



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Verwijzingen in wetgeving. Over de publiekrechtelijke en auteursrechtelijke status van normalisatienormen

Elferink, M.H.

Citation

Elferink, M. H. (1998, December 10). *Verwijzingen in wetgeving. Over de publiekrechtelijke en auteursrechtelijke status van normalisatienormen. Meijers-reeks*. Kluwer, Deventer.

Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/43081>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License:

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/43081>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/43081> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Elferink, M.H.

Title: Verwijzingen in wetgeving. Over de publiekrechtelijke en auteursrechtelijke status van normalisatienormen

Issue Date: 1998-12-10

De prijs voor overheidsinformatie
Gaat dat per kilo of per kilometer?²

1 — INLEIDING

In *hoofdstuk 6* is geconcludeerd dat zowel statische als dynamische verwijzing naar NEN-normen in regelgeving ten gevolge heeft dat deze vrij zijn van auteursrecht. Dit betekent dat artikel 11 Auteurswet (Aw) vrijheid biedt voor verdere verveelvoudiging en openbaarmaking van NEN-normen. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of verwijzing naar normalisatienormen in regelgeving ook consequenties heeft voor de toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) en zo ja, of deze nog iets toevoegt aan de mogelijkheden tot verkrijging respectievelijk afgifte van NEN-normen en vooral van daaraan verwante publicaties. Met deze aanverwante publicaties worden hier bedoeld alle van het NNI afkomstige publicaties die met de NEN-normen, waarnaar in regelgeving is verwezen, samenhangen. Dit kunnen de door het NNI uitgegeven praktijkrichtlijnen zijn waarin informatie met betrekking tot de NEN-normen is opgenomen, ontwerp-normen voor de openbare kritiekronde, zogenaamde voornormen en verdere met normen en normalisatie samenhangende publicaties. Daarbij valt ook te denken aan zogenaamde 'voorbereidende' documenten, zoals bijvoorbeeld verslagen van vergaderingen van normcommissies. Ik beperk mij intussen tot documenten die betrekking hebben op het totstandkomingsproces van NEN-normen waarnaar in wetgeving is verwezen.

Nog een andere categorie van relevante documenten betreft de zogenaamde toekomstige normalisatienormen die met behulp van overheidssubsidie (in de vorm van projectgebonden financiering; *hoofdstuk 2* § 2.1.1) tot stand zijn gekomen op basis van een opdracht tot normalisatie in het kader van wetgeving, maar waarnaar nog niet in wetgeving is verwezen. Een gevolg hiervan is dat deze categorie van normen nog geen algemeen verbindende voorschriften (a.v.v.'s) zijn geworden en daardoor nog niet onder de werking van artikel 11 Aw vallen, zoals in *hoofdstuk 6* (§ 5) is behandeld. Het gaat hier dus om

1 Mr. A.A.L. Beers van de Katholieke Universiteit Brabant dank ik voor een gedachtewisseling over de consequenties die verwijzing naar NEN-normen met zich meebrengt in relatie met de Wet openbaarheid van bestuur.

2 Tekst van 'Loesje'.

normalisatienormen die helemaal 'af' zijn, maar die nog niet in wetgeving zijn opgenomen dan wel verwerkt.

Omdat in de doelstellingen van de WOB en de Aw op het eerste gezicht een zekere tegenstrijdigheid kan worden gezien, zal ik eerst nog kort op de achtergronden van deze wetten ingaan.

2 ACHTERGROND WOB EN SAMENHANG MET DE AUTEURSWET 1912

De WOB heeft betrekking op de openbaarheid van documenten waarin overheidsinformatie is vervat en ziet op de openstelling van bestuurlijke informatie. Bestuurlijke informatie kan worden omschreven als de in documenten neergelegde gegevens die berusten bij een bestuursorgaan of bij een instelling, dienst of bedrijf, werkzaam onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, en die betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid.³

De Auteurswet 1912 regelt de rechten op 'werken van letterkunde, wetenschap of kunst' (artikel 1 Aw) en heeft tot doel de intellectuele prestaties van auteurs dan wel makers te beschermen. De ratio achter de Aw is te vinden in zowel rechtvaardigheidsargumenten als in overwegingen van maatschappelijk nut en/of maatschappelijke wenselijkheid.⁴ Het is in uitgangspunt logisch om een auteur een recht op zijn werk te gunnen met de redenering dat zonder hem of haar het werk niet tot stand zou zijn gebracht en niemand hiervan kennis had kunnen nemen; bovendien moet hij of zij beschermd worden tegen aantasting van werk en naam en in de gelegenheid worden gesteld baat te trekken uit verrichte inspanningen. Omgekeerd worden auteurs, door hun 'beloning' met een exclusief recht, gestimuleerd intellectuele en culturele prestaties tot stand te brengen en hierin te investeren. In beginsel bestaat ook auteursrecht op overheidswerken, echter met de belangrijke in *hoofdstuk 6* besproken uitzonderingen van artikel 11 en artikel 15b Aw.

De WOB ziet bij uitstek op de openbaarheid van informatie vervat in overheidsdocumenten. Deze wet is een uitvloeisel van artikel 110 Gw, luidende: 'de overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen.' Hierover zei de regering dat de openbaarheid van bestuur een beginsel is van de democratische rechtsstaat en daarom in de Grondwet moet worden geregeld als een van de fundamentele van ons staatsbestel.⁵ Hieruit blijkt derhalve uitdrukkelijk de fundamentele betekenis die openbaarheid van overheidsinformatie heeft gekregen in een democratische

3 A.A.L. Beers, *Informatica Publica: publieke toegankelijkheid van overheidsinformatie*, Den Haag: Rathenau Instituut 1996, Studie 34, p. 43.

4 Vgl. J.H. Spoor & D.W.F. Verkade, *Auteursrecht*, Deventer: Kluwer 1993, nr. 8, p. 8 e.v. zie ook nt. 18 van p. 8 voor verdere literatuurverwijzingen. In het navolgende ontleen ik enkele argumenten aan Spoor/Verkade.

5 Vgl. A.A.L. Beers, 'Artikel 110 Gw', in: P.W.C. Akkermans & A.K. Koekoek, *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992, p. 969-975.

rechtsstaat als Nederland. De wettelijke uitwerking van deze bepaling vinden we in de WOB: thans de wet van 16 december 1993, *Stb.* 650. Deze wet ziet zowel op de passieve informatievervalsing, dat wil zeggen het recht van de burger om van de overheid informatie te verkrijgen, als op de verplichting voor het bestuur tot het geven van informatie uit eigen beweging (actieve informatievervalsing). Regels op het gebied van openheid en openbaarmaking zijn daarnaast ook te vinden in artikel 121 Gw waarin de openbaarheid van rechtspraak en terechtzittingen wordt geregeld en in tal van andere formele wetten, waarvan ik er slechts enkele noem: de Archiefwet, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet milieubeheer, de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de in *hoofdstuk 3* besproken Bekendmakingswet.⁶ In dit hoofdstuk (§ 5) is vastgesteld dat voor NEN-normen in de hoedanigheid van a.v.v.'s op grond van de Bekendmakingswet een bekendmakingsplicht geldt als grondwettelijke voorwaarde voor het in werking treden hiervan (art. 88 en 89 Gw).

Dat de Aw voor wat betreft overheidsdocumenten en de WOB niet zo haaks op elkaar staan als op het eerste gezicht wel lijkt, blijkt uit het in *hoofdstuk 6* besproken artikel 15b Aw waarin in wezen een typische openbaarheid-van-bestuur-bepaling is opgenomen.⁷ Het behoeft nauwelijks enige toelichting dat de ratio van artikel 15b evenals de ratio van de WOB is gelegen in de beginselen van publieke verantwoording, van de publieke controle en van de openbare regelgeving en rechtsontwikkeling (zie *hoofdstuk 6* § 7). Op grond van artikel 15b mag door de overheid gepubliceerde informatie door derden verder worden openbaar gemaakt en/of verveelvoudigd zonder dat dit als een inbreuk op het auteursrecht van de overheid wordt beschouwd, tenzij de overheid het auteursrecht op de desbetreffende informatie uitdrukkelijk heeft voorbehouden. Ook het eveneens in *hoofdstuk 6* (§ 5) besproken artikel 11 Aw⁸ waarin is geregeld dat op wetten, besluiten en verordeningen geen auteursrecht rust, blijkt met de ratio van de WOB samen te hangen.

Samengevat komt de strekking van de in *hoofdstuk 3* besproken bekendmakingsvereisten, van de artikelen 11 en 15b Aw en van de WOB met elkaar overeen. Deze regelingen beogen om openbaarheid, kenbaarheid en toegankelijkheid van de inhoud van bepalingen of documenten waar ze betrekking op hebben, te garanderen en te voorkomen dat daaraan beperkingen kunnen wor-

6 Zie voor een bespreking van deze speciale openbaarmakingsregels Beers 1996, p. 62 e.v.

7 Vgl. P.B. Hugenholtz, 'Auteursrecht op overheidsinformatie', in: A.M. van Eyck, *Nieuwe sleutels tot overheidsinformatie*, Den Haag: RABIN 1993, p. 132. Art. 15b Aw, voorzover van belang, luidt: Als inbreuk op het auteursrecht op een door of vanwege de openbare macht openbaar gemaakt werk van letterkunde, wetenschap of kunst wordt niet beschouwd verdere openbaarmaking of verveelvoudiging daarvan, tenzij het auteursrecht, hetzij in het algemeen bij de wet, besluit of verordening, hetzij in een bepaald geval blijkens mededeling op het werk zelf of bij de openbaarmaking daarvan uitdrukkelijk is voorbehouden.

