



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Een blik op de openbaarheid van overheidsinformatie over de grens

Drahmann, A.; Honée, L.F.D.

Citation

Drahmann, A., & Honée, L. F. D. (2022). Een blik op de openbaarheid van overheidsinformatie over de grens. *Mediaforum*, 2022(5), 146-151. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3564615>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3564615>

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

Een blik op de openbaarheid van overheidsinformatie over de grens

Rechtspraak

Annemarie Drahmman en
Louis Honée*

Op 1 mei 2022 is de Wet open overheid (Woo) in werking getreden. Deze wet heeft de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) vervangen. Tijdens de parlementaire behandeling van de Woo heeft de minister van BZK aangegeven internationaal rechtsvergelijkend onderzoek te willen laten uitvoeren naar openbaarheidswetgeving in andere landen.¹ Dit onderzoek hebben wij de afgelopen maanden verricht.² In dit onderzoek stond de vraag centraal hoe in het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Frankrijk, Duitsland, Estland en Slovenië door middel van wetgeving is geborgd dat op Rijksniveau overheidsinformatie openbaar wordt gemaakt. Daarbij is zowel gekeken naar principiële keuzes (zoals de vraag of het recht op overheidsinformatie een grondrecht is en of er een recht op informatie of op documenten bestaat) en meer uitvoerbaarheidsvraagstukken (zoals de beslistermijnen en de begrenzing van de omvang van informatieverzoeken).³ In deze bijdrage hebben wij ons beperkt tot drie deelonderwerpen, namelijk (i) wat zijn belangrijke uitgangspunten voor het recht op openbaarheid van overheidsinformatie (par. 1) en wat is de reikwijdte van het recht op overheidsinformatie (par 2 en 3); (ii) worden er documenten actief openbaar gemaakt (par. 4); en (iii) zijn er regels die de omvang van een verzoek reguleren (par. 5)?⁴

I. Uitgangspunten voor openbaarheid

Het eerste onderdeel van het onderzoek beantwoordde de vraag wat leidende motieven van landen zijn om het recht op toegang tot overheidsinformatie te waarborgen. Daarbij is ook gezien hoe het recht op overheidsinformatie is gecodificeerd, bijvoorbeeld als grondrecht of wettelijk recht. De Evaluatiecommissie wet openbaarheid uit 1983 heeft treffend beschreven hoe openbaarheid van overheidsinformatie een emancipatieproces is. Volgens de commissie ziet men in emancipatieprocessen dat wat eerst een gunst was, later een recht en ten slotte een vanzelfsprekendheid werd.⁵ In het

kader van het rechtsvergelijkend onderzoek is het dan ook interessant om te bezien hoe in andere landen het belang van openbaarheid van overheidsinformatie wordt gewaardeerd.

Als Nederland als startpunt wordt genomen dan valt op dat de Woo als primaire functie heeft om controle op het openbaar bestuur mogelijk te maken. Dit wordt in het belang van de democratische rechtsstaat geacht.⁶ Sinds de invoering van de Woo is het recht op toegang tot overheidsinformatie expliciet gecodificeerd in het eerste artikel van deze wet. Een van de redenen om het recht wettelijk te codificeren is om een

* Mr. L.F.D. Honée is onderzoeker en mr. dr. A. Drahmman is universitair hoofd-docent, beiden aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Dit artikel is een bewerking van een presentatie tijdens de slotconferentie van de NWO-MVI onderzoeksgroep Citizen Friendly Data Communication van Tilburg Law School op 17 juni 2022. Thema van de conferentie was: 'Wet open overheid: game changer voor openbaar bestuur en burger?'

1 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-1004833>.

2 A. Drahmman, L.F.D. Honée en O.A. al Khatib, *Openbaarmaking van overheidsinformatie. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de wetgeving in Zweden, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Slovenië en Estland*, universiteit Leiden 2022.

3 Zie voor een uitgebreide weergave van de onderzoeksvraag en -methode het onderzoeksrapport zelf; Drahmman e.a. 2022, paragraaf 1.1. Kort samengevat is gekozen voor twee landen met een Scandinavisch model (Zweden en Estland); twee landen uit Centraal Europa (Frankrijk en Duitsland); één land uit Oost-

Europa (Slovenië); en ten slotte het Verenigd Koninkrijk (Angelsaksisch land met moderne regelgeving).

4 Dit artikel is een schriftelijke weergave van drie onderwerpen die aan bod zijn gekomen bij het Symposium 'Wet open overheid: Game changer voor openbaarbestuur en burger?' dat op 17 juni 2022 plaatsvond. De organisatoren van het symposium hadden ons gevraagd een 'sneak preview' van (een deel van) onze onderzoeksbevindingen te presenteren. Naast deze drie onderwerpen ziet het volledige onderzoeksrapport ook nog onder meer op de instanties die onder de reikwijdte van de wet vallen, de beslistermijnen en uitzonderingsgronden die worden gehanteerd en toezicht en rechtsbescherming.

5 Evaluatiecommissie wet openbaarheid (commissie-Biesheuvel), *Openbaarheid tussen gunst en recht*, Den Haag 1983, p. 34.

