

Dienende bestuurders of dwarsliggende Donners?

Restauratie bij openbaarheid van bestuur?

Prof. mr. L.J.A. Damen

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 9 maart 2011, nr. 201008270/1/H3, LJN: BP7115, *JB* 2011, 102 m.nt. G. Overkleeft-Verburg, *Gst.* 2011, 7352.44 m.nt. C.N. van der Sluis (mrs. M. Vlasblom, C.H.M. van Altena, C.J. Borman)

Behulpzaam, dienend bestuur bij openbaarheid van bestuur. Welke bestuurlijke aangelegenheid? Artikel 3, vierde lid, Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

De casus

Bij brief van 22 maart 2006, gericht aan de minister-president, verzoekt een burger (hierna: de verzoeker) ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) om openbaarmaking van documenten met betrekking tot:

- 1 het toezicht op de Telecommunicatiewet;
- 2 het in dienst treden van prof.dr. M.W. de Jong bij de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: de OPTA);
- 3 het optreden van de overheid en de OPTA in het bijzonder;
- 4 het afhandelen van een aangifte bij arrondissementsrechtbank Den Haag;
- 5 het afhandelen van een klacht bij het Openbaar Ministerie.

De minister-president stuurt dit verzoek door naar de minister van Justitie. Deze minister verzoekt bij brief van 23 mei 2006 de minister van Economische Zaken (EZ) de behandeling van het verzoek over te nemen voor zover dat betrekking heeft op het terrein van het ministerie van EZ, te weten de punten 1 tot en met 3. Niet duidelijk is wat er met de punten 4 en 5 van het verzoek is gebeurd.

Op 30 juni 2008 besluit de minister van EZ zes documenten gedeeltelijk openbaar te maken en één document in zijn geheel niet openbaar te maken. Bij dit besluit beslist de minister tevens om het verzoek om openbaarmaking van documenten die informatie bevatten over het toezicht op de Telecommunicatiewet en het optreden van de overheid en de OPTA in het bijzonder, niet in te willigen wegens het ontbreken van voldoende concreetheid van de door verzoeker genoemde bestuurlijke aangelegenheid.

Tegen dit (primaire) besluit maakt de verzoeker bezwaar bij de minister van EZ. Tijdens een ambtelijke hoorzitting op 8 april 2009 wordt de verzoeker op zijn bezwaar gehoord. Bij besluit (op bezwaar) van 13 mei 2009 verklaart de minister van EZ het bezwaar van de verzoeker ongegrond. De minister stelt zich op het standpunt dat de door verzoeker omschreven bestuurlijke aangelegenheid te algemeen geformuleerd is. Op grond van deze omschrijving was de minister niet in staat om gericht een inventarisatie te maken van de binnen het ministerie van Economische Zaken aanwezige informatie neergelegd in documenten en was het voor de minister niet mogelijk om deze informatie met inachtneming van de Wob al dan niet openbaar te maken. Verzoeker is meermalen verzocht zijn Wob-verzoek te preciseren, maar hij heeft zijn verzoek volgens de minister niet voldoende concreet gemaakt.

De procedure

Tegen dit besluit stelt de verzoeker beroep in bij de rechtbank 's-Gravenhage. De zaak wordt behandeld door een meervoudige kamer; kennelijk vindt de rechtbank de zaak ingewikkeld.

De rechtbank overweegt:

de minister heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat het Wob-verzoek ten aanzien van de gevraagde informatie over het toezicht op de Telecommunicatiewet en het optreden van de overheid en de OPTA in het bijzonder onvoldoende concreet is gemaakt door eiser. [De minister] was dan ook niet gehouden onderzoek te doen naar eventueel aanwezige documenten die informatie kunnen bevatten over deze onderwerpen. Gelet hierop kunnen de gronden van eiser die zien op het onderzoek niet tot een gegrondverklaring van het beroep leiden. [De minister] heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat hij niet gehouden was documenten bij andere ministeries op te vragen. [De minister] diende enkel te beslissen op het voorliggende verzoek. De gronden die zien op het probleem dat aan het Wob-verzoek ten grondslag ligt, de door eiser gestelde storingen met betrekking tot een ISDN-aansluiting van KPN, kunnen gelet hierop evenmin tot een gegrondverklaring van het beroep leiden.⁷

Volgens de rechtbank is de minister de verzoeker voldoende behulpzaam geweest bij het nader concretiseren van zijn verzoek. Daarom verklaart de rechtbank bij uitspraak van 14 juli 2010 het beroep ongegrond.

