

ABRvS van 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1518, zaaknr. 201401336/1/A3

<http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2015:1518>

Art.: 1, sub a, 3, lid 1, en 10, lid 1, sub d, Wob, 1, sub a, 16 en 22 Wbp en 8:72, lid 3, Awb

Trefw.: begrip document, brondocument, digitaal bestand, registercontrole, elektronisch vastgelegde gegevens, invloed printbaarheid

Samenvatting

In het Wob-verzoek heeft appellant om openbaarmaking van het brondocument dat ten grondslag ligt aan de boete die het OM aan hem heeft opgelegd wegens een bij registercontrole gebleken overtreding van artikel 30 van de Wam. In het verweerschrift in hoger beroep heeft de RDW meegedeeld dat het brondocument een bestaand digitaal bestand is waarin gegevens, afkomstig uit verschillende registers, zijn samengebracht van alle motorrijtuigen waarvoor, ten tijde van de registercontrole, niet is voldaan aan de verplichtingen ex artikel 30 Wam (verzekeringsplicht) en artikel 72 WvW 1994 (keuringsplicht) geldende verplichtingen. Wat niet bestaat is een document waarin alleen de in het bestand vervatte gegevens over het motorrijtuig waarop de boete betrekking heeft zijn opgenomen. Ter zitting heeft de RDW aangegeven dat het bestand kan worden uitgeprint en dat bij lezing ervan duidelijk is welke gegevens bij welk motorrijtuig horen. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling zijn elektronisch vastgelegde gegevens documenten in de zin van artikel 1, aanhef en sub a, van de Wob, waarop artikel 3 van de Wob van toepassing is.

Gezien de toelichting van de RDW op het bestand, is dit een document waarop artikel 3 van de Wob van toepassing is. De omstandigheid dat in het bestand gegevens over een grote hoeveelheid motorrijtuigen zijn vervat noch de omstandigheid dat geen document bestaat waarin alleen de in het bestand vervatte gegevens over het motorrijtuig zijn samengebracht, doet hieraan af. Nu voorts niet in geschil is dat het bestand ten tijde van de indiening van het Wob-verzoek bij de RDW berustte, heeft de rechtbank de mededeling van de RDW dat het brondocument niet bestaat ten onrechte aannemelijk geacht. Het hoger beroep is daarom gegrond; de aangevallen uitspraak op bezwaar wordt vernietigd wegens strijd met artikel 3, eerste lid, van de Wob. De Afdeling ziet in het in hoger beroep aangevoerde standpunt van de RDW dat het bestand strafrechtelijke persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 Wbp bevat, waarvan openbaarmaking ingevolge artikel 10, eerste lid, aanhef en sub d, van de Wob achterwege moet blijven, geen aanleiding krachtens artikel 8:72, derde lid, Awb te bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit geheel in stand blijven. Dit reeds omdat de RDW zich niet op het standpunt heeft gesteld dat alle in het bestand vervatte gegevens over het motorrijtuig strafrechtelijke persoonsgegevens zijn als bedoeld in artikel 16 van de Wbp.

Noot

1. Dit is de eerste keer dat de Afdeling geconfronteerd is met een Wob-verzoek met betrekking tot een registercontrole van de RDW, toegespitst op nakoming van de verzekeringsplicht op grond van de Wam, de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen. Een eerdere poging om via de Wob toegang te krijgen tot documenten inzake registercontrole door de RDW is vastgelopen (Rb. Oost-Brabant van 28 april 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:2189). Deze uitspraak is echter niet duidelijk over de aard van de RDW-registercontrole alsook inhoud en functie van het genoemde bronbestand. Aannemelijk is dat het hierin gaat om de APK-plicht (artikel 72 WvW), die eveneens via registercontrole wordt gehandhaafd.