6 *Kamerstukken II 2011/12, 33328*, nr. 3, p. 2 en de Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22, 33328*, AB, p. 41-42. Zie ook E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 20-26 (hierna: Daalder 2015).

cultuuromslag te bewerkstelligen.⁷ Het recht is echter niet als een grondrecht in de Grondwet opgenomen.⁸

Als gekeken wordt naar de andere landen dan vallen twee aspecten op. Het eerste is dat – net als Nederland – Duitsland en het Verenigd Koninkrijk relatief recent (in 2005) nieuwe wetgeving hebben vastgesteld met als doel een cultuurverandering binnen de overheid te bewerkstelligen van vertrouwelijke besluitvorming naar openheid.⁹ In het Verenigd Koninkrijk is voor het eerst openbaarheidswetgeving vastgesteld. In de literatuur wordt gesteld dat in 15 jaar tijd de Freedom of Information Act (FOIA) de bestuurscultuur daadwerkelijk heeft doen verschuiven naar meer openheid.¹⁰ De tijd zal het leren of de transitie van Wob naar Woo eenzelfde effect zal hebben. Mocht dat niet het geval zijn, dan zou het recht op overheidsinformatie versterkt kunnen worden door het vast te leggen in de Grondwet. Zweden, Estland en Slovenië hebben het recht op overheidsinformatie wel in de Grondwet opgenomen.¹¹ In deze drie landen moeten documenten nadat zij zijn opgemaakt direct worden geregistreerd, zodat gemakkelijker is om ze openbaar te maken als daarom wordt verzocht. Elk besluit wordt bijvoorbeeld door elk bestuursorgaan in Estland op dezelfde wijze geregistreerd. Daardoor is openbaarmaking deel van de reguliere werkzaamheden van bestuursorganen. Hoewel een direct oorzakelijk verband tussen het opnemen in de Grondwet en het bestaan van zulke verplichtingen niet vaststaat, valt het wel op dat in landen met een grondwettelijke verankering van het recht op overheidsinformatie, openbaarheid centraal staat in de bestuursvoering. Daarnaast laten deze landen zien dat het opnemen van het recht op overheidsinformatie in de grondwet het belang van openbaarheid kan versterken, omdat openbaarheid daarmee dezelfde status krijgt als andere grondrechten, zoals privacy. Zeker in Zweden valt op dat (in vergelijking met Nederland) het recht op openbaarheid vaker lijkt te prevaleren boven het recht op privacy. Zo is het bijvoorbeeld voor een ieder mogelijk om alle schoolcijfers van Zweedse middelbareschoolleerlingen op te vragen.¹² De discussie over de wenselijkheid van een Grondwettelijke verankering van het recht op openbaarheid van overheidsinformatie zou dan ook in een bredere dialoog binnen de Nederlandse samenleving moeten plaatsvinden: is de Nederlandse burger bereid om iets van zijn privacy op te geven om zo meer overheidsinformatie voor eenieder openbaar te kunnen maken?

Een tweede aspect dat opvalt is dat in met name Estland en Slovenië naast het belang van openbaarheid voor de democratische rechtsstaat ook nog een tweede functie van openbaarheid wordt benadrukt en dat is het voorkomen van corruptie.¹³ Als dit doel centraal gesteld wordt, kan dat leiden tot andere regelgeving. In die landen moeten bijvoorbeeld (ook) financiële geldstromen van de overheid openbaar worden gemaakt, bijvoorbeeld door het maken van websites waarin (bijna) alle overheidsuitgaven proactief inzichtelijk worden gemaakt.¹⁴ Ook vallen om deze reden overheidsbedrijven (privaatrechtelijke rechtspersonen die publiek geld uitgeven of een publieke taak vervullen) onder de verplichting

om bepaalde publieke informatie openbaar te maken.¹⁵ Hoewel Nederland positief scoort op de Corruption Perceptions Index,¹⁶ zou dit anti-corruptieperspectief een toegevoegde waarde kunnen hebben voor deze twee onderdelen van de Nederlandse openbaarheidswetgeving. De Nederlandse openbaarheid is immers nog terughoudend in het actief openbaar maken van haar ‘bonnetjes’ en de transparantie van semi-publieke overheidsbedrijven is beperkt, omdat zij niet binnen de reikwijdte van de Woo vallen.

2. Informatie- of documentenstelsel?

Een tweede onderwerp dat is onderzocht, is of de openbaarheidswetgeving informatie of documenten als uitgangspunt neemt voor de wetgeving. Bij een zuiver informatiestelsel kunnen personen verzoeken om informatie over bepaalde onderwerpen. Het bestuursorgaan kan reageren op een informatieverzoek door de informatie te verstrekken (soms mondeling of in gecompileerde vorm) waarbij de onderliggende documenten niet hoeven te worden verstrekt. Bij een zuiver documentenstelsel kunnen personen daarentegen ‘slechts’ verzoeken om een of meerdere concreet omschreven documenten. De Nederlandse Woo kent een hybride stelsel, waarbij wordt gevraagd om informatie die is neergelegd in documenten.¹⁷ Dit heeft tot gevolg dat de verzoeker niet hoeft te specificeren welke documenten het wil ontvangen, maar slechts over welke onderwerpen om informatie wordt verzocht. Tegelijkertijd kan het bestuursorgaan volstaan met het openbaar maken van bestaande documenten. De wet verplicht niet tot het creëren van nieuwe documenten, bijvoorbeeld door daarin vragen te beantwoorden.

Voor welk stelsel wordt gekozen is een principiële vraag die relateert aan het doel dat men wil bereiken met het openbaar maken van overheidsinformatie. Als de nadruk wordt gelegd op de verzoeker die de overheid wil controleren, dan ligt het verstrekken van kopieën van overheidsdocumenten in de rede. Als de nadruk wordt gelegd op een verzoeker die zich wil informeren, dan is het (mede in het licht van actief en volwaardig burgerschap) de vraag of die verzoeker geholpen is bij het enkel verstrekken van een berg documenten. Daarbij dient ook bedacht te worden dat een documentenstelsel het recht op informatie beperkt als onvoldoende duidelijk is welke (relevante) documenten bestaan: hoe kan een burger gericht vragen naar documenten waarvan het bestaan niet bekend is?