Verzoeker gaat in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Die overweegt als volgt:

Verzoeker 'betoogt dat, gelet op de voorgeschiedenis van de zaak, de rechtbank in navolging van de minister de omvang van het geschil ten onrechte heeft beperkt tot een beoordeling van het Wob-verzoek. Het Wob-verzoek maakt onderdeel uit van verscheidene vragen die in de brief van 22 maart 2006 aan de orde worden gesteld, aldus [verzoeker]. Door alleen op het Wob-verzoek in te gaan, en dan ook nog slechts op de punten 1 tot en met 3, worden de overige vragen ten onrechte niet beantwoord door de overheid. De rechtbank heeft volgens [verzoeker] ten onrechte niet onderkend dat de minister en de overheid op deze manier onder hun verantwoordelijkheid proberen uit te komen.

De brief van 22 maart 2006 is niet gericht tot de minister van EZ, maar tot de minister-president, die de brief kennelijk heeft doorgezonden aan de minister van Justitie. In de begeleidende brief van de minister van Justitie van 23 mei 2006 wordt de minister [van EZ] slechts verzocht de behandeling van de brief over te nemen, voor zover het betreft het Wob-verzoek aangaande de onderwerpen OPTA en het toezicht op de telecommunicatiewetgeving. Gelet hierop heeft de minister met juistheid alleen een besluit op het in de brief van 22 maart 2006 vervatte Wob-verzoek genomen, voor zover het de onderwerpen betreft die op het terrein van het Ministerie van Economische Zaken liggen. Tegen dat besluit heeft [verzoeker] bezwaar gemaakt, hetgeen heeft geleid tot het besluit van 13 mei 2009. Op grond van het bepaalde in artikel 8:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht lag laatstgenoemd besluit bij de rechtbank ter beoordeling voor. De rechtbank heeft de omvang van het geschil daarom terecht beperkt tot de afwijzing van het Wob-verzoek van [verzoeker], voor zover dat verzoek betrekking heeft op openbaarmaking van documenten die informatie bevatten over het toezicht op de Telecommunicatiewet en het optreden van de overheid en de OPTA in het bijzonder. Gelet hierop heeft zij de beroepsgronden van [verzoeker] die zien op de achterliggende kwesties die aan dat verzoek ten grondslag liggen, te weten de door hem gestelde storingsmet betrekking tot een ISDN-aansluiting van KPN en het gebrek aan effectief toezicht van de overheid op KPN, terecht niet inhoudelijk behandeld. Om dezelfde reden zullen de in hoger beroep aangevoerde gronden van [verzoeker], voor zover deze eveneens zien op voormelde kwesties, niet worden behandeld.'

Inzake het al dan niet onvoldoende concreet maken van het verzoek en de behulpzaamheid van de minister van EZ bij het nader concretiseren van dat verzoek overweegt de Afdeling het volgende.

'Het Wob-verzoek, zoals vervat in de brief van 22 maart 2006, [is] ten aanzien van de gevraagde informatie over het toezicht op de Telecommunicatiewet en het optreden van de overheid en de OPTA in het bijzonder, te algemeen geformuleerd. De minister heeft [verzoeker] bij brief van 26 juni 2006 verzocht zijn verzoek zoveel mogelijk te preciseren qua tijd en onderwerp. [Verzoeker] heeft bij brief van 5 juli 2006 medegedeeld dat de gewenste informatie onder meer de correspondentie betreft vanaf 28 november 1997 tot heden tussen [verzoeker] en verscheidene met naam genoemde bedrijven en overheidsinstanties, waaronder KPN en de OPTA, en de correspondentie tussen die bedrijven en instanties onderling. Bij brief van 26 juli 2006 heeft [verzoeker] de minister de namen van 26 personen medegedeeld die betrokken zouden zijn bij voormelde correspondentie. Vervolgens heeft op 1 maart 2007 een telefoongesprek plaatsgevonden tussen een medewerker van het ministerie en [verzoeker], waarin onder meer is afgesproken dat [verzoeker] zal trachten het verzoek nader te concretiseren. In een e-mail van 6 maart 2007, die [verzoeker] naar aanleiding van dat telefoongesprek naar de minister heeft verstuurd, geeft hij te kennen dat het voor hem ondoenlijk is om een selectie te maken van situaties waarover hij informatie wenst te ontvangen, "omdat