8 Art. 11 Aw luidt: Er bestaat geen auteursrecht op wetten, besluiten en verordeningen, door de openbare macht uitgevaardigd, noch op rechterlijke uitspraken en administratieve beslissingen.

den gesteld met een beroep op het auteursrecht van de maker. De WOB gaat hierbij het verst omdat deze, behoudens uitzonderingsgronden, betrekking heeft op informatie over een bestuurlijke aangelegenheid vervat in documenten in het algemeen en dus in haar werking niet is beperkt tot wettelijke voorschriften of tot door of vanwege de openbare macht openbaar gemaakte werken van letterkunde, wetenschap of kunst.

3 NEN-NORMEN EN DE WET OPENBAARHEID VAN BESTUUR

3.1 Openstelling van bestuurlijke informatie

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de WOB ten doel heeft 'de burger in de gelegenheid te stellen de bestuurlijke besluitvormingsprocessen in het heden en verleden te doorzien. De daarop betrekking hebbende stukken en ander materiaal vallen onder de werkingssfeer van de WOB, in principe ongeacht de ouderdom ervan.'⁹ In de inleiding bij dit hoofdstuk is vermeld dat de WOB bestuursorganen op twee manieren verplicht tot het openstellen van bestuurlijke informatie. In de eerste plaats dient een bestuursorgaan informatie die in een document is neergelegd en die betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid te verstrekken aan een ieder die daar om vraagt: de zogenaamde passieve openbaarsplicht.¹⁰ Daarnaast hebben bestuursorganen een zogeheten actieve openbaarsplicht die inhoudt dat er uit eigen beweging informatie omtrent het beleid wordt verschaft en dat adviezen aan bestuursorganen van niet-ambtelijke adviescommissies die betrekking hebben op het te voeren dan wel te vormen beleid openbaar gemaakt worden.¹¹ In het kader van deze studie gaat het mij voornamelijk om de zogeheten passieve openbaarheid.

Om een beroep op de passieve openbaarheid van bestuurlijke informatie te laten slagen moet er aan een aantal vereisten zijn voldaan. Deze zullen hieronder worden besproken.

3.2 Voorwaarden voor de verstrekking van bestuurlijke informatie

Het bestuursorgaan beslist ingevolge artikel 3 WOB over de passieve verstrekking van bestuurlijke informatie als iemand daarom heeft verzocht. Bij de beoordeling of er ingevolge de WOB een verplichting bestaat tot inwilliging van het verzoek moet aan de volgende voorwaarden worden getoetst:¹²

9 *Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 11* (MvT nieuwe WOB).

10 Art. 3 WOB.

11 Art. 8 en 9 WOB.

12 Vgl. Beers 1996, p. 44.

- 1 de informatie moet zijn neergelegd in een document;
- 2 de informatie dient betrekking te hebben op een bestuurlijke aangelegenheid;
- 3 het document moet berusten bij een bestuursorgaan;
- 4 de informatie mag niet onder een uitzonderingsgrond vallen zoals opgesomd in artikel 10 WOB.¹³

Alvorens deze vereisten te bespreken zal worden toegelicht wat onder het begrip 'bestuursorgaan' in de zin van de WOB moet worden verstaan.

3.2.1 Bestuursorgaan in de zin van de WOB

In artikel 1a van de WOB worden de bestuursorganen genoemd die onder het toepassingsbereik van de WOB vallen:

Deze wet is van toepassing op de volgende bestuursorganen:

- a. Onze Ministers;
- b. de bestuursorganen van provincies, gemeenten, waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties;
- c. bestuursorganen die onder de verantwoordelijkheid van de onder a en b genoemde organen werkzaam zijn;
- d. andere bestuursorganen, aangewezen bij algemene maatregel van bestuur.

Op grond van artikel 1a sub a WOB is de wet van toepassing op de *minister*. Voor het onderwerp van deze studie betekent dit dat de *minister* een verzoek om informatie over de NEN-normen waarnaar in wettelijke regelingen wordt verwezen in beginsel dient in te willigen. Er moet echter ook aan de overige voorwaarden zijn voldaan.

De vraag of de WOB daarnaast van toepassing is op het NNI – vanwege de omstandigheid dat het NNI in de gevallen van dynamische verwijzing gekwalificeerd wordt als een zelfstandig bestuursorgaan – zal verderop in dit hoofdstuk (§ 4) aan de orde komen. Hetgeen hierna wordt besproken heeft dus allereerst betrekking op de minister.

3.2.2 Document in de zin van de WOB

Ingevolge artikel 1 sub a WOB verstaat de wet onder een document 'een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat.' Met de benaming 'ander materiaal' wordt onder meer gedacht aan foto's, films, ponskaarten en -banden en elektromagnetische kaarten en -banden. Bovendien is erop gewezen dat de ontwikkeling van nieuwe compu-

13 Hier ga ik in het kader van deze studie verder niet op in.

tertechniek tot allerlei nieuwe gegevensdragers zal leiden.¹⁴ Het moet gaan om informatie *neergelegd* in documenten, waarmee wordt bedoeld op de omstandigheid dat het verzoek betrekking moet hebben op beschikbare gegevens.¹⁵ Daarbij mag het verzoek niet een onbegrensde verscheidenheid van onderwerpen betreffen.¹⁶

Onder artikel 1 sub a WOB vallen niet alleen de door de overheid zelf gecreëerde stukken of ander materiaal, ook van buiten komende stukken die voor de overheid bestemd zijn, vallen onder dit begrip en verkrijgen de status van document in de zin van de WOB.¹⁷

3.2.3 Begrip bestuurlijke aangelegenheid

Artikel 1 sub b WOB bepaalt dat onder 'bestuurlijke aangelegenheid' moet worden verstaan een aangelegenheid die betrekking heeft op het beleid van een bestuursorgaan waaronder mede moet worden begrepen de voorbereiding en de uitvoering daarvan. Het begrip bestuurlijke aangelegenheid dient hierbij ruim te worden uitgelegd: het heeft betrekking op het openbaar bestuur in al zijn facetten.¹⁸ Er is expres gekozen voor de term 'beleid' opdat onder dit begrip zowel wetgevingsbeleid als bestuursbeleid valt.¹⁹

De verwijzing naar NEN-normen in publiekrechtelijke regelgeving heeft tot gevolg dat deze normen deel gaan uitmaken van de desbetreffende regeling en de status van a.v.v. verkrijgen. Daarmee gaan ze behoren tot een bestuurlijke aangelegenheid waarvoor de minister verantwoordelijk is, die tevens verantwoordelijk is voor de regeling waarvan de desbetreffende NEN-normen deel uitmaken. Dit betekent dat de desbetreffende minister verantwoordelijk is voor het openbaarheidsregime van de desbetreffende NEN-normen en dat hij in beginsel de informatie moet verstrekken die vervat is in de onder zijn verantwoordelijkheid vallende documenten die betrekking hebben op deze normen. Voor wat betreft de NEN-normen waarnaar in publiekrechtelijke regelingen is verwezen betekent dit dat de betrokken minister, die op grond van artikel 1a sub a WOB wordt aangemerkt als een bestuursorgaan, in beginsel alle informatie die te maken heeft met NEN-normen waarnaar verwezen is, dient te verstrekken overeenkomstig de regels van de WOB.

Vanwege de ruime toepassing van het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' (er vallen immers ook documenten onder die betrekking hebben op de voorbereiding en uitvoering van het beleid) is een interessante vraag, of dit gevolgen

14 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 21 (MvT).

15 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 10 (MvT).

16 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 9 (MvT). Vgl. Beers 1996, p. 48-49 voor jurisprudentievoorbeelden.

17 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 21 (MvT).

18 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 25 (MvT).

19 Beers 1996, p. 47. In het eerste wetsvoorstel openbaarheid van bestuur (*Kamerstukken II* 1976/77, 13 418 nr. 9, p. 4) is de term 'bestuursbeleid' daarom vervangen door 'beleid'.

heeft voor de categorie aan NEN-normen verwante publicaties. Dit zal in § 3.3 en verder (van dit hoofdstuk) worden onderzocht.

3.2.4 *Berusten bij een bestuursorgaan*

Voor de beantwoording van de vraag of een document bij een bestuursorgaan berust, is voorts de fysieke aanwezigheid van belang, en bovendien moet het document ook bestemd zijn voor het bestuursorgaan als zodanig.²⁰ Met betrekking tot de NEN-normen kan ervan worden uitgegaan dat exemplaren hiervan bij de minister zullen berusten vanaf het moment dat de minister heeft besloten om in een publiekrechtelijke regeling naar NEN-normen te verwijzen: de minister behoort immers te weten wat hij van toepassing verklaart.