Zweden, Frankrijk en Estland hebben (overwegend) een documentenstelsel. De landen die kiezen voor een documentenstelsel hebben allemaal een verplichting voor de overheid om te werken met een documentenregister. Deze registers bevatten overzichten van officiële documenten. In Zweden worden van alle officiële documenten de volgende metadata in ieder geval in het register opgenomen: onderwerp, datum, opsteller en een korte beschrijving. Daarnaast bevat de Zweedse wetgeving ook de verplichting voor ambtenaren om, als zij een document invoeren in het register, direct aan te geven of

7 Kamerstukken II, 2018/19, 35112, nr. 3, p. 1 en 10; en Bijlage bij Kamerstukken I 2021/22, 33328, AB, p. 41.

8 Art. 110 Grondwet bepaalt dat de overheid bij de uitvoering van haar taak openbaarheid betracht volgens regels die bij de wet moeten worden vastgesteld. Die wet is de Woo. Het Grondwetsartikel bevat daarmee een ‘instructienorm’ voor de overheid.

9 Zie uitgebreider hierover Drahmman e.a. 2022, par. 4.2 en 6.2.

10 B. Worthy & R. Hazell, ‘Disruptive, Dynamic and Democratic? Ten Years of FOI in the UK’, *Parliamentary Affairs* 2017 vol. 70, p. 22–42 en B. Worthy, ‘More Open But No More Trusted? The Impact of FOI on British Central Government’, *Governance* 2010, Vol. 23(4), p. 577.

11 Zie uitgebreider hierover Drahmman e.a. 2022, par. 5.2, 8.2 en 9.2.

12 Zie uitgebreider hierover Drahmman e.a. 2022, par. 5.2.

13 Zie uitgebreider hierover Drahmman e.a. 2022, par. 8.2 en 9.2; Andmekaitse inspektsoon, *avaliku teabe seaduse üldjuhend*, Talin 2016, p. 27; en P. Kovač, ‘Slovenia on the path to proactive transparency’, in: Dragos, Kovac & Marseille (red.), *The laws of Transparency in Action*, Palgrave Macmillan 2019, p. 296.

14 Zie uitgebreider hierover Drahmman e.a. 2022, par. 8.5 en 9.5.

15 Zie uitgebreider hierover Drahmman e.a. 2022, par. 8.3 en 9.3.

16 <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/nld>.

17 Daalder 2015, p. 155.

en zo ja welke uitzonderingsgrond van toepassing is op het document.¹⁸ Verzoekers kunnen een uittreksel van het register opvragen om vervolgens specifieke documenten daaruit op te vragen.¹⁹ In Estland wordt het register actief openbaar gemaakt en zijn de documenten waarop geen uitzonderingsgronden van toepassing zijn, ook direct online in het documentenregister te vinden.²⁰

Het Verenigd Koninkrijk heeft daarentegen juist gekozen voor een informatiestelsel. Van bestuursorganen kan worden verlangd om nieuwe documenten op te stellen, zij het dat het bestuursorgaan nooit nieuwe informatie hoeft te creëren. Dit betekent dat het bijvoorbeeld mogelijk is om compilaties, samenvattingen of datasets op te vragen zelfs als die nog niet als zodanig eerder in een document zijn vastgelegd.²¹

Dat het niet noodzakelijk is om uitsluitend voor een van de twee stelsels (in zuivere vorm) te kiezen, laten Estland en Slovenië zien. Naast de Estse openbaarheidswet (die vooral een documentenstelsel is), heeft Estland namelijk ook een speciale wet die burgers het recht geeft om te vragen om informatie (die nog niet is vastgelegd in een document) over de activiteiten en bevoegdheden van een bestuursorgaan en de toepasselijke wet- en regelgeving.²² In die wet zijn de voorwaarden die voor dergelijke informatieverzoeken gelden opgenomen, zoals een afwijkende (langere) beslistermijn dan die geldt voor documentenverzoeken.²³ In Slovenië hebben journalisten een bijzonder informatie-recht op grond van de Zakon o medijih (Mediawet). Op grond van deze wet hebben journalisten het recht om te vragen te stellen, ter beantwoording waarvan autoriteiten de verplichting hebben om nieuwe documenten of informatie te creëren.²⁴

Het Nederlandse stelsel wordt door ambtenaren vaak als arbeidsintensief ervaren, omdat gezocht moet worden naar de gevraagde informatie. Een documentenstelsel klinkt dan wellicht aantrekkelijk. Zoals gesteld hebben alle landen met een documentenstelsel een documentenregister, waardoor het de vraag is of de hoeveelheid werk niet gelijk blijft en slechts verplaatst wordt van het moment van het documentenverzoek naar het moment van het invoeren van het document in het register. Wel vinden wij de Sloveense en Estse wetgeving interessant voor zover zij laten zien dat het mogelijk is om wettelijk maatwerk te bieden door onderscheid te maken tussen het recht op informatie en het recht op documenten en voor beide rechten een aparte regeling vast te stellen, bijvoorbeeld voor geprivilegieerde groepen zoals journalisten en wetenschappers. Dit is een denkrichting die nader onderzocht zou kunnen worden voor Nederland.

3. Welke documenten worden openbaar gemaakt?

Een derde aspect dat is onderzocht, is of de indieners van een verzoek om overheidsinformatie recht hebben op alle

overheidsinformatie, of dat toegang is beperkt tot bepaalde 'belangrijke' documenten. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds een beperking van het recht op informatie tot bepaalde soorten documenten zoals bijvoorbeeld 'officiële informatie' en anderzijds een beperking van de openbaarheid door middel van uitzonderingsgronden. Deze paragraaf ziet met name op de uitleg van het begrip 'document'.