onduidelijk is welke regels en wetten worden gehandhaafd, wie waar over gaat en wat het uiteindelijke doel is van de diverse overheden." Ook tijdens de op 8 april 2009 gehouden hoorzitting in bezwaar is de formulering van het Wob-verzoek aan de orde geweest en is aan [verzoeker] gevraagd over welke concrete bestuurlijke aangelegenheid hij informatie wenst te ontvangen. Blijkens het verslag van de hoorzitting heeft [verzoeker] desgevraagd medegedeeld dat hij het moeilijk vindt het Wob-verzoek te preciseren en dat hij met dat verzoek beoogt te achterhalen waar het toezicht van de overheid begint en waar het eindigt. Tevens wil hij aantonen dat KPN onjuiste informatie aan de overheid heeft verstrekt.

De Afdeling is van oordeel dat de minister [verzoeker] voldoende behulpzaam is geweest bij het nader concretiseren van zijn verzoek. Voorts is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat [verzoeker] het Wob-verzoek, ondanks zijn inspanningen daartoe, niet voldoende heeft gepreciseerd. Voor dat oordeel wordt in aanmerking genomen dat [verzoeker] zich schriftelijk en mondeling wisselend en veelal in algemene termen heeft uitgelaten over de bestuurlijke aangelegenheid waarover hij informatie wenst te ontvangen. Gelet op de brief van 22 maart 2006 en de overige door [verzoeker] overgelegde stukken, heeft hij vooral vragen over de rol van de overheid bij de problemen die hij heeft ondervonden met KPN. Omdat hij daarop geen afdoende antwoorden zou hebben gekregen, heeft hij het Wob-verzoek ingediend. Uit het verslag van de hoorzitting blijkt dat de directeur van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Economische Zaken tijdens het gesprek is ingegaan op de kwestie die aan het Wob-verzoek ten grondslag ligt en de rol van diverse toezichthoudende overheidsinstanties in dat kader heeft toegelicht. Zoals hiervoor overwogen heeft [verzoeker] ook na dat gesprek de bestuurlijke aangelegenheid waarop zijn Wob-verzoek ziet niet nader kunnen aanduiden.'

De Afdeling bestuursrechtspraak verklaart het hoger beroep ongegrond en bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

1 Een burger kan veel redenen hebben om openbaarheid te willen van documenten die bij de overheid berusten. Volgens de considerans van de Wob beoogt de Wob het bevorderen van 'een goede en democratische bestuursvoering'. In casu lijkt verzoeker niet zozeer bewogen door dit nobele doel, maar door een (zakelijk) conflict met de KPN over storingsmet betrekking tot een ISDN-aansluiting. Hij gaat op een 'fishing expedition' om meer informatie te verkrijgen, waarschijnlijk als munitie voor een schadeclaim. Daar mag een burger op zichzelf de Wob ook voor gebruiken. Hij hoeft geen belang te hebben, laat staan een nobel doel. Hij mag bij inwilliging van het verzoek de openbaar gemaakte informatie ook voor zichzelf houden. Alleen: eenmaal openbaar is altijd voor iedereen openbaar, dus op verzoek van de ene burger openbaar gemaakte documenten zijn daarna voor alle burgers openbaar.¹

Het verzoek in casu blijkt echter te veel een schot hagel te zijn. In het kader van de Wob hoeft een verzoek niet al te precies te zijn, maar er zijn wel grenzen, en die heeft deze verzoeker volgens de bestuursrechter overschreden.

2 Hoe zit het systeem van de Wob voor zover relevant in elkaar? Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wob kan eenieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot

1 ABRvS 25 april 2000, AA 2000, p. 663 m.nt. L.J.A. Damen (voetbalvandalen).

een bestuursorgaan. Ingevolge artikel 3, tweede lid, van de Wob moet de verzoeker bij zijn verzoek de bestuurlijke aangelegenheid of het daarop betrekking hebbend document waarover hij informatie wenst te ontvangen, vermelden.

