt als volgt voorgesteld: *"Alle gegevens of iedere inhoud, ongeacht de drager ervan, betreffende een materie die verband houdt met beleidsmaatregelen, acties en besluiten welke tot de bevoegdheid van de instelling behoren*; *informatie in elektronische opslag-, verwerkings- en opvraagsystemen (met inbegrip van externe systemen die worden gebruikt voor het werk van de instelling) wordt beschouwd als een document of documenten. Een instelling die voornemens is een nieuw elektronisch opslagsysteem in te stellen of een bestaand systeem aanzienlijk te wijzigen moet de*

[47] COM(2008) 229, artikel 3, lid a

[48] Brigitte Alfter, Staffan Dahllhöf, Karel Platteau, *Draft new wob met with harsh criticism,* (wobbing.eu, 30-04-2008)

waarschijnlijke gevolgen daarvan voor het uit deze verordening voortvloeiende recht van toegang evalueren en zodanig handelen dat de doelstelling van transparantie wordt bevorderd."[49]
Kopieer bovenstaand stuk tekst naar Microsoft Word en er komt een groene streep onder te staan. Commentaar erbij is: 'vaag taalgebruik'.
Ondanks de wollige woorden, is deze definitie een stuk ruimer dan er oorspronkelijk in het voorstel stond. Nu is het de vraag hoe de Commissie hierop gaat reageren, aangezien er flink wat is gewijzigd. Wanneer deze reactie zal komen, is op het moment van schrijven nog onbekend. Europa kennende, zal het in ieder weer een paar maanden duren.

Zeven ministers uit verschillende Europese landen[50] verenigen zich maart 2009 om hun bezorgdheid uit te spreken over het voorstel. Ze noemen het "een stap terug in de openheid". Tweede Kamerlid Alexander Pechtold (D66) stelt naar aanleiding hiervan Kamervragen aan Minister Verhagen van Buitenlandse Zaken. Pechtold vraag onder andere of Verhagen de mening van de zeven ministers deelt. Dit is een deel van het antwoord: "*Nederland kan instemmen met de voorstellen van de Commissie gericht op het vergroten van de transparantie, maar plaatst vraagtekens bij de voorgestelde aanpassingen op de reikwijdte van de verordening. Een beperking van de reikwijdte van de verordening kan leiden tot een beperking van de publieke toegankelijkheid van Europese documentatie en besluitvorming. Nederland is daar geen voorstander van en heeft zich daarom vanaf het begin van de ambtelijke besprekingen aangesloten bij de gelijkgezinde lidstaten."*[51]
Verderop in het kamerstuk staat dat Nederland actief andere lidstaten benadert om zich aan te sluiten bij de groep landen. Een doel hiervan is straks bij de stemming een meerderheid te hebben in de Europese Raad.

In deze zaak is goed te zien dat de Europese Unie een mix van allerlei verschillende culturen is. Brigitte Alfter komt bij de Europese Commissie vaak een Zuid-Europeaanse stijl van leidinggeven tegen. Dit zijn meestal mediterrane landen, waar de cultuur een stuk minder gericht is op transparantie. Een hoge ambtenaar van de Commissie bevestigt in een interview met Brigitte, dat deze stijl op het moment de overhand heeft.
Vanzelfsprekend klinken de verschillende mentaliteiten door in de Europese Unie. Karel Platteau ziet dit ook: "Naar het Noorden toe is men transparanter. In het Zuiden heeft men deze mentaliteit totaal niet. Op Europees niveau zie je veel verschillende tradities. In bepaalde landen zijn ze veel transparanter, in andere landen totaal niet. Dan komt men tot een bepaalde nivellering."
Platteau vindt niet dat deze levelling en de wetswijziging alleen als dreiging gezien moeten worden: "Je kunt het als een gevaar zien, maar ook als een opportuniteit. Ik vind dat we het moeten zien als een opportuniteit. We moeten het niet onmiddellijk veroordelen. We moeten er aan werken dat het een goed Eurowob is. Het is daarom belangrijk te volgen hoe dat

[49] A6-0077/2009, amendement 2
[50] De ministers komen uit de volgende lidstaten: Denemarken, Estland, Finland, Slovenië en Zweden.
[51] Kamerstukken II, 2008/2009, 2231

evolueert en dat journalisten samenwerken om er voor te zorgen dat die Wob meer gebruikt wordt."