3.3 Aanverwante publicaties en de WOB

3.3.1 *Belang van aanverwante publicaties*

Het onderscheid tussen de NEN-normen waarnaar in wettelijke regelingen wordt verwezen en die daardoor de status van a.v.v. verkrijgen enerzijds, en anderzijds de overige documenten die door het NNI worden uitgegeven en die hierop betrekking hebben, is in deze studie al meermalen aan de orde gekomen. Omdat de WOB een ruim toepassingsbereik heeft en mogelijkheden biedt voor inzage in overheidsdocumenten die betrekking hebben op zowel bestuurs- als wetgevingsbeleid, rijst de vraag in hoeverre deze wet van toepassing is op de aan NEN-normen verwante publicaties. Deze zijn van belang met het oog op de interpretatie van NEN-normen (zie *hoofdstuk 6 § 7*).²¹ Als eerder vermeld is dit belang vergelijkbaar met de inzage die wordt geboden in het wetgevingsproces van de centrale overheid in ruime zin.

Hiervoor is al vastgesteld dat de WOB van toepassing is op de minister, die ingevolge de WOB wordt aangemerkt als een bestuursorgaan. De nadere vereisten waaraan voldaan moet zijn voordat op grond van de wet informatie mag worden verstrekt, zijn in het voorgaande ook al besproken: het moet gaan om informatie neergelegd in documenten die bij een bestuursorgaan berusten en die betrekking hebben op het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid'. De aan NEN-normen verwante publicaties moeten dus eveneens aan deze vereisten voldoen. Voor de bespreking hiervan heb ik de aanverwante publicaties onderverdeeld in drie categorieën die achtereenvolgens zullen worden behandeld.

20 *Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 21* (MvT nieuwe WOB).

21 Hierop kan o.g.v. art. 15b Aw een auteursrechtvoorbehoud worden gemaakt, maar in principe zijn deze 'vrij' beschikbaar tegen kopieertarief ofwel tegen tarieven die zijn vastgesteld o.g.v. de WOB (zie dit hoofdstuk § 3.5).

3.3.2 Documenten die betrekking hebben op de voorbereiding van NEN-normen

De eerste groep betreft de documenten die betrekking hebben op de voorbereiding van NEN-normen zoals de voorbereidende documenten en verslagen van vergaderingen van normcommissies met betrekking tot de opstelling van NEN-normen waarnaar in wetgeving is verwezen, waaronder de ontwerpnormen voor de openbare kritiekronde²² en de zogenaamde voornormen. Deze laatste zijn normen die nog niet geheel gereed zijn, maar waarbij nog een of enkele onderdelen ontbreken of die onder voorbehoud zijn opgenomen voor een periode van drie jaar (zie hoofdstuk 2 § 2.4.2).

Zoals eerder vermeld heeft het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' een ruim bereik: ook de voorbereiding en uitvoering van zowel wetgevings- als bestuursbeleid valt hieronder. Daarmee is duidelijk dat een ieder een verzoek om informatie betreffende de hier bedoelde voorbereidende documenten bij de minister kan indienen.

Bij de beslissing over de inwilliging van een dergelijk verzoek kan zich overigens wel een praktisch probleem voordoen. Eerder heb ik betoogd dat NEN-normen door verwijzing deel gaan uitmaken van de voorschriften waarin wordt verwezen en om die reden ook gaan behoren tot de bestuurlijke aangelegenheden waarvoor de minister verantwoordelijk is, die tevens verantwoordelijkheid draagt voor de verwijzende regeling. Het staat echter niet zonder meer vast of de minister ook daadwerkelijk over deze voorbereidende documenten beschikt. Zeker in de fase van de voorbereiding ligt de primaire verantwoordelijkheid natuurlijk bij het NNI. Alleen wanneer departementale ambtenaren *qualitate qua* deel uitmaken van de werkgroepen die bij de voorbereiding van een bepaalde NEN-norm zijn betrokken, zullen de desbetreffende documenten voor de minister beschikbaar zijn. Betoogd zou kunnen worden dat omdat de voorbereiding gericht is op het opstellen van een NEN-norm waarnaar in publiekrechtelijke regelgeving zal worden verwezen, er sprake is van een bestuurlijke aangelegenheid die onder de verantwoordelijkheid van de minister valt. Hierbij zal er regelmatig sprake kunnen zijn van documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad, zodat in ieder geval op grond van artikel 11 WOB geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.²³ Het argument dat documenten niet daadwerkelijk bij een

22 De ontwerpnormen vallen m.i. ook onder de actieve openbaarmakingsplicht van de overheid o.g.v. art. 8 lid 1 WOB omdat ze betrekking hebben op de voorbereiding van wetgevingsbeleid. Art. 8 lid 1 WOB luidt: 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.

23 'Intern beraad' is het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen i.h.k. van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid (art. 1 sub c WOB). Er kan voor worden gekozen persoonlijke beleidsopvattingen te verstrekken op een wijze waardoor daaruit niet kan worden afgeleid van wie ze afkomstig zijn; met toestemming van de desbetreffende pers. kunnen ze evt. wel kenbaar worden gemaakt (art. 11 WOB, tweede lid).

bestuursorgaan berusten kan naar mijn oordeel overigens geen grond voor afwijzing van een verzoek zijn: in dat geval zouden onwillige bestuursorganen immers (tijdelijk) bepaalde informatie kunnen onderbrengen bij niet-bestuursorganen, hetgeen de strekking van de WOB teniet zou doen.

Voornormen vallen hoogstwaarschijnlijk slechts onder de toepassing van de WOB indien naar deze is verwezen in wettelijke regelingen, evenals geldt voor de NEN-normen, tenzij deze op een of andere manier betrekking hebben op een NEN-norm waarnaar al is verwezen en die daarmee onder de omschrijving van het begrip bestuurlijke aangelegenheid vallen.

3.3.3 *Toekomstige (wetgevings-)NEN-normen*

Een volgende groep die ik – niet geheel zuiver – onder het begrip aanverwante publicaties heb gebracht, zijn de NEN-normen die op basis van een opdracht van de overheid tot normalisatie in het kader van wetgeving, zijn ontwikkeld²⁴ en met behulp van projectgebonden financiering tot stand zijn gekomen, maar waarnaar nog niet in wetgeving is verwezen. In deze gevallen zal uit de omschrijving van de normalisatieopdracht moeten blijken of het de bedoeling is dat deze normen in de (nabije) toekomst door verwijzing tot a.v.v. worden gemaakt. Is dat het geval dan is er naar mijn mening sprake van een bestuurlijke aangelegenheid, omdat de desbetreffende NEN-normen dan gekwalificeerd kunnen worden als voorbereidende wetgevingsdocumenten. Ook voor voorbereidende documenten die betrekking hebben op de opstelling van dergelijke toekomstige NEN-normen geldt mijns inziens dat deze, onder verwijzing naar het behandelde in § 3.3.2 van dit hoofdstuk, onder het bereik van de WOB vallen.

3.3.4 *Praktijkrichtlijnen voor de toepassing van NEN-normen*

Praktijkrichtlijnen zijn documenten van informatieve aard waarin bijvoorbeeld de toepassing van bepaalde NEN-normen wordt uitgewerkt. In een aantal gevallen wordt er in de NEN-normen zelf ter informatie naar praktijkrichtlijnen verwezen.²⁵ Deze verwijzingen hebben min of meer het karakter van een aanbeveling. In NTR 3216, de richtlijn voor ontwerp en uitvoering van NEN 3215 wordt vermeld:

Deze publicatie is bedoeld als hulpmiddel voor het ontwerp van binnenriolering in gebouwen. Zij geeft aanwijzingen bij en vormt een toelichting op NEN 3215 'Binnenriolering in woningen en woongebouwen – Eisen en bepalingsmethoden' 2e druk, mei 1997. De verwijzingen in deze publicatie naar NEN 3215 zijn, evenals de eisen

²⁴ Een voorbeeld hiervan is het Bouwbesluit (zie hoofdstuk 4).

²⁵ Zie bijv. NEN 3215 (Bijlage I van dit boek) waarin wordt verwezen naar NTR (Nederlandse technische richtlijn) 3216. Zie nader hieronder.

en bepalingmethoden in NEN 3215, telkens geldig voor een woning of (woon) gebouw. (...) De normsubcommissie 351 165 21 'Binnenriolering' heeft vastgesteld dat *bij een correcte toepassing van deze publicatie* en de daarin opgenomen richtlijnen en aanwijzingen die betrekking hebben op NEN 3215 (middels verwijzingen aangegeven), *is voldaan aan NEN 3215*. [mijn curs.; ME].²⁶

Uit dit voorbeeld blijkt dat deze praktijkrichtlijn is bedoeld als toelichting bij NEN 3215. Indien men handelt overeenkomstig de aanwijzingen en de toelichting opgenomen in NTR 3216 wordt er van uitgegaan dat aan de vereisten van NEN 3215 en daarmee aan die van het Bouwbesluit is voldaan. Praktijkrichtlijnen kunnen dus in een zeer nauw verband staan met NEN-normen, waarnaar in publiekrechtelijke regelingen wordt verwezen. Nu ik heb vastgesteld dat deze laatste onder de werking van de WOB vallen omdat ze deel uitmaken van de bestuurlijke aangelegenheden waarvoor de minister verantwoordelijk is, onder wiens verantwoordelijkheid ook de verwijzende regeling valt, ligt het voor de hand dit tevens aan te nemen voor de praktijkrichtlijnen die in direct verband staan tot de desbetreffende NEN-normen. Ook deze praktijkrichtlijnen kunnen worden gerekend tot de bestuurlijke aangelegenheden waarvoor de desbetreffende minister verantwoordelijkheid draagt.