De Woo kent een ruim documentenbegrip. Onder het begrip valt alles dat 'gegevens' vastlegt. Dit kunnen brieven en notities zijn, maar ook e-mails en zelfs Signal- of WhatsAppberichten. Ook alle informele informatie, zoals concepten en informele aantekeningen opgenomen in een interne e-mail tussen ambtenaren valt onder het begrip 'document'.²⁵ De openbaarmaking van deze documenten wordt vervolgens begrensd door middel van de uitzonderingsgronden, zoals de persoonlijke beleidsopvattingen in stukken ten behoeve van intern beraad.²⁶ Wel is het zo dat onderscheid moet worden gemaakt tussen informatie die kan worden vernietigd en informatie die moet worden bewaard. Hiervoor zijn de op basis van de Archiefwet vastgestelde selectielijsten leidend.

Alle onderzochte landen kennen een ruime opvatting van het begrip 'document' in die zin dat het begrip technologie-neutraal is en dus ook e-mails etc. omvat. Wat wel verschilt is dat een aantal landen (Zweden, Duitsland, Frankrijk en Slovenië) het recht op informatie heeft beperkt tot "officiële documenten". Ter illustratie zal hier beschreven worden wat Zweden onder een "officiële document" verstaat. In Zweden is een document officieel als het is ontvangen of opgesteld door het bestuursorgaan. Elk inkomend en uitgaand bericht, inclusief e-mail of werkgerelateerde WhatsAppberichten, zijn officiële documenten. Interne berichten worden echter niet als verzonden of ontvangen beschouwd. Een document is ook 'opgesteld' als de bestuurlijke zaak waarnaar het refereert is afgerond. Pas als dat het geval is worden de relevante voorbereidende documenten²⁷ die aan die beslissing relateren 'officiële' documenten die vervolgens kunnen worden opgevraagd. Memoranda, concepten en presentaties, die worden gebruikt als een geheugensteun of om informatie die al aanwezig is te presenteren, worden nooit officiële documenten, tenzij ze op basis van hun waarde als erfgoed, voor openbaarheid of voor het functioneren van de staat moeten worden gearchiveerd.²⁸

Enkel het Verenigd Koninkrijk heeft net als Nederland geen rangorde ten aanzien van verschillende typen documenten. Toch worden in het Verenigd Koninkrijk de beslistermijnen over het algemeen gehaald. Dat kan mogelijk worden verklaard door de wijze waarop het Verenigd Koninkrijk de maximale omvang van informatieverzoeken heeft begrensd. In de regel mag het zoeken van de verzochte informatie namelijk niet meer dan 24 werkuren in beslag nemen. Hierop wordt hierna in paragraaf 5 nog nader ingegaan.

Ook voor dit onderwerp bleek uit het rechtsvergelijkend onderzoek dat 'tussenvormen' mogelijk zijn. In Estland vallen bijvoorbeeld interne e-mails, concepten en andere voorberei-

18 Art. 5 Hoofdstuk 5 Offentlighets och sekretesslag [Wet Openbaarheid en Geheimhouding].

19 Art. 2 hoofdstuk 5 Offentlighets och sekretesslag [Wet Openbaarheid en Geheimhouding]. Zie uitgebreider hierover Drahmman e.a. 2022, par. 5.6.2.

20 Art. 10-12 Avaliku teabe seadus ("AvTS", Wet publieke informatie). Zie uitgebreider hierover Drahmman e.a. 2022, par. 8.5.2.

21 ICO, 23 October 2006, Decision Notice FS50070854, overweging 28. Zie uitgebreider hierover Drahmman e.a. 2022, par. 4.4.

22 Deze wet is de Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus (MSVS) [Wet op antwoorden op memoranda, verzoek tot opheldering en collectieve actie].

23 Zie hierover uitgebreider Drahmman e.a. 2022, par. 8.3; en N. Parrest & E. Vene, Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (geannoteerde uitgave grondwet), art. 44, § 2, te vinden op: www.pohiseadus.ee.

24 Zie hierover uitgebreider Drahmman e.a. 2022, par. 9.4.3.

25 Art. 2.1 Woo. Vgl. ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899 en ABRvS 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2477.

26 Art. 5.2 Woo.

27 Niet alle voorbereidende documenten worden officiële documenten nadat de zaak waarnaar zij refereren is voltooid/afgesloten. Dat geldt enkel voor de documenten die moeten worden gearchiveerd, op basis van het feit dat zij nieuwe informatie toevoegen aan het dossier. Niet elke informele nota zal dus openbaar worden, maar de belangrijke voorbereidende documenten wel.

28 Zie hierover uitgebreider Drahmman e.a. 2022, par. 5.4.

dende documenten wel onder het begrip ‘publieke informatie’, maar hoeven deze niet standaard in het documentenregister te worden opgenomen.²⁹ De concepten die niet in het register worden opgenomen, moeten nog wel worden bewaard, want als er een informatieverzoek wordt ingediend dan zal op basis van een belangenafweging worden besloten of deze informatie (alsnog) openbaar moet worden.³⁰

Vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid lijkt het aantrekkelijk om het recht op overheidsinformatie te beperken tot officiële documenten. Feit is immers dat dan minder informatie opgevraagd kan worden en dus ook minder documenten getoetst hoeven te worden aan de uitzonderingsgronden. Tegelijkertijd zou een dergelijk besluit een zeer principiële keuze zijn, omdat daarmee de mogelijkheden om de overheid te kunnen controleren (hetgeen een van de doelstellingen van de Woo is) wordt beperkt. Dit wordt ook wel het recht om lege kasten te mogen inspecteren genoemd: wat heb je aan een recht op informatie als relevante informatie niet in officiële documenten wordt neergelegd, maar (al dan niet opzettelijk) uitsluitend in interne e-mails en concepten? Wellicht dat het bieden van meer wettelijk maatwerk ook hier een interessante denkrichting kan zijn. Het maken van een wettelijk onderscheid tussen ‘officiële documenten’ en andere informatiebronnen zou tot uitdrukking kunnen brengen dat het opvragen van niet-officiële informatie veel publieke middelen kost en niet voor alle verzoekers relevante informatie oplevert. In plaats van het volledig uitsluiten van niet-officiële informatie, zou daarbij de nadruk kunnen worden gelegd op het geven van prioriteit aan de toegang tot officiële informatie, bijvoorbeeld door de introductie van een registerplicht voor deze documenten (hetgeen zou kunnen worden geïntegreerd in landelijke platform voor actieve openbaarmaking van overheidsinformatie (PLOOI): <https://open.overheid.nl/>) of een andere (kortere) beslistermijn voor officiële documenten.

4. Actieve openbaarmaking

Actieve openbaarheid is een nieuwe ontwikkeling in openbaarheidswetgeving. Dat heeft te maken met het feit dat het door verbeterde informatietechnologie en de steeds verder digitaliserende overheid, mogelijk wordt om op grote schaal informatie proactief aan burgers te verstrekken. Onderzocht is welke keuzes de verschillende landen hebben gemaakt omtrent welke informatie zij op welke wijze actief openbaar maken.

Volgens de wetsgeschiedenis bevat de Woo het uitgangspunt ‘actief openbaar, tenzij’. De Woo bevat een bepaling die ziet op actieve openbaarmaking als inspanningsverplichting. Daarnaast bevat de Woo een verplichting om bepaalde categorieën informatie actief openbaar te maken.³¹ Dit artikel is nog niet in werking getreden. Na inwerkingtreding zal de informatie worden ontsloten via het landelijke platform voor actieve openbaarmaking van overheidsinformatie (PLOOI): <https://open.overheid.nl/>. In Nederland is er niet voor gekozen om te werken met een registeroverzicht van de documenten, maar om de documenten (die binnen een van de categorieën

vallen) integraal openbaar te maken. Van ieder document zal (per onderdeel van een document, bijvoorbeeld per alinea) moeten worden beoordeeld of een uitzonderingsgrond van toepassing is voordat de documenten op PLOOI openbaar worden. Om deze uitvoeringslast te beperken is het voor bestuursorganen die veel dezelfde soort beschikkingen nemen ook mogelijk om te werken met overzichten van documenten.³²

Als wordt gekeken naar de zes onderzochte landen dan valt allereerst op dat niet alle onderzochte landen actieve openbaarmaking als belangrijk onderdeel van hun wetgeving zien. Dat geldt voor Zweden, Duitsland en Frankrijk. Waarschijnlijk wordt in Zweden de noodzaak minder gevoeld doordat gewerkt wordt met documentenregisters. Duitsland en Frankrijk hebben wel het voornemen om meer informatie actief openbaar te maken, maar deze wetgeving lijkt minder ver te gaan dan de Nederlandse verplichtingen.³³

De overige landen hebben wel verplichtingen om informatie actief openbaar te maken. Daarbij zijn vier verschillen met Nederland vermeldenswaardig. Ten eerste worden in Estland in het documentenregister alleen de documenten waarop geen uitzonderingsgrond van toepassing is, integraal openbaar gemaakt. Als er wel een uitzonderingsgrond van toepassing is op de informatie, wordt wel het bestaan van het document in het register vermeld³⁴, maar wordt het document zelf niet openbaar. Aangezien de registers online te raadplegen zijn, is het mogelijk om gericht om dat document te verzoeken, omdat het voor burgers duidelijk is dat het bestaat. Pas nadat zo’n document wordt opgevraagd, wordt dat document getoetst aan de uitzonderingsgronden en worden de relevante passages geredigeerd (gelakt).³⁵ In het kader van de uitvoerbaarheid van de actieve openbaarmaking van documenten is dit dus een relevant verschil met Nederland, omdat het in Nederland ook verplicht is om documenten (die onder de actieve openbaarmakingsverplichting vallen) gedeeltelijk actief openbaar te maken en dus van ieder document actief (los van een informatieverzoek) beoordeeld moet worden welke passages geredigeerd (zwartgelakt) moeten worden. Mocht blijken dat de uitvoering van de verplichtingen uit de Woo (te) arbeidsintensief zijn (met name doordat ieder document getoetst moet worden aan de uitzonderingsgronden), dan kan dit Estse systeem interessant zijn. In dat geval wordt dus op documentniveau gekeken of een uitzonderingsgrond van toepassing is. Als dat het geval is dan hoeft het document zelf (nog) niet openbaar gemaakt te worden, maar kan volstaan worden met het opnemen van de metadata van het document in PLOOI.

Ten tweede heeft de Britse toezichthouder, de Information Commissioner’s Office (ICO) een belangrijke rol gespeeld bij het vergroten van de actieve openbaarheid van documenten. In het Verenigd Koninkrijk zijn bestuursorganen ook verplicht om bepaalde informatie actief openbaar te maken door deze online te publiceren op hun eigen website.³⁶ Om bestuursorganen te ondersteunen bij deze actieve openbaarmaking, die bij de inwerkingtreding van de FOIA in 2005 een nieuwe verplichting betrof, heeft ICO verschillende guidance documents opgesteld (waaronder definition documents en good-practice guidance).³⁷ Gelet op de nieuwe verplichting die de

29 Of een dergelijk document wel of niet in het register moet worden opgenomen hangt af van het belang van openbaarheid (of juist geheimhouding) van dat document en wordt per document besloten door een daartoe bevoegd persoon binnen de organisatie.