Net als in Nederland is ook in Brussel is de transparantie nog geen onderdeel van de cultuur. Karel kan dit illustreren: "Het is belangrijk om je rechten uit te leggen. Dus als je een beroep op de Eurowob, doet is het belangrijk te zeggen: 'Ik weet dat dit en dit er is en jullie moeten mij dit geven binnen de vijftien dagen.' Anders ziet men de dringendheid er niet van in. Ze hebben veel werk en ze hebben geen zin dat allemaal te doen. Maar uiteindelijk moeten ze het wel gaan zien als een taak, dat gebeurd te weinig. Dat is een groter gevaar dan bijvoorbeeld nivellering van die wetgeving. Het is belangrijk ambtenaren bewust te maken."
De beste manier om ambtenaren te wijzen op hun plicht, is door veel Wob-verzoeken in te dienen. Internationale samenwerking heeft daarvoor meerdere malen een goede bijdrage geleverd. Europa wordt steeds meer één, waarom zouden de journalisten daar niet aan meedoen?

Hoofdstuk VIII: Conclusie

In deze conclusie wil ik de Wet openbaarheid van bestuur vanuit verschillende kanten bekijken.

De tekst van de Wob is sinds mei 1980 niet op grote punten veranderd. De cultuur er omheen wel.
Tegen de verwachting in, wordt de Wob in de eerste jaren spaarzaam gebruikt. Begin jaren negentig neemt de controledrang in de samenleving toe. De journalistiek gaat de Wob veel meer gebruiken en het lijkt steeds meer een 'gewoon' journalistiek middel te worden.
Dit verandert de laatste jaren weer. Er wordt wel meer gewobd, maar het aandeel van de journalistiek in de landelijke verzoeken daalt.

Op decentraal niveau speelt een aantal problemen. Waar een ministerie altijd een kundige juridische afdeling heeft, is het in een kleine gemeente vaak niet zo.
Ook is het een probleem, of een instelling onder de Wob valt. Bij een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) is dit soms de vraag. Zelfs de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) noemt zichzelf geen bestuursorgaan. De rechter zal beslissen of deze bewering stand houdt.
Daarnaast is het blijkbaar mogelijk om eigen regels te stellen voor het doorberekenen van allerlei kosten naar de wobber, om zo bewust tegen te werken. Minister Ter Horst laat ze daarin hun gang gaan. Ook over deze zaak zal de rechtbank een oordeel vellen.
Verder blijkt het gebrek aan jurisprudentie een probleem te zijn.

Landelijk spelen er andere problemen. Dit verschilt per ministerie, afdeling, of ambtenaar. Hierbij is cultuur de belangrijkste factor. Als ambtenaren geen focus hebben op openbaarheid, zal een procedure erg lang duren. Het doel is dan vertraging en ontmoediging. Dit gebeurt zowel door grove termijnoverschrijdingen, als door het gebruik van illegale weigergronden. Hiertegen is weinig meer te doen, dan in bezwaar gaan of naar de rechter stappen. In beide gevallen gaat er veel tijd verloren.
In de Wob zelf staat dat ambtenaren behulpzaam moeten zijn. Een constructief meedenkende ambtenaar kan zorgen voor een snelle afwikkeling van het verzoek, inclusief een redelijk deel van de gevraagde documenten. Een ambtenaar die geen zin heeft in de Wob, wil alles geheim houden. Daarbij loopt een verzoek vertraging op doordat ambtenaren veel beslissingen niet mogen nemen.