3.4 Vormen van informatieverstrekking conform de WOB

Het bestuursorgaan kan kiezen uit verschillende vormen van informatieverstrekking: zo kan er ingevolge artikel 7 lid 1 WOB een kopie worden gegeven van de documenten die de gevraagde informatie bevatten of kan ervoor worden gekozen de letterlijke inhoud ervan in andere vorm te verstrekken, kennisneming van de inhoud toe te staan, een uittreksel of een samenvatting van de inhoud te geven of inlichtingen daaruit te verschaffen. Het bestuursorgaan dient bij zijn keuze tussen de verschillende vormen rekening te houden met de voorkeur van de verzoeker en het belang van een vlotte voortgang van de werkzaamheden (art. 7 lid 2).

Met betrekking tot een informatieverzoek stel ik voorop dat een bestuursorgaan niet kan weigeren bij haar berustende informatie te verstrekken door te verwijzen naar een min of meer commerciële uitgave waarin de betrok-

26 NTR 3216, p. 12, Rotterdam: Stichting ISSO juni 1997. Publicatie van het ISSO/SBR/NNI/VNI.

ken informatie is opgenomen.²⁷ Steun hiervoor biedt een uitspraak van de ABRRvS.²⁸

De minister kan een verzoek om informatie met betrekking tot de NEN-normen waarnaar in publiekrechtelijke regelingen is verwezen of daaraan verwante publicaties dus niet afdoen door zich te beroepen op de omstandigheid dat deze door het NNI worden uitgegeven en aldaar kunnen worden aangeschaft. Thans lijkt de regering zich nog wel op dit argument te beroepen, zoals in *hoofdstuk 3* § 6.2 aan de orde is gekomen.²⁹

3.5 Tarieven op grond van de WOB

Artikel 12 WOB bepaalt dat bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur voor de centrale overheid regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de in rekening te brengen vergoedingen voor het vervaardigen van kopieën van documenten en uittreksels of samenvattingen van de inhoud daarvan op grond van de WOB. Deze vergoedingen zijn vastgelegd in het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur.³⁰ De prijzen voor het *Staatsblad* en de *Staatscourant* worden vastgesteld door de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken. Voor 1997 is het geldende tarief voor het *Staatsblad* f 0,15 per pagina en een abonnement op de *Staatscourant* van 1997 is vastgesteld op f 433,50.³¹

Op grond van artikel 2 lid 2 van voornoemd besluit geldt dat verstrekking van kopieën van schriftelijke stukken in het kader van de WOB voor minder dan zes kopieën gratis is, voor zes tot dertien kopieën f 10,00 bedraagt en voor veertien kopieën of meer, f 0,75 per kopie. Indien een vergoeding gevraagd wordt voor verstrekking van kopieën van ander materiaal geldt dat niet meer

27 Vgl. Beers 1996, p. 86. Vgl. ook Hugenholtz RABIN 1993, p. 134. Hugenholtz stelt zich op het standpunt dat bijv. in het geval dat een overheidsorgaan een exclusieve exploitatie-overeenkomst met een derde-uitgever heeft afgesloten een weigering van informatie met een beroep op de eigen auteursrechten in strijd is met de geest van de WOB.

28 Vz. ARRvS 14 januari 1985, nr. R 03847197/S6875 (*Stadsplattegrond Dordrecht*). De verzoeker om informatie (van topografische gegevens) was een uitgever die het voornemen had een stadsplattegrond uit te geven. De gemeente Dordrecht weigerde de informatie te verstrekken met een beroep op een exclusieve exploitatie-overeenkomst met een ander (Falkplan) voor de uitgave van een stadsplattegrond, en was van mening dat een ieder via Falkplan op afdoende wijze kan beschikken over volledige informatie over haar stratenplan. Voorts beriep zij zich op vermeende auteursrechten. De vz. ARRvS heeft geoordeeld dat genoemde gronden geen van allen een door de WOB erkende weigeringsgrond opleveren. Vgl. A. Backx, 'Wet openbaarheid van bestuur en Auteurswet' *Informatierecht/AMI* 1988-2, p. 31.

29 Zie *Kamerstukken II* 1996/97, 24 036, nr. 47.

30 Besluit tarieven openbaarheid van bestuur, 5 februari 1993, *Stb.* 112.

31 *Stcrt.* 1997, 69.

dan de kostprijs gevraagd mag worden.³² Artikel 3 geeft regels voor de verstrekking van uittreksels of samenvattingen van een document.

Omdat uit een tarievenoverzicht in de Consumentengids gebleken was dat tarieven die *gemeenten* in rekening brachten onderling erg verschilden en in sommige gevallen bovendien buitengewoon hoog waren³³, had de regering in het voorstel van de nieuwe WOB aanvankelijk de mogelijkheid geopend om maxima te verbinden aan de hoogte van de tarieven die niet tot de rijksoverheid behorende bestuursorganen in rekening zouden kunnen brengen voor het verschaffen van bestuurlijke informatie.³⁴ De regering wilde hiermee voorkomen dat de toegankelijkheid tot bestuurlijke informatie zou worden belemmerd vanwege de hoogte van de tarieven. De mogelijkheid om maxima vast te stellen is echter geschrapt. Nu voor de centrale overheid wel (betrekkelijk redelijke) tarieven zijn vastgesteld is het vanuit de optiek van toegankelijkheid van bestuurlijke informatie te betreuren dat lagere bestuursorganen (veel) hogere tarieven in rekening kunnen brengen.

In hoofdstuk 2 is met voorbeelden vermeld welke tarieven gelden voor de NEN-normen (zie ook bijlage III van dit boek). Voor de NEN-normen waarnaar in wetgeving is verwezen en de daaraan verwante publicaties die onder de toepassing van de WOB vallen, blijkt dat de tarieven die thans door het NNI in rekening worden gebracht, onaanvaardbaar hoog zijn. Een concreet voorbeeld hiervan biedt NEN-norm 3215 die achter in dit boek als bijlage (II) is opgenomen. Het NNI-tarief voor deze NEN-norm is thans f 57 exclusief BTW. Indien de *minister* conform de WOB zou worden verzocht om afgifte van deze norm zou hij op grond van het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur, slechts f 14,25 hiervoor mogen vragen. NEN-norm 3215 bestaat namelijk uit negentien pagina's en het tarief voor de verstrekking van veertien kopieën of meer bedraagt f 0,75 per kopie ($19 \times f 0,75 = f 14,25$). Op grond van het zojuist besproken tarievenbesluit blijkt dat de tarieven die de centrale overheid in rekening mag brengen bij verstrekking van NEN-normen, aanzienlijk lager zullen moeten zijn, dan de tarieven die het NNI nu rekent. Daarbij komt dat in het rapport 'Normalisatie en certificatie' wordt gewezen op de omstandigheid dat de tarieven inzake de NEN-normen niet te hoog mogen zijn.

Hiermee is in deze paragraaf een aanzienlijke discrepantie gesignaleerd tussen de tarieven die de minister voor verstrekking van NEN-normen conform de WOB mag hanteren en de thans door het NNI vastgestelde tarieven.

32 Hierbij moet blijkens de NvT bij het Besluit Tarieven openbaarheid van bestuur gedacht worden aan kopieën van computerbestanden op bijv. diskettes. Gezien de vele mogelijke vormen van gegevensoverdracht is hiervoor geen uniform tarief vastgesteld. De kostprijs geldt als maximum tarief. Elementen die de hoogte bepalen zijn o.a. de kosten van behandeling van het kopiëren en de prijs van de te verstrekken gegevensdrager.

33 Beers 1996, p. 51.

34 Beers 1996, p. 51.

4 HET NNI EN DE WOB

Als gezegd wordt de minister aangemerkt als een bestuursorgaan in de zin van de WOB. Dit betekent dat een verzoek om informatie over NEN-normen en daaraan verwante publicaties bij de minister kan worden ingediend en dat deze, mits aan de overige voorwaarden is voldaan, dit verzoek dient te honoreren. Omdat het NNI in geval van dynamische verwijzingen dient te worden aangemerkt als een zelfstandig bestuursorgaan rijst de vraag of het NNI in die hoedanigheid onder de WOB valt.

4.1 Is het NNI een bestuursorgaan in de zin van de WOB?

In artikel 1a sub d van de WOB³⁵ worden 'andere bestuursorganen' die zijn 'aangewezen bij algemene maatregel van bestuur' aangemerkt als bestuursorganen in de zin van deze wet. Gedoeld wordt op het Aanwijzingsbesluit inzake zelfstandige bestuursorganen.³⁶ Het NNI is in deze AMvB niet aangewezen. In de hoedanigheid van zelfstandig bestuursorgaan (i.e. in de gevallen van dynamische verwijzingen) valt het NNI dus niet onder het bereik van de WOB. Dit is even onjuist als onwenselijk gezien de doelstelling en taak van het NNI. Het NNI stelt zich blijkens haar statuten immers ten doel 'als centrale instantie in Nederland in het belang van gezondheid, veiligheid en doelmatigheid in het maatschappelijk verkeer normalisatie te bewerkstelligen, normen tot stand te brengen, te onderhouden en de invoering daarvan te bevorderen.'³⁷ Uit hetgeen in voorgaande hoofdstukken besproken is blijkt dat het NNI deze taak ook *daadwerkelijk* heeft, juist ook vanwege de door de overheid verstrekte normalisatieopdrachten. Daarom dient het NNI door wijziging van het Aanwijzingsbesluit alsnog te worden aangewezen.³⁸

Interessant is in dit verband het voorstel van Boxum om zelfstandige bestuurslichamen via een algemene omschrijving onder de werking van de WOB te brengen.³⁹ Boxum stelt een nieuw artikel 1a WOB voor:

Deze wet is van toepassing op:

- a. bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid sub a, Awb.
- b. andere bestuursorganen, aangewezen bij algemene maatregel van bestuur.