Naast het element van registercontrole kent deze uitspraak nog enkele, voor de toepassing van de Wob belangrijke elementen. Allereerst de vraag hoe het ontbreken van een garingsplicht voor het bestuursorgaan te verenigen is met verzoeken om inzage in een onderdeel van een meeromvattend digitaal bestand. Wat ook in deze uitspraak weer opvalt is de onduidelijkheid in begripsvorming bij het begrip document. In deze uitspraak staat het begrip document voor het

brondocument, dat als digitaal bestand wordt aangemerkt als document in de zin van de Wob. Maar de Afdeling haakt echter tevens aan bij eigen vaste jurisprudentie, waarin “elektronisch vastgelegde gegevens” als “documenten” in de zin van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wob worden aangemerkt. Of het bronbestand als digitaal document kan gelden is in deze uitspraak bovendien afhankelijk gemaakt van de printbaarheid ervan, dat wil zeggen van de “papieren verwerkbaarheid” van de informatievraag. Niet alleen schuift de Afdeling de zoekvraag in digitale bestanden aldus voor zich uit, maar tevens komt hiermee de ratio te ontvallen aan de verwijzing naar eerdere rechtspraak.

Door de vernietiging moet de RDW een nieuw besluit op bezwaar nemen. Waar de volgende ronde over gaat heeft de RDW in deze uitspraak reeds aangekondigd: de weigering van het Wob-verzoek op grond van het strafrechtelijke karakter van de verlangde informatie (artikel 10, eerste lid, aanhef en sub d, Wob).

Waar het om gaat is of (enigerlei) feitelijke of papieren betrokkenheid bij de registercontrole van ambtenaren van de Dienst Wegverkeer die functioneel als buitengewoon opsporingsambtenaar zijn aangewezen (Besluit van de Staatssecretaris van V&J van 20 september 2011, Stcrt. 2011, nr. 16994) tot gevolg heeft dat het resultaat van deze gegevensverwerking: het bronbestand, als strafrechtelijke gegevensverwerking heeft te gelden, op grond waarvan Wob-verzoeken geweigerd dienen te worden. Deze kwestie illustreert de toenemende complexiteit van afbakening van de verschillende informatieregelingen, als uitvloeisel van het door elkaar heen lopen van (elementen van) bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving door dezelfde of meerdere uitvoeringsinstanties in een ketenstructuur. Want zoals in deze casus het geval is, wordt het betreffende bronbestand van de RDW zowel gebruikt voor strafrechtelijke als voor bestuursrechtelijke handhavingsacties.

2. Hoewel deze uitspraak er nogal onschuldig uitziet is niet onmogelijk dat hiermee de deur wordt opengezet voor een nieuwe categorie van Wob-verzoeken, parallel aan de omvangrijke stroom van Wob-verzoeken inzake de vaststelling van verkeersovertredingen.

Een gemeenschappelijk kenmerk van deze verzoeken is dat ze betrekking hebben op de beschikbaarheid van informatie bij grootschalige elektronische verwerkingsprocessen, toegespitst op controle op en sanctionering van wetsovertredingen inzake autobezit en –gebruik.

Registercontrole is een zeer effectieve vorm van geautomatiseerd toezicht op naleving via koppeling (datamining) en vergelijking van – vaste en dynamische bestanden. Resulteert deze bestandsvergelijking in de constatering van wetsovertreding en in de oplegging van een bestuurlijke boete of strafbeschikking (de Wam wordt op grond van artikel 30 van deze wet strafrechtelijk gehandhaafd), dan vergt het verdedigingsbeginsel dat gegevens over de vaststelling van de normovertreding voor de betrokkene beschikbaar is.

Dat is geen overbodige luxe. In feite wordt uitgegaan van een piepsysteem, ook waar het gaat om de juistheid van de onderliggende gegevens. Het is de burger zelf die geacht wordt voor zijn belangen op te komen (self empowerment). Het is echter de vraag of de Wob wel hiervoor is. Want deze functie van facilitering van persoonlijke belangenbehartiging staat wel erg ver af van het “publiek belang van openbaarmaking. In feite gaat het om een oneigenlijke functie van de Wob. Want door geen specifieke voorzieningen te treffen ten aanzien van de beschikbaarheid van de onderliggende stukken, stimuleren wetgever en bestuur dit oneigenlijk gebruik van de Wob-route. Deze ontwikkeling wordt voorts bevorderd door de restrictieve rechtspraak van de Afdeling met betrekking tot het inzage- en correctierecht in de Wbp en andere informatiewetten. Het is daarom tijd om gericht aan oplossingen te werken, te weten: het treffen van bijzondere (elektronische) voorzieningen met het oog op de verificatie van een deugdelijke en bevoegde feitenvaststelling bij elektronische handhavingsprocessen, ter ontlasting van de Wob.