Een juiste openbaarheidscultuur is niet voldoende aanwezig bij potentiële wobbers, zeker de journalistiek wobt te weinig. Als een journalist wobt, is dit vaak niet doortastend genoeg.
De slagingskans neemt per fase toe, maar er wordt te weinig doorgezet tot de bezwaarfase of de rechter. Belangrijke oorzaak hiervan is het Nederlandse Poldermodel. Deze cultuur zorgt ervoor dat journalisten liever onderhandelen, dan dat ze gebruik maken van de Wet openbaarheid van bestuur. Ze zijn bang om de relatie te verstoren.
Een andere oorzaak is de investering van tijd en moeite die nodig is voor een Wob-procedure. Door de verhaasting van de journalistiek zal een Wob-verzoek eerder sneuvelen.

Openbaarheid is nooit onderdeel van de algemene cultuur geweest en wobbers worden vaak gezien als pottenkijkers. Sinds het CDA aan de macht is, lijkt het of geheimhouding nog meer terrein wint ten opzichte van openbaarheid.
Dit komt op verschillende manieren tot uiting. Documenten worden niet meer officieel vastgelegd, waardoor ze niet meer te wobben zijn. Daarnaast wordt er sinds 11 september meer geweigerd omdat het de veiligheid van de staat zou schenden.
Er is een wetsvoorstel om de termijnen in de Wob-procedure te wijzigen. Al jaren worden de termijnen grof overschreden. Enkele maanden geleden is de Wet dwangsom aangenomen. In plaats van dat de besturen sneller en efficiënter gaan werken, komt er een voorstel om de termijnen te verlengen. De voorgestelde wetswijziging richt zich dus niet op een oorzaak van de overschrijdingen, maar op een gevolg.

In België is de Wob bijna niet ingeburgerd in de maatschappij. De verschillende wetten en decreten op federaal, gewestelijk en gemeenschapsniveau maken wobben niet makkelijker. De belangrijke Commissie Toegang en Hergebruik van Bestuursdocumenten heeft lange tijd plat gelegen, waardoor bezwaarprocedures veel vertraging opliepen. Net als in Nederland leeft ook in België bij journalisten de angst dat zij hun relatie met de overheid op scherp zetten als ze wobben.

De Europese Unie is een mix van tradities. Daarom is er ook veel verschil in de openbaarheidscultuur.
Omdat de EU werkt met een documentstelsel, moet een wobber de gegevens specifiek benoemen. Alle Europese documenten moeten genummerd worden opgenomen in een register. Door dit systeem is het niet moeilijk om informatie aan de openbaarheid te onttrekken. Maar als een document niet in het register is opgenomen, bestaat het officieel niet. Momenteel circuleert er een wetsvoorstel voor een verandering van de Europese Wob. De wijziging is omstreden, vooral door de veranderde definitie van een document. Een aantal landen heeft zich uitgesproken tegen dit voorstel. Het Europees Parlement is kritisch en heeft flink wat amendementen toegevoegd. Nu is de beurt weer aan de Commissie, het is de vraag of zij de vele veranderingen accepteert.

Cultuur is de meest invloedrijke factor. Dit geldt zowel voor de wobbers als voor de overheid. Als er weinig of niet wordt gewobd, kan er geen gezonde openbaarheidsmentaliteit ontstaan. Dan is er geen prikkel voor de overheid om de Wob op een goede manier uit te voeren. Zonder medewerking van de ambtenaren is de wet een lege huls. Dan kan de wettekst nog zo duidelijk zijn, met een verkeerde focus werkt de Wob niet. Cultuur kan het verschil maken tussen een dode wettekst en een levende openbaarheidsregeling.

Nawoord

De sciptie is af. Na drie maanden werken is mijn afstudeerproject voltooid. Als ik wakker wordt, is het eerste waar ik aan denk de Wob. Als mensen iets willen weten, ben ik geneigd ze meteen het advies te geven een Wob in te dienen. Het maakt niet uit waar het om gaat, al vragen ze wat ik vind van een film. Het project is in mijn hoofd gaan zitten.