35 Zie dit hoofdstuk § 3.2.1.

36 Aanwijzingsbesluit Bestuursorganen WOB/Wno, *Stb.* 1998, 24 (geconsolideerde tekst).

37 Art. 2 *NNI-Statuten* 1996.

38 Vgl. MDW-rapport, *Normalisatie en certificatie*, Achtergrondstudies Algemeen Wetgevingsbeleid deel 5, Den Haag: Ministeries van Justitie en Economische Zaken, februari 1996, p. 56 dat eveneens spreekt over het onder toepassing van de WOB *brengen* van het NNI.

39 J.L. Boxum, *Algemene wetgeving voor zelfstandige bestuurslichamen* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1997, p. 247-248.

Het begrip bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1 Awb wordt in zijn voorstel dus het centrale begrip om de toepasselijkheid van de WOB te bepalen. Voorts zou een bestuursorgaan in zijn voorstel slechts via een nadrukkelijke bepaling buiten de werkingssfeer van de WOB kunnen worden gehouden. Hij stelt dus min of meer een omkering van de huidige situatie voor, waarin de zelfstandige bestuursorganen speciaal moeten worden aangewezen voordat zij onder de WOB vallen. Dit is overgenomen in het wetsvoorstel 'Wijziging van de Wet Nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur'.⁴⁰ Artikel 1a sub d WOB zou moeten komen te luiden: (Deze wet [WOB; ME] is van toepassing op de volgende bestuursorganen...): 'andere bestuursorganen, voorzover niet bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd.'

Het zal niet verbazen dat ik dit wetsvoorstel, dat tot op heden (mei 1998) nog niet is aangenomen, toejuich als een mogelijke oplossing waarmee een eind wordt gemaakt aan de huidige situatie met betrekking tot het NNI (mits het NNI bij totstandkoming van de wetwijziging conform het voorstel natuurlijk niet wordt aangewezen als uitzondering waarop de WOB niet van toepassing is).

4.2 Is het NNI een instelling, dienst of bedrijf werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan?

Het feit dat de WOB niet van toepassing is op het NNI als een zelfstandig bestuursorgaan levert een paradoxale situatie op. Bij dynamische verwijzing heeft het NNI in feite de bevoegdheid om door middel van NEN-normen a.v.v.'s vast te stellen. Eerder heb ik vastgesteld dat dit bij uitstek een taak is waarvoor bekendmakings- en openbaarheidsregels gelden. Verwacht zou daarom mogen worden dat het NNI om deze reden zou zijn aangewezen als een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de WOB, maar – zoals gezegd – dit is niet het geval. Het is daarom van belang na te gaan of artikel 1a sub c WOB een oplossing zou kunnen bieden voor deze – mijns inziens niet te rechtvaardigen – situatie. Op grond van deze bepaling is de WOB namelijk van toepassing op bestuursorganen die onder de verantwoordelijkheid van de in onderdeel a of b genoemde bestuursorganen werkzaam zijn. Onder a en b zijn genoemd ministers en bestuursorganen van provincies, gemeenten, waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties.

4.2.1 Uitspraak Stichting Fonds voor de Letteren⁴¹

Voor de toepassing van artikel 1a sub c WOB in een zaak als deze, is illustratief de uitspraak van de Stichting Fonds voor de Letteren. In deze uitspraak heeft

40 *Kamerstukken II* 1996/97, 25 456, nr. 1-2.

41 *ARRvS* 11 februari 1991, *AB/NJ* 1991, 598.

de Afdeling Rechtspraak Raad van State (ARRvS) de Stichting Fonds voor de Letteren aangemerkt als een instelling in de zin van artikel 1 Besluit openbaarheid van bestuur (Bob oud). De inhoud van dit artikel komt overeen met het huidige artikel 1a sub c WOB. Artikel 1, eerste lid Bob (oud) verstond onder informatie: gegevens neergelegd in documenten. Lid twee van dit artikel bepaalde dat onder documenten moest worden verstaan: schriftelijke stukken en ander materiaal dat gegevens bevat, die berusten bij overheidsorganen en instellingen, diensten en bedrijven die onder verantwoordelijkheid van deze organen werkzaam zijn.

Het belangrijkste beoordelingspunt om te bepalen of er sprake was van werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een overheidsorgaan, was voor de ARRvS de mate van overheidsinvloed en de betrokkenheid van overheidsorganen bij de activiteiten van de Stichting zoals deze op tal van punten uit de statuten bleek. Dit betrof onder meer:

- financiële invloed van de minister;
- alle bestuursleden worden door de minister benoemd en ontslagen;
- namens de minister worden algemene vergaderingen van bestuur door een ambtenaar bijgewoond;
- het bestuur is pas na goedkeuring van de minister bevoegd bepaalde rechtshandelingen te verrichten;
- het bestuur moet jaarlijks verslag uitbrengen aan de minister over de werkzaamheden van het fonds en over het gevoerde beleid;
- de minister stelt niet alleen subsidiegelden ter beschikking, maar geeft daarbij ook nog eens de bestemming van die gelden aan.

4.2.2 *Mate van overheidsinvloed en statuten NNI vergeleken met de Stichting Fonds voor de Letteren*

In het onderstaande zal ik nagaan welke mate van invloed de Minister van Economische Zaken heeft op het NNI, hetgeen overigens in *hoofdstuk 2 § 2.1.1* al summier aan de orde is gekomen.

In de volgende artikelen van de NNI-statuten komt een zekere mate van overheidsinvloed tot uiting:

- Art. 3.7 het in opdracht van en in overleg met de overheid uitvoeren van relevante verdragen en andere internationale verplichtingen waaraan de Nederlandse overheid zich heeft verbonden;
- Art. 6.3 op (bindende) voordracht van de Minister van Economische Zaken wordt één bestuurder benoemd;
- Art. 6.5 het bestuur benoemt uit zijn midden een voorzitter. Deze benoeming behoeft de goedkeuring van de Minister van Economische Zaken. Daartoe moet terstond melding van de benoeming aan de Minister worden gedaan;
- Art. 21.2 de begroting moet worden voorgelegd aan de Minister van Economische Zaken;

- Art. 21.5 zowel de jaarrekening als de accountantsverklaring moeten worden voorgelegd aan de Minister van Economische Zaken;
- Art. 25.2 een besluit tot wijziging van de statuten of ontbinding van de stichting behoeft goedkeuring van de Minister van Economische Zaken;
- Art. 25.3 bij een besluit tot ontbinding worden liquidateuren aangewezen die na liquidatie aan de resterende activa een bestemming geven die dienstig is aan de normalisatie in Nederland. Hiervoor moet eerst toestemming worden verkregen van de Minister van Economische Zaken.

Naast de bevoegdheden genoemd in dit overzicht heeft de overheid financiële invloed door middel van haar projectgebonden subsidies aan het NNI, waarbij zij in principe de bestemming van de gelden aangeeft.⁴² De overheid is derhalve een grote opdrachtgever van het NNI die opdrachten dan wel aanwijzingen geeft over normalisatieprojecten in het kader van wetgeving. Daarnaast voert het NNI, op basis van de in *hoofdstuk 2* besproken privaatrechtelijke overeenkomst met de staat, verplichtingen uit van de Nederlandse staat die voortvloeien uit Richtlijn 83/189/EEG.⁴³ Op basis van die overeenkomst kunnen ministers een mandaat geven aan het NNI om de bekendmaking van geharmoniseerde normen te verzorgen (zie *hoofdstuk 2*).

Hoewel de overheid een belangrijke mate van invloed blijkt te hebben op het NNI, lijken de elementen die in de uitspraak van de Stichting Fonds voor de Letteren van doorslaggevend belang werden geacht, in casu niet alle aanwezig. Zo worden bij de Stichting Fonds voor de Letteren bijvoorbeeld alle bestuursleden door de minister benoemd en ontslagen, terwijl bij het NNI slechts één bestuurder op (bindende) voordracht door de minister wordt benoemd en slechts voor de benoeming van de voorzitter de goedkeuring van de minister is vereist. Hierdoor is de directe invloed van de minister op het NNI-bestuur aanzienlijk minder dan bij het de Stichting Fonds voor de Letteren het geval is. Voorts worden bij de Stichting Fonds voor de Letteren de algemene vergaderingen van bestuur door een ambtenaar bijgewoond en is het bestuur pas na goedkeuring van de minister bevoegd bepaalde rechtshandelingen te verrichten. Van dit alles is bij het NNI geen sprake. Hoewel het NNI haar begroting, jaarrekening en accountantsverklaring moet voorleggen aan de minister en voor een besluit tot wijziging van de statuten of ontbinding van de stichting de goedkeuring van de minister nodig is, is het fonds verplicht een jaarlijks verslag over de werkzaamheden en het gevoerde beleid aan de minister voor te leggen. Bij de beschikbaarstelling van subsidies aan het fonds geeft de

42 Art. 20.1 *NNI-statuten* 1996; Advies inzake normalisatie, certificatie en open grenzen (advies van 21 oktober 1994, SER 1994/11), Den Haag: SER 1994, p. 25 e.v. *NNI-jaarverslagen* 1994, 1995 en 1996.