De Wob kent dus een ‘informatiestelsel’: een verzoeker mag volstaan met het noemen van de bestuurlijke aangelegenheid waarover hij informatie wil. Hij mag ook het door hem verlangde document noemen. De Wob kent echter geen ‘documentstelsel’, waarin een verzoeker het precieze document moet opgeven.

Blijkens de vaste jurisprudentie mag niet snel worden aangenomen dat als een bestuursorgaan zich ergens mee bezighoudt, er toch geen sprake is van een bestuurlijke aangelegenheid. In feite vormt het functioneren van het openbaar bestuur in al zijn facetten een bestuurlijke aangelegenheid. Je moet echter als burger wel enigszins precies vertellen over welke van die vele bestuurlijke aangelegenheden je openbaarheid wil.

Als het laatste niet een-twee-drie lukt, bepaalt artikel 3, vierde lid, van de Wob dat een bestuursorgaan, indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, de verzoeker zo spoedig mogelijk moet verzoeken om zijn verzoek te preciseren en hem daarbij behulpzaam moet zijn.

In casu gaat het om de vraag of aan artikel 3, vierde lid, Wob is voldaan: is de behulpzaamheid van de minister voldoende geweest?

3 Artikel 3, vierde lid, Wob is ingevoerd bij de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus, *Stb.* 2004, 519. Dit verdrag van Aarhus en de daarbij aansluitende richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie hebben geleid tot ingrijpende aanpassingen in de Wob en de Wet milieubeheer. In de wetgeving, de ‘law in the books’, gaat de regeling van de openbaarheid van milieu-informatie nu zeer ver. (Deze wetwijziging heeft er helaas ook toe geleid dat de Wet openbaarheid van bestuur nogal onleesbaar is geworden en ook moeilijk te interpreteren en toe te passen, vooral door de vele uitzonderingen die worden gestapeld op andere uitzonderingen.)

De behulpzaamheid bij het preciseren van een Wob-verzoek is dus geïntroduceerd voor de openbaarmaking van milieu-informatie, maar zij is nu in de Wob algemeen, voor alle informatie voorgeschreven. Wat is de bedoeling van artikel 3, vierde lid?

‘Artikel 3, vierde lid, strekt ter uitvoering van de artikelen 3, tweede lid, en 5, tweede lid, onder b, van het Verdrag. Ingevolge artikel 3, tweede lid, van het Verdrag streven partijen bij het Verdrag ernaar te waarborgen dat overheidsfunctionarissen en overheidsinstanties het publiek bijstaan en begeleiden bij het verkrijgen van toegang tot informatie, het vergemakkelijken van inspraak in besluitvorming en het verkrijgen van toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Artikel 5, tweede lid, onder b, van het Verdrag verplicht partijen bij het Verdrag tot het instellen en instandhouden van praktische voorzieningen, zoals de eis dat overheidsfunctionarissen het publiek bijstaan bij het verkrijgen van toegang tot milieu-informatie. Behulpzaam zijn bij het verkrijgen van toegang tot informatie houdt

concreet in dat (een medewerker van) een bestuursorgaan waarbij een te algemeen geformuleerd verzoek om informatie is ingediend, de verzoeker helpt bij het nader concretiseren van het verzoek, zodanig dat het inhoudelijk in behandeling kan worden genomen. Dit is geregeld in het nieuwe vierde lid van artikel 3.²

Het streven naar openbaarheid van milieu-informatie impliceert dus een dienend bestuursorgaan en dienende bedienden van zo’n bestuursorgaan: zij moeten een verzoeker zo behulpzaam zijn bij het nader concretiseren van het verzoek, dat dit ondanks onvoldoende precisie toch inhoudelijk in behandeling kan worden genomen. Als instrumenten hierbij kan worden gedacht aan het aanstellen van voorlichtingsambtenaren, het opzetten en onderhouden van informatievoorzieningen en registers, et cetera. De plicht tot behulpzaamheid impliceert echter geen plicht tot het bewerken of genereren van informatie.³ Evenmin voorziet de Wob er in ‘dat een verzoeker om informatie in staat wordt gesteld [...] zelfstandig per computer te zoeken’ naar de gewenste informatie.⁴ Zoals Overkleef-Verburg aangeeft in haar zeer interessante en informatieve noot in *JB* 2011/102, gaat het bij behulpzaamheid om ‘voorlichten, inlichten, begeleiden en adviseren’.