Het was leuk om aan deze scriptie te werken. Dat meen ik. Helaas kan ik dit niet bewijzen. Er moet namelijk altijd in het nawoord staan dat het allemaal zo geweldig was. Dus zelfs al was het afgelopen kwartaal een hel, dan nog zou ik glashard moeten beweren dat het fijn was. Toch doe ik de kansloze bewering dat ik deze drie maanden erg leuk heb gevonden.

Grote teleurstelling is dat mijn Wob-procedure eindeloos lang duurt. Van tevoren wist ik dat de termijnen bijna nooit worden gehaald. Vanzelfsprekend had ik geen hoop op beantwoording binnen 28 dagen. Wel rekende ik op een dubbele termijn; ik verwachte binnen 56 dagen een beslissing te ontvangen. Het ministerie is hier ver overheen gegaan. Er is zelfs geen zicht op wanneer ik een antwoord kan verwachten. Intussen reken ik er op dat het verzoek dag 100 gaat halen.
Deze grove overschrijding is een mooie illustratie van de trage besluitvorming rondom de Wob.

Nog steeds vind ik de Wob een erg interessant onderwerp. Ik heb gemerkt dat er nog veel onontdekt terrein is. Daarom neem ik me voor tijdens mijn loopbaan frequent te gaan wobben. Dit is geen bijzondere verdienste, het is eigenlijk heel normaal. Ik ben journalist en de Wob heeft enorme potentie voor goede journalistieke verhalen. Het zou bijzonder zijn als ik de wet niet wil gebruiken.

Verantwoording van bronnen

Artikelen

- ANP (2008), *Kabinet verruimt beslistermijnen van overheid,* (24 oktober 2008).
- ANP (2008), *Plan voor vervanging Wob in de prullenbak,* (27 november 2008).
- ANP (2009), *Kamer vraagt nieuwe documenten Irak op,* (28 januari 2009).
- Effting, Maud (2000), *Hoe ver kun je gaan met Wobben?,* Volkskrant, (11 februari 2000).
- Frisart, Ronald (2008), *Wantrouw wat de overheid u zegt,* Gooi- en Eemlander, (20 november 2008) blz. 1.
- Klaver, Marie-José (2009), *Gemeenten bang voor Wob-verzoeken over ict,* NRC Handelsblad, (26 maart 2009).
- Kuitenbrouwer, Frans (2008), *Openbaarheid van bestuur stelt maar weinig voor; Wob kent veel uitzonderingen en beperkingen,* NRC Handelsblad, (25 november 2008) blz. Opinie 9.
- Schenk, Weert (2009), *Geflitst? Kijk op internet,* Volkskrant, (17 februari 2009) blz. 1.
- Trouw (2008), *Plan informatieplicht overheidsorganen in prullenbak,* (28 november 2008) blz. Nederland 5.
- Verlaan, Jos (2008), *Antiterreur rekt wet op; Raad van Europa inventariseert gevolgen '9/11',* NRC Handelsblad, (19 november 2008) blz. Buitenland 5.
- Vleugels, Roger (2005), *We mogen steeds minder weten van de overheid,* NRC Handelsblad, (18 mei 2005).

Audiovisueel

- Dumortier, Nils, *15 Jaar wobben,* (2009).
- Argos, *De briefwisseling tussen Nederland en de VS,* (18 oktober 2008).
- Argos, *Wob en wapenvergunningen,* (13 maart 2009).