43 Richtlijn van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, *PbEG* 1983 L 109/8.

minister tevens de bestemming van de gelden aan; ditzelfde geldt voor de projectgebonden subsidies van het NNI.

Hoewel er punten van overeenkomst zijn tussen de mate van invloed van de minister op het fonds en op het NNI, lijkt deze voor het NNI toch minder te zijn. Het is daarom naar mijn oordeel twijfelachtig of het NNI zou worden aangemerkt als een instelling werkzaam onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken. Het is derhalve wenselijk dat er een eenduidige regeling wordt getroffen inzake de toepassing van de WOB op het NNI. Daarvoor is noodzakelijk dat het NNI wordt aangewezen bij AMvB of dat het wetsvoorstel inzake wijziging van de Wet Nationale ombudsman (Wno) en de WOB – waarbij in beginsel alle bestuursorganen onder de toepassing van de Wno en de WOB worden gebracht – wordt aangenomen.

5 NOGMAALS: VERHOUDING WOB EN AUTEURSWET 1912

De omstandigheid dat de WOB van toepassing is op de NEN-normen en op de daaraan verwante publicaties roept nog enige nadere vragen op over wat dit betekent voor het auteursrecht van het NNI. Ervan uitgaande dat het NNI ook daadwerkelijk het auteursrecht op deze publicaties heeft omdat deze voldoen aan het in *hoofdstuk 6* besproken oorspronkelijkheidsvereiste, kan er in sommige opzichten een conflict ontstaan tussen de WOB en het auteursrecht van het NNI. Dit geldt niet voor de NEN-normen waarnaar in publiekrechtelijke regelingen is verwezen: daarop rust immers ingevolge artikel 11 Aw in het geheel geen auteursrecht. Dit betekent onder meer dat verveelvoudigingen hiervan zonder enig nader probleem door eenieder kunnen worden gemaakt, en dat deze dus ook op grond van de WOB kunnen worden verstrekt aan informatieverzoekers. In deze paragraaf zal nader op het auteursrecht op de aanverwante publicaties worden ingegaan.

5.1 Spanningsveld WOB en Auteurswet

In de inleiding bij dit hoofdstuk is al gewezen op de omstandigheid dat er een zeker spanningsveld bestaat tussen de Aw en de WOB: enerzijds verleent het auteursrecht aan de maker het exclusieve recht tot openbaarmaking en verveelvoudiging van zijn werk, en anderzijds heeft de WOB de openstelling van overheidsdocumenten tot doel. Dit brengt met zich mee dat de Aw een belemmering zou kunnen vormen voor de openbaarheid van overheidsdocumenten en omgekeerd zou de WOB het auteursrecht in aanzienlijke mate kunnen beperken.⁴⁴

⁴⁴ Vgl. D.W.F. Verkade, 'WOB en auteursrecht', *Mediaforum* 1993-1, p. 2-6.

Indien de overheid zelf het auteursrecht heeft op bepaalde overheidsinformatie ligt het antwoord op de vraag wat in een dergelijk geval voorgegaat mijns inziens voor de hand: de wettelijke plicht tot openbaarheid prevaleert.⁴⁵ Maar – en dat is een vraag die met name voor deze studie van belang is – gaat dit ook (zonder meer) op indien een derde het auteursrecht op bepaalde overheidsinformatie heeft: mag de overheid deze informatie dan ingevolge de op grond van de WOB geldende verplichting zo maar openbaar maken en verveelvoudigen zonder toestemming van de rechthebbende? Wat zijn de verdere gevolgen van openbaarmaking ingevolge de WOB voor documenten die vallen onder artikel 15b Aw? Indien openbaarmaking op grond van de WOB tegelijkertijd wordt beschouwd als openbaarmaking ‘door of vanwege de openbare macht’ in de zin van artikel 15b Aw, dan betekent dit dat iedere derde een onbeperkte exploitatiebevoegdheid verkrijgt (uitgezonderd natuurlijk de situaties waarin het auteursrecht uitdrukkelijk is voorbehouden). De auteursrechten van derden zouden dan – door openbaarmaking door de overheid – kunnen worden uitgehold of zelfs vernietigd. Dat artikel 15b Aw een dergelijke vergaande strekking kan hebben is gebleken in het arrest inzake de zogenaamde Beatrix-postzegel.⁴⁶ Hierin werd bepaald dat toepasselijkheid van artikel 15b ten gevolge heeft dat daarmee iedere verdere openbaarmaking en verveelvoudiging geoorloofd is. De begrippen openbaarmaking en verveelvoudiging moeten voor artikel 15b Aw namelijk worden opgevat in dezelfde ruime betekenis als in de artikelen 12 en 13 Aw, aldus de Hoge Raad in dit arrest.

5.2 Standpunt regering en opvattingen literatuur

De regering heeft zich bij de parlementaire behandeling van de WOB op het standpunt gesteld dat deze wet en de Aw slechts in conflict kunnen komen voorzover informatievervalsing op grond van de WOB kan worden aangemerkt als een auteursrechtelijk relevante handeling.⁴⁷ Dit zou volgens de regering slechts in beperkte mate het geval kunnen zijn:

Voorts is naar ons oordeel het verstrekken van informatie overeenkomstig artikel 7 van het onderhavige voorstel – ook indien het auteursrecht van een document bij een derde berust – niet aan te merken als inbreuk op dat recht. Wel dient de

⁴⁵ Zie hierover Verkade, *Mediaforum* 1993, p. 2.

⁴⁶ HR 29 mei 1987, NJ 1987, 1003, m.nt. LWH; *Informatierecht/AMI* 1987, p. 105 m.nt. DWFV (*Struycken en Unger/Riet; Beatrix-postzegel*). Openbaarmaking door de staat (de PTT was toen nog niet geprivatiseerd) van de door Struycken en Unger ontworpen postzegel leidde tot de beslissing dat iedere verdere verveelvoudiging en openbaarmaking geoorloofd is. Het feit dat Struycken en Unger niet het auteursrecht aan de PTT hadden overgedragen deed hieraan niet af. Er mochten i.c. vergrote reproducties worden uitgegeven door de gedaagde postzegelhandelaar. Vgl. Verkade, *Mediaforum* 1993, p. 4.

⁴⁷ *Kamerstukken II* 1987/88, 19 859, nr. 6, p. 20.

verzoeker – zonodig daarop attent gemaakt door het desbetreffende overheidsorgaan – zich ervan bewust te zijn dat afgifte aan hem van een kopie van een document geen auteursrechtelijke bevoegdheid tot publicatie impliceert. Aan de verplichtingen op grond van artikel 8 van het voorstel kan zonder afbreuk te doen aan de hoeveelheid en het gehalte van de te verstrekken informatie, in beginsel op uiteenlopende wijzen worden voldaan. Voorzover al auteursrechtelijk beschermd werk van derden in de informatieverstrekking wordt betrokken is het gangbare praktijk om passende regelingen omtrent de openbaarmaking en verveelvoudiging te treffen. De openbaarmaking van adviezen van niet-ambtelijke adviescommissies zal, voorzover het auteursrecht bij de samenstellers blijft berusten, gewoonlijk met hun instemming plaatsvinden. Zo nodig zal bij het besluit tot instelling van een dergelijke commissie met het auteursrechtelijke aspect rekening worden gehouden. Voor de praktische toepassing van de WOB roept de Auteurswet naar ons oordeel derhalve geen bijzondere problemen op, ook niet in geval aan de kwestie van voorrang (van de WOB boven de Aw) een andere dan de bovenvermelde uitleg zou moeten worden gegeven.⁴⁸

Met betrekking tot de voorrangsvraag bij een mogelijke botsing tussen de twee wetten ging de regering er kennelijk van uit dat de WOB voorrang heeft boven de Aw. De openbaarmakingsplicht op grond van de WOB wordt beschouwd als een beperking van het auteursrecht als bedoeld in de laatste zinsnede van artikel 1 Aw: 'behoudens beperkingen bij de wet'.⁴⁹ Tijdens de beraadslagingen in de Tweede Kamer gaf de toenmalige minister (Van Dijk) echter toe dat er in de literatuur⁵⁰ ook wel andere opvattingen hierover bestaan: 'Indien het in een concreet geval tot een geschil komt, zal uiteindelijk de rechter moeten beslissen welke interpretatie de juiste is. Voorlopig zie ik geen aanleiding om bij mijn collega van Justitie op wijziging van de Auteurswet op dit punt aan te dringen'.⁵¹ Dit standpunt is door Backx kritisch benaderd. Hij heeft het standpunt ingenomen dat wettelijke beperkingen van het auteursrecht uitdrukkelijk en ondubbelzinnig moeten zijn en dat nauwkeurig moet worden aangegeven hoever deze reiken. De WOB voldoet volgens hem niet aan deze vereisten.⁵²

De WOB wordt door de regering gezien als een algemene openbaarmakingsregeling. Dit blijkt uit de memorie van toelichting waarin het standpunt is ingenomen dat met de zinsnede *onverminderd het elders bij de wet bepaalde van*

48 *Kamerstukken II* 1987/88, 19 859, nr. 6, p. 21 (MvA).