30 Zie hierover uitgebreider Drahmman e.a. 2022, par. 8.4.

31 Art. 3:3 Woo.

32 De mogelijkheid om te werken met overzichten geldt ook voor schriftelijke oordelen in klachtprocedures.

33 Zie hierover uitgebreider Drahmman e.a. 2022, par. 5:5, 6:5 en 7:5.

34 Het betreft de metadata van het document, zoals de titel, datum, verantwoordelijke ambtenaar etc., tenzij een uitzonderingsgrond van toepassing is op die metadata.

35 Zie hierover uitgebreider Drahmman e.a. 2022, par. 8.5.

36 Het betreft met name algemene informatie over het bestuursorgaan, de bevoegdheden, activiteiten en regelgeving. Bestuursorganen hoeven in de regel geen beschikkingen openbaar te maken, behalve beschikkingen op grond van de FOIA, de Britse openbaarheidswet.

37 Zie hierover uitgebreider Drahmman e.a. 2022, par. 4:5.

Woo aan Nederlandse bestuursorganen oplegt om informatie actief openbaar te maken, zou het Adviescollege Openbaarheid & Informatiehuishouding zich kunnen laten inspireren door de Britse ICO door richtsnoeren op te stellen die bestuursorganen kunnen gebruiken om te inventariseren welke voor hen beschikbare informatie actief openbaar moet worden gemaakt onder de Woo.³⁸

Een derde vermeldenswaardig aspect is dat in het Verenigd Koninkrijk, Slovenië en Estland verplichtingen bestaan om overheidsuitgaven openbaar te maken. In het Verenigd Koninkrijk moeten alle uitgaven van het bestuursorgaan boven de £500 openbaar worden gemaakt. Ook in Estland en Slovenië moet informatie over uitgaven en inkomsten van overheidsorganen actief openbaar worden gemaakt. In Slovenië wordt deze informatie vervolgens ontsloten via speciaal daarvoor ingerichte online portalen.³⁹ Hiervoor is al gesteld dat het belang van openbaarheid om corruptie tegen te gaan in Nederland tot nu toe minder aandacht krijgt. De verplichtingen in andere landen om informatie over overheidsuitgaven en -inkomsten actief openbaar te maken, bieden daarom een interessant en nieuw perspectief voor Nederland.

Ten slotte valt op dat in Estland veel informatie over ambtenaren actief openbaar wordt gemaakt. Van alle ambtenaren wordt een functiebeschrijving en personalia (naam, e-mailadres, telefoonnummer etc.) actief verstrekt. Daarnaast zijn ook de salarissen van alle ambtenaren openbaar. Om de privacy van ambtenaren te waarborgen worden die salarisgegevens in geanonimiseerde of niet-gepersonaliseerde vorm verstrekt.⁴⁰ Nu het online plaatsen van persoonlijke informatie met als doel intimidatie – ook wel doxing genoemd – een groeiend probleem lijkt te zijn in Nederland, moet echter de vraag worden gesteld of een dergelijke stap op dit moment opportuun is.

5. Beperking van (de omvang van) informatieverzoeken

In Nederland wordt vaak gesteld dat sprake zou zijn van een groei van het aantal informatieverzoeken en van de omvang van deze verzoeken (waarbij mede om e-mails e.d. wordt verzocht). Dit zou kunnen verklaren waarom de beslistermijnen niet worden gehaald. Het begrenzen van (de omvang van) informatieverzoeken zou dan kunnen bijdragen aan het verbeteren van de uitvoerbaarheid van de wet. Uit het rechtsvergelijkend onderzoek is gebleken dat in alle landen in het verzoek voldoende duidelijk moet worden gemaakt om welke informatie wordt verzocht. In sommige landen worden informatieverzoeken echter begrensd door extra eisen te stellen aan de verzoeken. Onderscheid kan daarbij worden gemaakt tussen een directe begrenzing van het verzoek, het in rekening brengen van kosten voor de afhandeling van verzoeken en het afwijzen van verzoeken wegens misbruik van recht. Deze drie beperkingen van informatieverzoeken komen hierna aan bod.⁴¹ Daarbij wordt hier reeds opgemerkt dat de beperking van de maximale omvang van informatieverzoeken een prin-

ciële keuze is, omdat het de doelstellingen van openbaarheidswetgeving beïnvloedt. Als slechts 'kleine' informatieverzoeken kunnen worden ingediend, kan dit afbreuk doen aan de mogelijkheden om het openbaar bestuur te controleren, hetgeen een belangrijke doelstelling van de openbaarheidswetgeving is.

In Nederland is het recht om een omvangrijk informatieverzoek in te dienen niet begrensd, wel is het mogelijk voor bestuursorganen om verzoekers te vragen hun verzoek te preciseren en het verzoek gefaseerd te behandelen door meerdere deelbesluiten te nemen. Ook in Slovenië en Frankrijk is de omvang van informatieverzoeken niet begrensd. Dit is anders in Estland. In Estland mag een verzoek worden afgewezen als het verzoek onredelijk omvangrijk is. Dit is het geval als het verzoek de uitvoering van publieke taken frustreert of het onredelijk hoge kosten met zich brengt. De standaard die aan deze toets ten grondslag wordt gelegd is of het nodig is om de werkverdeling van de organisatie te wijzigen. Uit jurisprudentie blijkt dat daarvan redelijk snel sprake is: 46 documenten die samen 120 pagina's bevatten en waarvan veel informatie viel onder een uitzonderingsgrond, werd al gezien als een onredelijk omvangrijk verzoek.⁴²