Boeken/rapporten

- Biesheuvel, B.W. (1970), *Openbaarheid, Openheid,* (Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken).
- Brenninksmeijer, A.F.M. (2008), *Nationale ombudsman: rapport 2008/135,* (Den Haag).
- Daalder, Eric (2005), *Toegang tot overheidsinformatie,* (Den Haag: Boom juridische uitgevers).
- Diamandouros, Nikiforos P. (2008), *EU ombudsman: Public access to information in EU databases,* (Straatsburg: Europees Parlement).
- *Jaarboek Onderzoeksjournalistiek,* (2007) (red. Machteld Bouman e.a.: Utrecht: Vereniging van Onderzoeksjournalisten).
- *Over wetten en praktische bezwaren: een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur,* (2004) (Tilburg: Universiteit van Tilburg).
- Schulten, C.M. (1994) *'Lindemans, Christiaan Antonius (1912-1946)', Biografisch Woordenboek van Nederland,* (Den Haag).

- Stolk, Mr. P.J. (1992), *Wet openbaarheid van bestuur,* (Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, derde druk; eerste druk 1981).
- *Verslag van de Commissie over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in 2005,* (2007) (Brussel: Europese Commissie).
- Vleugels, Roger (2007), *Syllabus Wob,* (Utrecht).
- *VNG-advies Wob-verzoek inzake het actieplan Nederland Open in Verbinding,* (2009) (VNG: Den Haag).

Internet

- Alfter, Brigitte (2009), *Danger of public being pushed back into the paper ages,* (wobbing.eu, 10 maart 2009).
- Alfter, Brigitte. Dahllhöf, Staffan. Platteau, Karel. (2008), *Draft new wob met with harsh criticism,* (wobbing.eu, 30 april 2008).
- almanak.zboregister.overheid.nl
- bigwobber.nl
- communicatieplein.nl/Onderwerpen/Visie_en_opinie/Staatscommissies/
- dejournalist.nl/dossiers/wet-openbaarheid-van-bestuur
- Dennen, Marion van der (1999), *Arthur Maandag: "Het is drukker geworden rondom de Wob",* (villa.intermax.nl/wob, 30 maart 2009).
- dewinter.com/tag/bigwobber
- inghist.nl/Onderzoek/Projecten/BWN/lemmata/bwn4/lindema
- Livre (2009), *Verschillende gemeenten negeren Wob-verzoek open source,* (livre.nl, 24 maart 2009).
- minocw.nl/actueel/toespraken/669/Congres-ter-gelegenheid-van-90-jaar-Archiefwet.html
- Prins, Anne Riemke (2008), *Wobber Roger Vleugels deelt onvoldoendes uit aan pers,* (media.leidenuniv.nl, 20 september 2008).
- Schans, Wil van der (2008), *Inventarisatie kabinet beslistermijn Wob een wassen neus,* (onjo.nl, 03 oktober 2008).
- Schans, Wil van der (2008), *Raad van State en Tweede Kamer kritisch over wetsvoorstel Wob,* (onjo.nl, 09 december 2008).
- Schans, Wil van der (2008), *Vrijheid van nieuwsgaring in gedrang door trage besluitvorming,* (onjo.nl, 08 augustus 2008).
- Schans, Wil van der (2008), *Wob zette norm in rapportage Nederlandse wapenexporten,* (onjo.nl, 28 augustus 2008).
- tappan.info/wijzers/wobwijzer
- villa.intermax.nl/wob
- wobverzoek.nl

Overheidsdocumenten

- A6-0077/2009, amendement 2.
- Algemene wet bestuursrecht.
- Besluit tarieven openbaarheid van bestuur.
- COM(2008) 229, artikel 3, lid a.
- Kamerstukken II, 1974/1975, 13 418, nr. 3.
- Kamerstukken II, 1975/1976, 13 418, nr. 6.
- Kamerstukken II, 2008/2009, 080902647.
- Kamerstukken II, 2008/2009, 2009Z07884.
- Kamerstukken II, 2008/2009, 2231.
- Kamerstukken II, 2008/2009, 29 495, nr. 4. (Beslistermijnen; waar blijft de tijd?)
- Kamerstukken II, 2008/2009, 29 934.
- Kamerstukken II, 2008/2009, 31 751, nr. 1. (Koninklijke boodschap)
- Kamerstukken II, 2008/2009, 31 751, nr. 2. (Wetsvoorstel)
- Kamerstukken II, 2008/2009, 31 751, nr. 3. (MvT)
- Kamerstukken II, 2008/2009, 31 751, nr. 4. (Advies Raad van State)
- Kamerstukken II, 2008/2009, 31 751, nr. 5. (Verslag)
- Kamerstukken II, 2008/2009, 31 751, nr. 6. (Nota n.a.v. verslag)
- Kamerstukken II, 2008/2009, 31 769.
- Kamerstukken II, 2008/2009, 31 844.
- Kamerstukken II, 2008/2009, Handelingen nr. 82, pag. 6426-6437.
- Verordening 1049/2001, inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.
- Wet openbaarheid van bestuur.