49 *Kamerstukken II* 1987/88, 19 859, nr. 6, p. 21 (MvA). Dit is overigens een 'oude' oplossing. Onder de 'oude' WOB gold deze interpretatie ook blijkens de Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur, *Stcrf.* 1980, 6. S. Gerbrandy, *Kort Commentaar op de Auteurswet 1912*, Arnhem: Gouda Quint 1988, p. 15.

50 Zo is Backx (1988, p. 31) bijv. van mening dat de Aw als een bijzondere openbaarmakingsregeling moet worden gezien. In die opvatting heeft de Aw juist voorrang boven de WOB.

51 *Handelingen II* 1988/89/90, p. 5022.

52 A. Backx, 'Openbaarheid als beperking van het auteursrecht?', *NJB* 1986, p. 11; Vgl. ook Gerbrandy 1988, p. 15; Hugenholtz, *RABIN* 1993, p. 133. Zie ook Beers 1996, p. 86.

artikel 2 van de WOB⁵³ bedoeld wordt dat deze wet als algemene openbaarmakingsregeling moet wijken voor bijzondere openbaarmakingsregelingen.⁵⁴ In de literatuur is, zoals vermeld, de vraag opgeworpen of de Aw in dit verband kan worden aangemerkt als een bijzondere openbaarmakingsregeling.⁵⁵ Die vraag is volgens Verkade⁵⁶ niet eenduidig te beantwoorden nu het gaat om verschillende belangen: enerzijds de belangen van de individuele auteur en anderzijds de openbaarheidsbelangen.

Beers stelt aan de kaak dat men het er in de literatuur⁵⁷ over eens lijkt te zijn dat informatieverstrekking op verzoek, – dat is dus in de meeste gevallen aan een enkele informatievrager – geen openbaarmaking in de zin van de Aw oplevert.⁵⁸ Tegelijkertijd wijst Beers er echter op dat er over de juistheid van deze opvatting te twisten valt. Indien een beslissing op een specifiek verzoek om informatie positief luidt, houdt die enkele beslissing immers tegelijkertijd een *besluit* in over de beschikbaarstelling aan het publiek, omdat daarna ieder ander zich – in de regel – daarop kan beroepen.⁵⁹ Beers vindt dat zo'n *besluit* wel degelijk is te kwalificeren als openbaarmaking in de zin van de Aw.

5.3 Informatieverstrekking en artikel 16b Auteurswet

Wanneer aan een informatieverzoeker ingevolge de WOB een kopie wordt afgegeven dan is er in auteursrechtelijke zin sprake van verveelvoudiging.⁶⁰ Hiervoor is in beginsel de toestemming van de auteur nodig. In artikel 16b Aw wordt op dit vereiste een uitzondering gemaakt, waar het betreft de verveelvoudiging die beperkt blijft tot enkele exemplaren en uitsluitend dient tot eigen oefening, studie of gebruik. Ingevolge artikel 16b lid 2 Aw moet deze verveelvoudiging waar het een geschrift betreft bovendien beperkt blijven tot een klein gedeelte van het werk, behalve indien het betreft:

- a werken waarvan naar redelijkerwijs mag worden aangenomen geen nieuwe exemplaren tegen betaling in welke vorm dan ook aan derden ter beschikking worden gesteld;
- b in een dag-, nieuws- of weekblad of tijdschrift verschenen korte artikelen, berichten of andere stukken.

53 Hierin wordt bepaald dat een overheidsorgaan ter uitvoering van zijn taak informatie verstrekt overeenkomstig de wet.

54 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 18/19 en 23 (MvT).

55 Backx 1988, p. 31 heeft deze vraag bevestigend beantwoord.

56 Verkade, *Mediaforum* 1993, p. 2.

57 Waaronder hijzelf: A.A.L. Beers, *Commentaar op het voorstel voor een nieuwe wet openbaarheid van bestuur*, Zwolle: 1987, p. 66; Verkade, *Mediaforum* 1993, p. 3 en Hugenholtz, RABIN 1993, p. 134. Beers komt hierbij terug op zijn eerdere opvatting (1987).

58 Beers 1996, p. 85.

59 Beers 1996, p. 85.

60 Beers 1987, p. 66; Verkade, *Mediaforum* 1993, p. 3; Hugenholtz, RABIN 1993, p. 134; Beers 1996, p. 85.

Blijkens de eerder aangehaalde memorie van antwoord bij de WOB heeft de regering de uitzondering van artikel 16b Aw op het oog gehad. Deze regeling biedt echter slechts in beperkte mate uitkomst. Indien het gaat om een verveelvoudiging die zich niet beperkt tot een klein gedeelte van een auteursrechtelijk beschermd werk en die niet valt onder de in a en b genoemde uitzonderingen, wordt deze ingevolge artikel 16b beschouwd als een inbreuk op het auteursrecht. In die gevallen zou de toestemming van de rechthebbende vereist zijn. Ook al heeft de WOB blijkens de opmerkingen in de MvA niet de uitholling van het auteursrecht op het oog, het is maar de vraag of de verstrekking van meer kopieën steeds achter elkaar niet toch in feite het auteursrecht van derden uitholt.

In de literatuur zijn een aantal oplossingen voorgesteld om aan het hier geschetste scenario te ontkomen. Omdat geen van deze oplossingen door de regering is overgenomen en de status quo gehandhaafd is gebleven, volsta ik in dit kader met de verwijzing hiernaar.⁶¹

5.4 Consequenties voor de aan NEN-normen verwante publicaties

Wat betekent dit alles voor de aan NEN-normen verwante publicaties? Voor wat betreft een verzoek om afgifte van deze categorie zal de minister – alvorens hiertoe over te gaan – er mijns inziens goed aan doen eerst toestemming te vragen aan het NNI. In dit geval kan een conflict tussen de WOB en de Aw ontstaan. Het gaat om documenten die niet van de overheid zelf afkomstig zijn en waarop auteursrecht van het NNI als derde berust, maar waarover de overheid ingevolge de WOB wel wordt geacht informatie te verschaffen nu deze documenten betrekking (kunnen) hebben op het beleid van de minister.

In de opvatting van de regering in de MvA bij de WOB zal het NNI met het door haar gemaakte voorbehoud echter niet bevreesd hoeven te zijn voor verdere exploitatie door informatieverzoekers: afgifte van deze documenten ingevolge de WOB ziet immers alleen op eigen gebruik van de verzoeker. Deze mogen niet worden 'door'-gekopieerd (door derden), nu artikel 16b lid 5 Aw een afgifteverbod inhoudt van documenten die op grond van artikel 16b zijn verveelvoudigd. Een uitzondering hierop geldt slechts wanneer afgifte wordt verlangd ten behoeve van een rechterlijke of administratieve procedure. Artikel 16b lid 5 staat mijns inziens niet aan afgifte op grond van de WOB in de weg gezien de strekking van die bepaling en het kader van de administratieve

61 Zie Beers 1987, p. 69-70 die heeft voorgesteld de verhouding tussen de WOB en de Aw wettelijk te regelen in een nieuw art. 21a (of 22) Aw waarin een expliciete beperking op het auteursrecht zou worden vastgesteld en een regeling ter compensatie van de auteur was opgenomen en Verkade, *Mediaforum* 1993, p. 4 die drie mogelijke oplossingen heeft bedacht: een restrictieve interpretatie van art. 15b Aw; een auteursrechtvoorbehoud ex art. 15b Aw van de uitvoerende overheid of een wetswijziging.

procedure waaronder de informatieverstreking ingevolge de WOB valt. Bovendien beschermt het gemaakte voorbehoud tegen verdere openbaarmaking en verveelvoudiging.

Indien het NNI in de toekomst bij algemene maatregel van bestuur mocht worden aangewezen als een bestuursorgaan dat onder de WOB valt – hetgeen, zoals hiervoor betoogd, zeer wenselijk is – is het de vraag hoe het voorgaande zich hiermee verhoudt. In dat geval ligt het voor de hand dat het NNI van het auteursrechtvoorbehoud zal afzien. Dat is mijns inziens geboden, nu het NNI bovendien de eerste en enige bron van de regelingen met publiekrechtelijke status is.⁶²

6 VERHOUDING WOB EN BEKENDMAKINGSWET

Uit de memorie van antwoord bij de in *hoofdstuk 3* (§ 5) besproken Bekendmakingswet volgt dat krachtens de WOB om informatie kan worden verzocht van een a.v.v. dat op grond van artikel 5 Bekendmakingswet niet in de *Staatscourant* is gepubliceerd.⁶³ In deze gevallen regelt de Bekendmakingswet de openbaarheid namelijk niet voldoende, aldus de regering. De WOB brengt de verplichting met zich mee dat een ieder kan verzoeken om de letterlijke tekst van op dergelijke wijze bekendgemaakte a.v.v.'s. Dit standpunt heeft aanleiding gegeven voor de vraag of dit ook geldt voor formele wetten, AMvB's en andere KB's. Beers heeft deze vraag mijns inziens terecht bevestigend beantwoord met het argument dat de Bekendmakingswet slechts ziet op de daadwerkelijke publicatie van de daarin genoemde besluiten met het oog op de *inwerkingtreding* daarvan, en dat deze niet is bedoeld om de informatieverstreking op grond van de WOB uit te sluiten.⁶⁴

Algemeen verbindende voorschriften kunnen op grond van artikel 5 Bekendmakingswet in een bijlage bij een ministeriële regeling ter inzage worden gelegd. De 'terinzagelegging- of voetnoot-methode' bleek echter niet te kunnen worden aangemerkt als een bekendmaking als voorzien in dit artikel. Niettemin onderstreept deze opvatting de conclusie dat om informatie aangaande de door verwijzing tot a.v.v. geworden NEN-normen kan worden verzocht, te meer omdat uit de memorie van toelichting bij de Bekendmakingswet de intentie van de regering blijkt om zorg te dragen voor de kenbaarheid van NEN-normen.⁶⁵

62 Vgl. ook hfdst. 6 § 7 waar vraagtekens zijn geplaatst bij het auteursrechtvoorbehoud van het NNI.

63 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 583, nr. 6, p. 2 (MvA).