4 Artikel 3, vierde lid, Wob sluit dus goed aan bij het concept van het dienende bestuur. Een dienend bestuursorgaan (dan wel een dienende ambtenaar) kijkt hoe het/hij/zij – binnen de grenzen van het recht en het (beleidsmatig afgebakende) algemeen belang – met een welwillende houding de burger aan zijn recht kan helpen, volgens de volgende 10 geboden:

- 1 door actieve, adequate en het bestuursorgaan bindende informatie te verstrekken over algemene en individuele rechtsposities;
- 2 door de contacten met de burger en de verdere besluitvorming niet onnodig te formaliseren en juridiseren;
- 3 door zorgvuldig onderzoek te doen naar de wensen van de burger en de haalbaarheid ervan;
- 4 door te streven naar eenheid, afstemming (één loket), integratie met andere besluitvorming, van zichzelf of andere bestuursorganen;
- 5 door het voor de burger gunstigste alternatief te kiezen;
- 6 door bij belastende, niet bestraffende, besluiten het aan de burger minste pijn doende besluit te kiezen (subsidiariteit, ultimum remedium);
- 7 door tijdige besluitvorming, in elk geval binnen de wettelijke termijn en in uitzonderingsgevallen binnen een redelijke termijn;
- 8 door zoveel mogelijk een dure en tijdrovende gang naar de rechter overbodig te maken, in elk geval door de inhoudelijke mogelijkheden van de bestuurlijke voorprocedures beter te benutten;
- 9 door ter voldoening aan deze geboden voldoende middelen (financiële en andere) in te zetten;

2 Memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2002-2003, 28 835, nr. 3, p. 30.

3 Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel

Implementatie EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus, *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 877, nr. 3, p. 5.

4 ABRvS 23 maart 2011, 201008189, LJN: BP8729 (*Varkenscluster Markelo Nee*).

10 door de organisatie af te stemmen op deze geboden. Bij deze 10 geboden sluit uitstekend aan de plicht om bij een verzoek om openbaarheid al het mogelijke te doen om de verzoeker zijn recht te bezorgen door de rechtens juiste mate van openbaarheid te realiseren. Het heldere uitgangspunt van de Wob is niet voor niets ‘openbaar, tenzij’ ofwel ‘openbaarheid als het eventjes kan’.

5 Intussen past dit uitgangspunt niet zo goed meer in het huidige bestuurlijke en politieke klimaat, waarin een kabinet aan de macht is dat we beter niet kunnen aanduiden als het kabinet van Rutte en Verhagen, maar als het kabinet van Rancune en Restauratie. De rancune tegenover bijvoorbeeld de kunsten hoeft ik niet uit te leggen. Zal er nu ook een restauratie komen in de wettelijk geregelde openbaarheid, zal die worden beperkt?

6 De Wob is nog rond 2004 naar aanleiding van het Verdrag van Aarhus aanzienlijk aangescherpt inzake de openbaarheid van milieu-informatie en in de *slipstream* hiervan ook de algemene openbaarheid. De verdere besluitvorming over aanpassingen van de Wob stagneert echter. Toch was bij de evaluatie van de Wob in 2004 door onderzoekers van de Universiteit van Tilburg geconstateerd dat er enkele grote problemen waren bij de toepassing van de Wob.⁵ Kortgezegd signaleren de meest actieve gebruikers vaak onwil en manipulatie,⁶ terwijl Wob-functionarissen klagen over ‘megaverzoeken’ met een grote werklust en over oneigenlijk gebruik en misbruik.

Een officieel standpunt van het kabinet over deze resultaten is enkele keren aan de Tweede Kamer toegezegd, maar uiteindelijk uitgebleven. Wel is aan Bernd van der Meulen, hoogleraar in Wageningen, opdracht gegeven om een voorontwerp van een nieuwe wet te maken. Van der Meulen heeft zich uitstekend van deze opdracht gekwetend. In zijn ‘Voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie’ uit 2006 heeft de regering echter nog geen aanleiding gevonden om met wetsvoorstellen te komen.