Overige

- Vleugels, Roger. *Wob-cursus.*

Bijlage I: Wet openbaarheid van bestuur

WET van 31 oktober 1991, houdende regelen betreffende de openbaarheid van bestuur

Hoofdstuk I: Definities

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

a. document: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat;
b. bestuurlijke aangelegenheid: een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan;
c. intern beraad: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid;
d. niet-ambtelijke adviescommissie: een van overheidswege ingestelde instantie, met als taak het adviseren van een of meer bestuursorganen en waarvan geen ambtenaren lid zijn, die het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren adviseren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd. Ambtenaren, die secretaris of adviserend lid zijn van een adviesinstantie, worden voor de toepassing van deze bepaling niet als leden daarvan beschouwd;
e. ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie: een instantie, met als taak het adviseren van één of meer bestuursorganen, die geheel of gedeeltelijk is samengesteld uit ambtenaren, tot wier functie behoort het adviseren van het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd;
f. persoonlijke beleidsopvatting: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten;
g. milieu-informatie: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer;
h. hergebruik: het gebruik van informatie die openbaar is op grond van deze of een andere wet en die is neergelegd in documenten berustend bij een overheidsorgaan, voor andere doeleinden dan het oorspronkelijke doel binnen de publieke taak waarvoor de informatie is geproduceerd;
i. overheidsorgaan:
    - 1°. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
    - 2°. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

Artikel 1a

1. Deze wet is van toepassing op de volgende bestuursorganen:
    a. Onze Ministers;
    b. de bestuursorganen van provincies, gemeenten, waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie;
    c. bestuursorganen die onder de verantwoordelijkheid van de onder a en b genoemde organen werkzaam zijn;
    d. andere bestuursorganen, voor zover niet bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd.
2. In afwijking van het eerste lid, onder d, is deze wet op de krachtens die bepaling uitgezonderde bestuursorganen van toepassing voorzover het gaat om het verstrekken van milieu-informatie.

Hoofdstuk II: Openbaarheid

Artikel 2
1. Een bestuursorgaan verstrekt bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet en gaat daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie.
2. Het bestuursorgaan draagt er zo veel mogelijk zorg voor dat de informatie die het overeenkomstig deze wet verstrekt, actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is.

Hoofdstuk III: Informatie op verzoek

Artikel 3
1. Een ieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.
2. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de bestuurlijke aangelegenheid of het daarop betrekking hebbend document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.
4. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan de verzoeker zo spoedig mogelijk om zijn verzoek te preciseren en is het hem daarbij behulpzaam.
5. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Artikel 4
Indien het verzoek betrekking heeft op gegevens in documenten die berusten bij een ander bestuursorgaan dan dat waarbij het verzoek is ingediend, wordt de verzoeker zo nodig naar dat orgaan verwezen. Is het verzoek schriftelijk gedaan, dan wordt het doorgezonden onder mededeling van de doorzending aan de verzoeker.