64 Beers 1996, p. 68.

65 Vgl. hfdst. 3 § 6.2.

7 VERHOUDING WOB EN DATABANKRICHTLIJN

Het standpunt van de regering inzake de verhouding tussen de WOB en de Aw is, zoals hiervoor besproken, in de literatuur bekritiseerd. Beers heeft ook al gewezen op de verhouding tussen openbaarheid van in databanken opgenomen overheidsinformatie en de door de Databankrichtlijn voorziene auteursrechtelijke en *sui generis*-bescherming van gegevensverzamelingen, zoals in hoofdstuk 6 besproken.⁶⁶ Met Beers dring ik andermaal aan op een adequate regeling van de verhouding tussen de openbaarheid van overheidsinformatie en de auteursrechtelijke (of *sui generis*-bescherming) van deze informatie bij de implementatie van de Europese Databankrichtlijn.

8 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is onderzocht of de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) van toepassing is op de minister die in regelgeving naar NEN-normen verwijst, waardoor zij de status van a.v.v. hebben verkregen. Met de WOB wordt inzicht geboden in documenten waarin overheidsinformatie is vervat en die betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid. De WOB heeft aldus een ruimere strekking dan de in eerdere hoofdstukken besproken Bekendmakingswet en de artikelen 11 en 15b Auteurswet (Aw) die uitsluitend betrekking hebben op wetgevingsdocumenten.

Een ieder kan op grond van artikel 3 WOB een verzoek om informatie over een bestuurlijke aangelegenheid indienen bij een bestuursorgaan. De minister is een bestuursorgaan (art. 1a sub a WOB). Een 'bestuurlijke aangelegenheid' in de zin van de WOB is een aangelegenheid die betrekking heeft op het beleid van een bestuursorgaan (incl. het voorbereidings- en uitvoeringsbeleid). Omdat verwijzing naar NEN-normen in publiekrechtelijke regelgeving tot gevolg heeft dat zij daardoor de status van a.v.v. verkrijgen gaan ze daarmee behoren tot een bestuurlijke aangelegenheid waarvoor de minister verantwoordelijk is, die tevens verantwoordelijk is voor de regeling waarvan de desbetreffende NEN-normen deel uitmaken. Daarom is in dit hoofdstuk geconcludeerd dat een verzoek om informatie aan de minister over die desbetreffende NEN-normen ingewilligd zal moeten worden. De minister zal derhalve alle informatie omtrent deze NEN-normen overeenkomstig de WOB moeten verstrekken.

Voorts is onderzocht of de WOB eveneens van toepassing is op de publicaties die op NEN-normen betrekking hebben, maar waarnaar niet in wetgeving is verwezen. Deze zogenaamde *aanverwante publicaties* zijn daarvoor onderverdeeld in drie categorieën. De eerste categorie betreft de documenten die betrekking hebben op de voorbereiding van NEN-normen. Hieronder worden verstaan

66 Beers 1996, p. 87-88.

de verslagen en voorbereidende documenten van vergaderingen van normcommissies met betrekking tot de totstandkoming en opstelling van NEN-normen waarnaar in wetgeving is verwezen en de ontwerpnormen voor de openbare kritiekronde. Deze documenten hebben betrekking op de voorbereiding van beleid en vallen derhalve onder de definitie van het begrip bestuurlijke aangelegenheid. Een ieder kan de minister dus verzoeken om informatie hierover.

Ditzelfde geldt voor de groep van toekomstige (wetgevings-)NEN-normen, die ten behoeve van wetgeving zijn opgesteld, maar waarnaar nog niet is verwezen. Indien uit de omschrijving van de normalisatieopdracht blijkt dat ze zijn opgesteld met het oogmerk ze in wetgeving te gaan gebruiken, is er sprake van een bestuurlijke aangelegenheid.

De laatste categorie betreft de documenten van informatieve aard, die in nauw verband staan met de NEN-normen zelf. Een voorbeeld hiervan zijn de zogenaamde praktijkrichtlijnen die dienen ter toelichting op NEN-normen en waarnaar in de NEN-normen zelf ter informatie kan worden verwezen. Nu is vastgesteld dat NEN-normen zelf onder de werking van de WOB vallen omdat ze deel uitmaken van bestuurlijke aangelegenheden waarvoor de minister verantwoordelijk is, die eveneens verantwoordelijk is voor de verwijzende regeling, is ditzelfde aangenomen voor de praktijkrichtlijnen die in direct verband staan tot de NEN-normen. Ook de praktijkrichtlijnen vallen onder de bestuurlijke aangelegenheden waarvoor de minister verantwoordelijk is; een verzoek om informatie hierover dient derhalve te worden gehonoreerd. Hierbij wordt vooropgesteld dat een verzoek om informatie niet kan worden geweigerd door te verwijzen naar een particuliere uitgave van een ander, bijvoorbeeld van een particuliere uitgever. De minister kan dus niet weigeren informatie over NEN-normen te verstrekken onder verwijzing naar de uitgaven van het NNI. De regering lijkt zich thans wel hierop te beroepen, met haar standpunt dat de *toegankelijkheid* van NEN-normen voldoende geregeld is nu deze bij het NNI verkrijgbaar zijn (*hoofdstuk 3*). De prijzen die door het NNI worden gevraagd blijken veel hoger te zijn dan deze op grond van de WOB zouden behoren te zijn.

Voorts is onderzocht of het NNI kan worden aangemerkt als een bestuursorgaan in de zin van de WOB voor de gevallen dat er sprake is van een dynamische verwijzing. In die gevallen is het NNI immers een zelfstandig bestuursorgaan. Slechts bestuursorganen die zijn aangewezen in het Aanwijzingsbesluit bestuursorganen (art. 1a sub d WOB) gelden echter als bestuursorgaan in de zin van de WOB. Het NNI is hierin niet aangewezen: de WOB is dus niet van toepassing op het NNI. Omdat deze situatie zeer onwenselijk is gezien de taak en de werkzaamheden van het NNI, is noodzakelijk het NNI als bestuursorgaan in de zin van de WOB aan te wijzen.

Voorts is onderzocht of het NNI kan worden aangemerkt als een instelling, dienst of bedrijf werkzaam onder verantwoordelijkheid van de minister (bestuursorgaan) (art. 1a sub c WOB) aan de hand van een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (ABRRvS) hierover. Hoewel er sprake

blijkt te zijn van een behoorlijke mate van overheidsinvloed op het NNI, is twijfelachtig of het NNI zou worden gekwalificeerd als een dergelijke instelling in de zin van de WOB. De mate van invloed van de minister op het NNI is namelijk beduidend minder dan het geval was bij de stichting waarover de ABRRvS heeft beslist.

Een spanningsveld tussen de Aw en de WOB ontstaat daar waar het gaat om auteursrechten van derden op documenten waarin overheidsinformatie is vervat. Het standpunt van de regering dat de WOB en de Aw slechts in conflict komen voorzover informatieverschaffing op grond van de WOB kan worden aangemerkt als een auteursrechtelijke handeling zoals openbaarmaking en verveelvoudiging, is in de literatuur gekritiseerd. De regering acht het op verzoek afgeven van een kopie van een document waarop het auteursrecht van een derde berust niet in strijd met dat auteursrecht, omdat een dergelijke afgifte is bedoeld voor eigen gebruik van de informatievragers en dat valt onder de uitzondering van artikel 16b Aw. Het is echter maar zeer de vraag of het auteursrecht van derden op die manier niet ook uitgehold wordt, indien veelvuldig dergelijke verzoeken om informatie worden ingediend. De regering beschouwt de openbaarmakingsplicht ingevolge de WOB als een beperking op het auteursrecht in de zin van artikel 1 Aw: daarom gaat de WOB bij een eventueel conflict boven de Aw. Dit houdt in dat bij de openbaarmaking van werken op grond van de WOB geen toestemming behoeft te worden gevraagd aan de auteur. De WOB voldoet niet aan de vereisten dat wettelijke beperkingen van het auteursrecht uitdrukkelijk en ondubbelzinnig moeten worden geregeld en dat het bereik van die beperkingen exact wordt aangegeven. Met Beers heb ik geconcludeerd dat bij de implementatie van de Databankrichtlijn de verhouding tussen de openbaarheid van in databanken opgenomen overheidsinformatie en de auteursrechtelijke dan wel *sui generis* bescherming duidelijk moet worden geregeld.