7 Inmiddels zijn de klachten vanuit de overheid over oneigenlijk gebruik en misbruik toegenomen. Een eerste probleem is dat verzoeken om openbaarheid worden ingediend met geen ander doel dan de overschrijding van de beslistermijn (vier weken met een mogelijkheid van een verlenging van vier weken), vervolgens een dwangsom aanzeggen en dan die dwangsom innen; er zijn (juridische advies)bureautjes die met verzoeken om bijvoorbeeld informatie over alle wapenvergunningen van politieagenten proberen wat te verdienen. (Een fraai voorbeeld van hoe

op zichzelf goed bedoelde wetgeving als de ‘Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen’ allerlei perverse effecten kan hebben).⁷ Een tweede probleem zijn de verzoeken gericht op het frustreren en/of vertragen van een bestuursorgaan, omdat de betreffende burger een langlopend conflict met dat bestuursorgaan heeft. Ook zijn er burgers die zo hun frustraties over snelheidsboetes willen botvieren; er zijn lieden die kennelijk niets beters te doen hebben dan hiervoor op een website voorbeeldbrieven aan te reiken. Ten slotte zijn er ook verzoeken die ‘voortkomen uit een obsessief streven naar openbaarmaking.’

In opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is onderzoek gedaan naar dergelijke *vexatious requests* en daartegen gerichte anti-misbruikregelingen in het buitenland, en naar omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken.⁸ Heel kort samengevat blijkt uit deze onderzoeken dat er wel problemen zijn met omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken, maar dat die eigenlijk nogal meevallen in getal en last. Zo heeft maar 6% van de ondervraagde bestuursorganen een of meerdere keren een dwangsom uitgekeerd voor Wob-verzoeken en heeft 18% wel eens proceskosten vergoed. De DSB-bank van Scheringa en Zalm had dus duidelijk een beter ‘verdienmodel’ dan de op dwangsommen en proceskostenvergoedingen jagende dubieuze bureautjes. Dat laat onverlet dat het wel zonde van alle aan dergelijke verzoeken bestede ambtelijke tijd is.

8 In het licht van deze onderzoeksresultaten was het nogal opvallend dat minister Donner van BZK in een toespraak voor het Genootschap van hoofdredacteuren op de Dag van de Persvrijheid op 3 mei 2011 de journalisten op de kast joeg. Ik citeer:

‘De WOB biedt een mooi instrument om snel aan informatie te komen voor artikelen of programma’s, of om te vissen naar informatie die mogelijk op iets verkeerd wijst, of zo kan worden uitgelegd. In die zin is openbaarheid een vorm van staatssteun voor de pers.’

en:

‘Openbaarheid heeft primair betrekking op de uitkomst, maar slechts beperkt op de totstandkoming van besluiten. Het is met besluiten zoals Bismarck ooit over wetten opmerkte: “Wetten zijn als worstjes. Je kunt maar beter niet zien hoe ze gemaakt zijn.”’

Er moet daarom volgens Donner voor bestuurders meer ‘beleidsintimiteit’ zijn.⁹

Nu schept Donner er wel vaker plezier in om wat provocerende opmerkingen te maken, maar deze keer leek hij het te menen. Dit te meer omdat hij op het punt van de openbaarheid van bestuur al een dubieuze ‘track record’

5 *Over wetten en praktische bezwaren*, Tilburg: Universiteit van Tilburg 2004.

6 In een hoofdredactioneel ‘Donner en de openbaarheid’ in de *NRC* van 6 mei 2011 wordt de Wob-praktijk gepercipieerd als ‘tijdrekken, obstructie, uithollen en weigeren’.

7 Zie voor andere perverse effecten: L.J.A. Damen, ‘Ga ik nou nog van Drees trekken en hoeveel?’, *NTB* 2010, 27, p. 161-162.

8 A.P.W. Duijkersloot, I.T. Tappeiner, *Vexatious*

requests: anti-misbruikregelingen van openbaarheidswetgeving, Utrecht: Afdeling Staats- en bestuursrecht Universiteit Utrecht 2010; M. van Haften e.a., *Omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken, Aantallen, kenmerken en wijze van afhandeling*, Zoetermeer: Research voor Beleid 2010. Zie over het eerste onderzoek ook A.P.W. Duijkersloot, I.T. Tappeiner, ‘Antimisbruikregelingen van openbaarheidswetgeving’, *NTB* 2011, 21, p. 152-162.