Artikel 5
1. De beslissing op een verzoek om informatie wordt mondeling of schriftelijk genomen.
2. Een gehele of gedeeltelijke afwijzing van een schriftelijk verzoek om informatie vindt schriftelijk plaats. In geval van een mondeling verzoek vindt een afwijzing schriftelijk plaats, indien de verzoeker daarom vraagt. De verzoeker wordt op deze mogelijkheid gewezen.
3. De beslissing wordt eveneens schriftelijk genomen indien het verzoek om informatie een derde betreft en deze daarom heeft verzocht. In dat geval wordt tevens aan de derde de op hem betrekking hebbende informatie toegezonden.

Artikel 6
1. Het bestuursorgaan beslist op het verzoek om informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen twee weken na de dag waarop het verzoek is ontvangen. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste twee weken verdagen. Van de verdaging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.
2. Onverminderd het derde lid geschiedt de verstrekking van informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het verzoek. Indien de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie een verlenging rechtvaardigt, kan deze termijn worden verlengd met ten hoogste vier weken. Van de verlenging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.

3. Indien het bestuursorgaan heeft besloten informatie te verstrekken, terwijl naar verwachting een belanghebbende bezwaar daar tegen heeft, wordt de informatie niet eerder verstrekt dan twee weken nadat de beslissing is bekendgemaakt.

Artikel 7

1. Het bestuursorgaan verstrekt de informatie met betrekking tot de documenten die de verlangde informatie bevatten door:
    a. kopie ervan te geven of de letterlijke inhoud ervan in andere vorm te verstrekken,
    b. kennisneming van de inhoud toe te staan,
    c. een uittreksel of een samenvatting van de inhoud te geven, of
    d. inlichtingen daaruit te verschaffen.
2. Het bestuursorgaan verstrekt de informatie in de door de verzoeker verzochte vorm, tenzij:
    a. het verstrekken van de informatie in die vorm redelijkerwijs niet gevergd kan worden;
    b. de informatie reeds in een andere, voor de verzoeker gemakkelijk toegankelijke vorm voor het publiek beschikbaar is.
3. Indien het verzoek betrekking heeft op milieu-informatie als bedoeld in artikel 19.1a, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer, verstrekt het bestuursorgaan, zo nodig, en indien deze informatie voorhanden is, tevens informatie over de methoden die zijn gebruikt bij het samenstellen van eerstbedoelde informatie.

Hoofdstuk IV: Informatie uit eigen beweging

Artikel 8

1. Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.
2. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de informatie wordt verschaft in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze, dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen.

Artikel 9

1. Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat draagt zorg voor het openbaar maken, zo nodig en mogelijk met toelichting, van door niet-ambtelijke adviescommissies aan het orgaan uitgebrachte adviezen met het oog op het te vormen beleid, tezamen met de door het orgaan aan de commissies voorgelegde adviesaanvragen en voorstellen.
2. Uiterlijk binnen vier weken nadat de adviezen zijn ontvangen heeft openbaarmaking plaats en wordt daarvan mededeling gedaan in de *Staatscourant* of een andere vanwege de overheid algemeen verkrijgbaar gestelde periodiek. Van een gehele of gedeeltelijke niet-openbaarmaking wordt op gelijke wijze mededeling gedaan.
3. De in het eerste lid bedoelde stukken kunnen worden openbaar gemaakt door deze:
    a. op te nemen in een algemeen verkrijgbare uitgave,
    b. afzonderlijk uit te geven en algemeen verkrijgbaar te stellen, of
    c. ter inzage te leggen, in kopie te verstrekken of uit te lenen.

Hoofdstuk V: Uitzonderingsgronden en beperkingen

Artikel 10

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld.
d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.

4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voorzover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.

5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.

6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.

7. Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.

8. Voorzover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 11

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

2. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

3. Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.

4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Het tweede lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

Hoofdstuk V-A: Hergebruik
(Dit hoofdstuk en zijn artikelen regelen het hergebruik van informatie.)

Hoofdstuk VI: Overige bepalingen

Artikel 12
Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voor de centrale overheid regels worden gesteld met betrekking tot in rekening te brengen vergoedingen voor het ingevolge een verzoek om informatie vervaardigen van kopieën van documenten en uittreksels of samenvattingen van de inhoud daarvan.