Minder verstrekkend, maar wel beperkend is de Duitse regeling. In Duitsland mag openbaarmaking achterwege blijven als de gedeeltelijke openbaarmaking van informatie een "onredelijke administratieve last" zou inhouden. Daarmee wordt de moeite die gepaard gaat met het scheiden, anonimiseren of anderszins bewerken van officiële informatie, verstaan. Een autoriteit mag bovendien een afweging maken tussen de administratieve last die de behandeling van het verzoek creëert en de ingeschatte informatiewinst die het inwilligen van het verzoek met zich meebrengt voor de maatschappij of de individuele verzoeker. Wanneer de administratieve last van een onredelijke aard wordt, moet van geval tot geval worden beoordeeld. Wel is een keer een geval waarin in een bestand van circa 10.000 bladzijden moest worden gezocht naar gegevens die eventueel gelakt moesten worden aangemerkt als onredelijk.⁴³

Vermeldenswaardig is verder dat er in Zweden geen limiet bestaat voor de omvang van het verzoek als het verzoek ziet op specifieke documenten. Een bestuursorgaan is echter niet verplicht om 'uitgebreid archiefonderzoek' te doen. Dit speelt met name in zaken waarbij de verzochte informatie niet gemakkelijk uit de documentregisters kan worden gehaald. Het bestuursorgaan mag een verzoek in zo'n geval weigeren, omdat het de bekwame uitvoering van de publieke taak in de weg zal zitten. Het is echter ook mogelijk om voor te stellen dat in plaats van een afwijzing van het verzoek een vergoeding in rekening wordt gebracht voor de werkuren die worden besteed aan het archiefonderzoek.⁴⁴

Ten slotte kent ook het Verenigd Koninkrijk een opvallende regeling. In het Verenigd Koninkrijk kunnen verzoeken afgewezen worden als zij teveel publieke middelen zouden vergen.⁴⁵ Een verzoek kost onredelijk veel publieke middelen, indien de

38 Art. 7.2 lid 5 Woo benoemt het publiceren van richtsnoeren reeds als taak van het Adviescollege.

39 Zie hierover uitgebreider Drahmman e.a. 2022, par. 8.5 en 9.5.

40 Zie hierover uitgebreider Drahmman e.a. 2022, par. 8.5.

41 Daarbij wordt de opmerking gemaakt dat dit deelonderwerp in samenhang moet worden bekeken met het deelonderwerp over de vraag op welke documenten het recht op toegang tot overheidsinformatie ziet. Als namelijk veel documenten 'aan de voorkant' worden uitgesloten (omdat het geen 'officiële

documenten' zijn), kan het minder noodzakelijk zijn om 'aan de achterkant' de maximale omvang van het verzoek te begrenzen.

42 Art. 23 lid 2 onder 3 AvIS. Zie hierover uitgebreider Drahmman e.a. 2022, par. 8.6.3.

43 Sectie 7 (2), zin 1 IFG. Zie hierover uitgebreider Drahmman e.a. 2022, par. 6.6.3; en C.E. Mueller, B. Engewald en M. Herr, 'Freedom of Information in Germany', in: Dragos e.a. 2019, p. 221-223.

44 Zie hierover uitgebreider Drahmman e.a. 2022, par. 5.6.4.

45 Art. 12 FOIA en de Fees Regulations; zie ook ICO, Requests where the cost of compliance exceeds the appropriate limit, version 1.2.

voor de berekening relevante activiteiten meer bedragen dan £600 voor bestuursorganen in Schedule 1 FOIA (de meeste bestuursorganen van de centrale overheid). Voor een verzoek aan een ministerie waarvoor geen apparatuur moet worden aangeschaft, komt de grens van £600 neer op 24 werkuren voor het vinden en bij elkaar zetten van de informatie.⁴⁶ Een bestuursorgaan moet zijn oordeel dat een verzoek onredelijk veel publieke middelen zou kosten motiveren door middel van een zoekstrategie waarin wordt uiteengezet op welke wijze de informatie is opgeslagen en welke handelingen moeten worden verricht om de informatie te vinden.⁴⁷

In Nederland werkt de Rijksoverheid op dit moment aan het verbeteren van de informatiehuishouding (het project Open op Orde). De gebrekkige informatiehuishouding is een van de verklaringen waarom het vaak lang duurt om op informatieverzoeken te beslissen.⁴⁸ Het is dan ook de vraag of het op dit moment opportuun is om de omvang van informatieverzoeken te begrenzen op een wijze zoals het Verenigd Koninkrijk dat doet. Daarnaast zijn er wellicht ook minder verstrekkende alternatieven denkbaar, zoals het in rekening brengen van kosten.

In Nederland is de openbaarmaking van informatie in beginsel kosteloos. Wel kan een redelijke vergoeding voor het maken van kopieën worden gevraagd. In andere landen wordt de mogelijkheid om (kopieer)kosten in rekening te kunnen brengen soms gezien als een mogelijkheid om de omvang van informatieverzoeken te beperken. Door de verzoeker vooraf te wijzen op de kosten die verbonden zijn aan het verzoek, zal de verzoeker zijn verzoek mogelijk willen beperken. Met name Duitsland heeft in dit verband een opvallende regeling, omdat het niet beperkt is tot kopieerkosten. In Duitsland mag de mate waarin het verzoek een administratieve last oplevert, worden gereflecteerd in de kosten. Het bedrag dat in rekening mag worden gebracht is echter wel gemaximeerd op € 500,-.⁴⁹ In Nederland is de vraag gesteld of het vragen van een vergoeding voor de afhandeling van informatieverzoeken in strijd zou kunnen zijn met het (nog te ondertekenen en te ratificeren) Verdrag van Tromsø.⁵⁰ Het past niet binnen het bestek van dit artikel hier nader op in te gaan. Volstaan wordt met de constatering dat in sommige landen de verzoeker vooraf wordt geïnformeerd over de verwachte (kopieer)kosten die in rekening zullen worden gebracht en daarbij de vraag wordt gesteld of dit reden is om het informatieverzoek te beperken.