9 www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2011/05/03/toespraak-op-de-dag-van-de-persvrijheid.html. Donner nam de rapportage van een in opdracht van de Nederlandse vereniging van journalisten verricht onderzoek in ontvangst: A.M. Klingenberg, M. Herweijer, K. Spanninga, *Ervaringen van journalisten bij het zoeken naar nieuwswaardige overheidsinformatie*, Groningen: RUG 2011.

heeft. In april 2003 stopte hij als mislukte kabinetsinformatie van de relevante documenten in zijn tas, nam ze op de fiets mee naar huis en frustreerde zo de werking van de Wob.¹⁰ Toen mochten de burgers niet weten hoe tijdens een kabinetsformatie de worstjes worden gemaakt. Zou Donner nu ook namens het kabinet van Rancune en Restauratie de hand aan de Wob slaan?

De kritiek op Donners proefballonnetjes (of een sollicitatie als vice-president van de Raad van State?) was voor de hand liggend en niet mals. Het fraaist is een hoofdredactioneel commentaar in de NRC: 'Die documenten zijn niet van de overheid maar van de burger. Donner mag ze alleen beheren.'¹¹ Hij neemt ze echter soms liever mee naar huis. Marc Chavannes vat de gedachtegang van Donner als volgt samen: 'Als u ons even onze goddelijke gang laat gaan, dan komt het helemaal goed.'¹²

9 De soep blijkt echter minder heet te worden opgegeten dan zij door Donner begin mei werd opgediend. Eind mei 2011 schrijft Donner een brief aan de Tweede Kamer over zijn beleid ten aanzien van de Wob. Deze brief heeft een gematigder toon.¹³

Volgens Donner voldoet de Wob over het algemeen goed en is dan ook een grootscheepse aanpassing van de Wob, zoals eerder voorgesteld in het Voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie, niet noodzakelijk. Ondertekening van het Europese Verdrag van Tromsø inzake de toegang tot officiële documenten uit 2009 zal niet veel veranderen in de mate van openbaarheid in Nederland; daarom heeft definitieve besluitvorming over die ondertekening en ratificatie geen prioriteit.

Naast (passieve) openbaarmaking op basis van Wob-verzoeken dient elk bestuursorgaan zoveel mogelijk uit eigen beweging (actief) informatie over de voorbereiding en uitvoering van zijn beleid openbaar te maken op een toegankelijke en begrijpelijke manier. Veel informatie over het werk van de overheid is inmiddels te vinden via *www.overheid.nl* of websites van bestuursorganen. Daarnaast is een bètaversie van het Nederlandse open dataportaal geopend. Verder moeten bestuursorganen hun organisatie beter inrichten op de afhandeling van Wob-verzoeken en medewerkers beter bekend maken met de Wob.

Er komt een aantal voorstellen tot wetswijziging. Zo zal een bepaling worden voorgesteld op grond waarvan on-eigenlijke verzoeken kunnen worden afgewezen, waarbij het uitgangspunt blijft dat een verzoeker voor zijn verzoek geen belang hoeft te stellen.

Verder zal een bepaling worden voorgesteld op grond waarvan de omvang van een verzoek kan worden gereduceerd als de inspanning van het onverkort in behandeling nemen van het verzoek niet in (redelijke) verhouding staat tot het met de Wob te dienen belang. Daarnaast zal een mogelijkheid tot opschorting van de beslistermijn

bij omvangrijke verzoeken worden voorgesteld. In beide gevallen zal als voorwaarde worden gesteld dat vooraf overleg plaatsvindt tussen (een ambtenaar van) het bestuursorgaan en de verzoeker.

Voorgesteld zal worden het mogelijk te maken om informatie te verstrekken aan natuurlijke of rechtspersonen die henzelf betreft, om inzage te geven in informatie voor wetenschappelijk onderzoek en om informatie uit te wisselen tussen bestuursorganen, zonder dat de informatie daarmee voor een ieder openbaar wordt.