Artikel 13
Deze wet verplicht niet tot het openbaar maken van adviezen van de Raad van State en van niet-ambtelijke adviescommissies die zijn uitgebracht voor 1 mei 1980.

Artikel 14
Nadere regels omtrent de uitvoering van het bij of krachtens deze wet bepaalde kunnen worden gesteld:

a. voor de centrale overheid bij of krachtens een besluit van Onze Minister-President in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;
b. voor de provincies, gemeenten, waterschappen en de andere in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen door hun besturen.

Artikel 15 [Vervallen per 01-01-1994]

Artikel 16
Exclusieve rechten tot hergebruik, die vóór de inwerkingtreding van deze wet zijn verleend, worden na afloop van het desbetreffende contract niet opnieuw verleend, of vervallen, indien het contract een langere looptijd heeft dan tot en met 31 december 2008, met ingang van die datum van rechtswege.

Artikel 17
Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en Onze Minister van Binnenlandse Zaken zenden binnen vijf jaar na het in werking treden van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de wijze waarop zij is toegepast.

Hoofdstuk VII: Wijziging van enige wetten
(De artikelen 18 t/m 25 uit dit hoofdstuk regelen de wijziging van enkele wetten.)

Hoofdstuk VIII: Slotbepalingen

Artikel 25
De Wet openbaarheid van bestuur (*Stb.* 1978, 581) wordt ingetrokken.

Artikel 26
Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 27
Deze wet kan worden aangehaald als Wet openbaarheid van bestuur.

Gegeven te 's-Gravenhage, 31 oktober 1991

BEATRIX

De Minister-President,Minister van Algemene Zaken,
R.F.M. Lubbers
De Minister van Binnenlandse Zaken,
C.I. Dales

Uitgegeven de *eenendertigste* december 1991
De Minister van Justitie,
E.M.H. Hirsch Ballin

Bijlage II: Besluit tarieven openbaarheid van bestuur

BESLUIT van 5 februari 1993, houdende tarieven voor het verstrekken van kopieën, uittreksels en samenvattingen op verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur

Artikel 1
Dit besluit is van toepassing op het verstrekken van informatie op verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (*Stb.* 1991, 703) door overheidsorganen behorend tot de centrale overheid.

Artikel 2
1. Voor het verstrekken van kopieën van documenten op grond van artikel 7, eerste lid, onder *a*, van de Wet openbaarheid van bestuur kan een vergoeding in rekening worden gebracht.
2. Indien een vergoeding in rekening wordt gebracht voor het verstrekken van kopieën van schriftelijke stukken, bedraagt deze:
- voor minder dan 6 kopieën: gratis;
- voor 6 tot 13 kopieën: € 4,50;
- voor 14 of meer kopieën: € 0,35 per kopie.

3. Indien een vergoeding in rekening wordt gebracht voor het verstrekken van kopieën van ander materiaal dat gegevens bevat, bedraagt deze niet meer dan de kostprijs.

Artikel 3
1. Voor het verstrekken van een uittreksel van een document of een samenvatting van de inhoud van een document op grond van artikel 7, eerste lid, onder *c*, van de Wet openbaarheid van bestuur kan een vergoeding in rekening worden gebracht.
2. Indien een vergoeding in rekening wordt gebracht, bedraagt deze € 2,25 per pagina van het uittreksel of de samenvatting.

Artikel 4
Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het *Staatsblad* waarin het wordt geplaatst.

Artikel 5
Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit tarieven openbaarheid van bestuur.

's-Gravenhage, 5 februari 1993

BEATRIX

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
R.F.M. Lubbers
De Minister van Binnenlandse Zaken,
C.I. Dales

Uitgegeven de *vijfentwintigste* februari 1993
De Minister van Justitie,
E.M.H. Hirsch Ballin