Ten slotte kennen zowel Nederland als alle onderzochte landen het concept “misbruik van recht”. In Nederland bepaalt de Woo dat als de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of als het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft, het bestuursorgaan kan besluiten het verzoek niet te behandelen wegens misbruik van recht. De meeste andere onderzochte landen kennen een vergelijkbare regeling. Vaak moeten deze antimisbruikbepalingen restrictief worden uitgelegd (zoals in Slovenië). Opvallend is dat in het Verenigd Koninkrijk niet alleen wordt gekeken naar de intentie van de verzoeker, maar

ook naar het effect van het verzoek op het bestuursorgaan en het algemeen belang van de openbaarheid van de informatie die wordt opgevraagd.⁵¹ Dit kan worden gezien als een ruime toepassing van de antimisbruikregeling dat Nederland dat doet. Het betrekken van het effect van het verzoek op het ontvangende bestuursorgaan is echter iets wat de verzoeker slechts beperkt kan beïnvloeden. Het is dan ook de vraag of dit een element is dat zou moeten worden betrokken bij het oordeel dat een verzoeker misbruik maakt van het recht om een informatieverzoek in te dienen.

Zoals gesteld lijkt het gelet op de huidige staat van de informatiehuishouding bij de overheid op dit moment niet opportuun om het recht op (omvangrijke) informatieverzoeken te begrenzen. Uiteindelijk is de vraag of er een grens is aan de publieke middelen die besteed zouden mogen worden aan de afhandeling van informatieverzoeken. Dit is een politiek-bestuurlijke keuze die onder meer zal afhangen van de visie op het belang van het recht op overheidsinformatie en de gewenste omvang van het overheidsapparaat. Daarnaast staat deze keuze niet los van de vraag op welke soorten documenten het recht op overheidsinformatie van toepassing is, zoals naar voren is gekomen in paragraaf 3. Als het recht op overheidsinformatie wordt begrensd tot officiële informatie, dan is de begrenzing van de omvang van het verzoek in aanvulling daarop wellicht niet meer nodig. Mocht enige vorm van begrenzing van de omvang van verzoeken worden overwogen dan zijn er grofweg drie varianten. Het minst verstrekkend is het in rekening brengen van kosten. Dit kan een dempend effect hebben, zonder dat het recht ten principale wordt beperkt. Ten tweede is het mogelijk om per verzoek te bekijken of het verzoek een te grote werklast oplevert voor bestuursorganen. Het is daarbij mogelijk om de informatiehuishouding en de gevolgen voor andere taken van het bestuursorgaan bij de afweging te betrekken. Het meest verstrekkend zou zijn om, zoals het Verenigd Koninkrijk doet, een maximale duur voor het vinden van de informatie vast te stellen en verzoeken die deze duur overschrijden af te wijzen ongeacht de inhoud van het verzoek en het belang van openbaarheid dat daarmee gediend is.

6. Afronding

In deze bijdrage is een kort overzicht gegeven van de bevindingen van drie deelonderwerpen die zijn betrokken in een groter rechtsvergelijkend onderzoek. In deze bijdrage heeft (net als in het onderzoek zelf) de nadruk gelegen op het inventariseren van verschillen in de openbaarheidswetgeving in de onderzochte landen ten opzichte van Nederland. Deze alternatieven kunnen concrete aanknopingspunten bieden voor mogelijke wijzigingen van de Nederlandse regelgeving rondom de openbaarheid van overheidsinformatie. Het onderzoek beoogt daarmee een bijdrage te leveren aan de discussies die op dit moment in Nederland worden gevoerd over het recht op openbaarheid van overheidsinformatie.

46 Voor de berekening worden de fictieve kosten van £25 per werknemer per uur gerekend en de daadwerkelijke kosten voor apparatuur die nodig is om de informatie te vinden (computerprogramma's, etc.). De tijdsinschatting van het bestuursorgaan mag enkel de tijd die nodig is om de informatie te vinden en bij elkaar te zetten, omvatten. De tijd die het kost om de informatie te toetsen aan de uitzonderingsgronden en om passages onleesbaar te maken valt er dus niet onder.

47 Zie hierover uitgebreider Drahmman e.a. 2022, par. 4.6.3.

48 Open op orde: Generiek actieplan informatiehuishouding 2021, p. 7 en 22.

49 Sectie 10 (2) IFG. Uit de literatuur volgt dat er nog wel een verschil is tussen deze wettelijke regeling en de praktijk, omdat in de praktijk deze kosten vaak niet in rekening zouden worden gebracht (Mueller e.a. 2019, p. 244-246). Zie ook uitgebreider Drahmman e.a. 2022, par. 6.6.3.

50 *Kamerstukken II* 2010/11, 32802, nr. 1, p. 12-13. Daarbij wordt erop gewezen dat het artikel in het Verdrag dat bepaalt dat het vragen van een vergoeding van kosten beperkt moet zijn tot reproductiekosten, ziet op “officiële” documenten.

51 Art. 14 FOIA; ICO, *Dealing with vexatious requests* (section 14), version 1.3; en Drahmman e.a. 2022, par. 4.6.3.