De kostenbepaling in de Wob zal uniform bepalen dat alleen kosten voor reproductie en levering (marginale verstrekkingskosten), en dus geen onderzoekskosten, in rekening kunnen worden gebracht.¹⁴

Deze voorstellen zullen worden bijeengebracht in een voorstel tot wijziging van de Wob dat in het najaar van 2011 ter (internet)consultatie zal worden vrijgegeven, en dat in 2012 naar de Tweede Kamer zal gaan. Over een aantal van deze voorstellen valt nog wel een stevige discussie te voeren. Sommige zullen leiden tot nog meer conflicten en verdere juridisering. Van een ingrijpende restauratie lijkt echter vooralsnog geen sprake.

De voorstellen zullen ongetwijfeld ook aan de orde komen op het congres dat op de 'Internationale Right to Know Day' op 28 september in Groningen wordt gehouden.

10 Voor de hier besproken toepassing van artikel 3, vierde lid, Wob is nog van belang wat Donner schrijft over de verhouding tussen deze bepaling en artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht (Awb): een 'bestuursorgaan moet de verzoeker behulpzaam zijn bij het specificeren. Hieruit volgt dat de bevoegdheid om een verzoek op grond van artikel 4:5 Awb buiten behandeling te laten, niet bestaat als de hulp tot specificatie niet is geboden.'¹⁵

Maar wanneer is er voldoende behulpzaamheid getoond? Als functionarissen van het bestuursorgaan zich beperken tot de mededeling dat de bestuurlijke aangelegenheid verder gespecificeerd moet worden, nog niet. Zij zullen actief met de verzoeker mee moeten denken in plaats van achterover te leunen. Ongeveer zoals mij laatst overkwam toen ik aan gedeputeerde staten van Flevoland openbaarmaking vroeg van documenten over de handhavingsactie inzake illegale grondwaterboringen van Annemarie Jorritsma en enkele van haar bureaus. Ik werd gebeld door een behulpzame ambtenaar die vroeg of ik naast de door mij genoemde documenten ook nog enkele andere gerelateerde documenten wilde: complimenten.

11 Is in casu voldaan aan de eis van behulpzaamheid? Zoals Overkleef-Verburg aangeeft, gaat het hierbij om 'voorlichten, inlichten, begeleiden en adviseren'. Volgens haar heeft de Afdeling in casu de behulpzaamheidsplicht 'vrijwel teruggebracht tot een herhaald verzoek om nadere

10 Zie hierover ABRvS 6 mei 2004, AA 2004, p. 636 m.nt. L.J.A. Damen (AA20040636, *Van documenten die in tassen en op fietsen verdwijnen*). Zie ook Wouter Hins, 'De Wob op de schop', AA 2011, p. 334-335 (AA20110334).

11 Donner en de openbaarheid, NRC 6 mei 2011.

12 Marc Chavannes, 'Dacht Donner na voordat hij aan openbaarheid morrelde?', NRC 14/15 mei 2011.

13 *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 802, nr. 1.

14 Zie voor leges voor die onderzoekskosten Hof 's-Gravenhage 6 juli 2011, BK-11/00048, LJN: BR0373.

15 *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 802, nr. 1, p. 9.

afbakening van het oorspronkelijke Wob-verzoek' en enige voorlichting. Zij vindt dit een 'tamelijk formalistische uitleg van art. 3, vierde lid, Wob' waardoor het geschil 'een onbevredigende uitkomst' heeft.

Ik vraag me echter af of de verzoeker niet bezig was met een zodanige 'fishing expedition' dat erg moeilijk te bepalen viel met openbaarmaking van welke documenten hij nu wel geholpen zou zijn. Moest bijvoorbeeld alle correspondentie tussen de 26 door verzoeker genoemde

personen worden opgespoord en beoordeeld op al dan niet openbaarmaking?

En als de verzochte informatie al te bepalen zou zijn geweest, zou openbaarmaking dan hebben bijgedragen aan een goede en democratische bestuursvoering? Dat weet je van tevoren nooit zeker, en daarom is het ook zo belangrijk dat burgers en de pers namens hen wel kunnen kijken hoe de worstjes worden gemaakt. Je moet alleen wel een beetje precies weten naar welke worstjes je zoekt. ■