3. Dat elektronische vastgelegde gegevens als documenten in de zin van artikel 1, aanhef en sub a, van de Wob zijn aan te merken is eerder door de Afdeling uitgesproken in haar uitspraken van 21 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU8863, waarnaar in deze uitspraak verwezen, van 13 november 2013, ECLI:RVS:2013:1929, en van 21 januari 2009, JB 2009/73 m.n. dzz. en AB 2009, 94, m.nt. Daalder.

In eerstgenoemde uitspraak van 2011, betreffende gedigitaliseerde processen-verbaal, waarin het Wob-verzoek uiteindelijk afstuit op artikel 365 WvSv, verwijst de Afdeling, wat de toepassing van de Wob betreft, naar haar uitspraak van 12 oktober 2005, JB 2005/326 m.nt. dzz., waar in het – gehonoreerde – Wob-verzoek betrekking had op informatie in een – dynamisch – computerbestand. De Afdelingsuitspraak van 2009 handelt over een specifiek Wob-verzoek met betrekking tot documenten of elektronisch vastgelegde gegevens betreffende ongewenste gedragingen van ambtenaren, met een accent op [de afgescheiden gegevensverwerking via een persoonlijke schijf door een vertrouwenspersoon. De Afdelingsuitspraak van 13 november 2013 noemt weliswaar de hoofdregel, gekoppeld aan het begrip bestuurlijke aangelegenheid, maar voegt daar inhoudelijk niets aan toe.

Een gemeenschappelijk kenmerk van deze uitspraken is dat de Afdeling er (stilzwijgend) van uit gaat, dat het Wob-verzoek ziet op onderdelen van de betreffende gegevensverwerking, dat wil zeggen dat bij de honorering daarvan een zoekfaciliteit gebruikt moet worden om de verlangde informatie beschikbaar te stellen. Die vreemde omweg waarvoor de Afdeling in de voorliggende uitspraak kiest: het criterium van printbaarheid en papieren verwerkbaarheid van het bronbestand, staat haaks op deze rechtspraak.

4. Inmiddels kent de Wob-rechtspraak van de Afdeling zo'n twintig uitspraken waarin het verzoek betrekking heeft op digitale bestanden of selecties daaruit. Als regel worden deze bestanden, en dus niet de afzonderlijke elektronische gegevens, als document in de zin van de betekenisbepaling van de Wob aangemerkt. Zo ook in de hiervoor opgenomen uitspraak.. Hoe een digitaal bestand af te bakenen, is in rechte nog niet aan de orde gesteld. Zie in de voorliggende uitspraak de functie van het bronbestand voor de handhaving van twee wetten: de verzekeringsplicht op grond van de Wam en de APK-keuringsplicht in de Wvw.

Betreft het Wob-verzoek een selectie uit een digitaal bestand, zoals de eigen gegevens inzake registercontrole, dan komen we aan de zoekvraag. Hoe en met hoeveel inspanning de verlangde informatie beschikbaar gemaakt kan worden, hangt af van de aard van het bestand, de (informatietechnische) inrichting ervan alsmede de deskundigheid van degene die met de zoekvraag onder de Wob aan de slag gaat.

De rechtsvraag is dus welke inspanningen in concreto van het bestuursorgaan verlangd mogen worden. Die vraag is bij de Afdeling nog nauwelijks aan de orde geweest. In het algemeen is het maken van een selectie uit een digitaal bestand technisch mogelijk en minder bewerkelijk dan het zoeken van een document in een papieren dossier. Dit type bewerkingen is een normaal onderdeel van het werken met digitale bestanden. Deze raken dus niet de onder de Wob uitgesloten vergaringsplicht van het bestuursorgaan.

5. Een laatste kanttekening betreft het door de RDW gestelde strafrechtelijke karakter van het bronbestand. Er is momenteel sprake van een snelle harmonisatie van de normering van de verwerking van persoonsgegevens op Europees niveau. Deze heeft tevens begripsmatige consequenties. Op 15 juni 2015 is door de Raad de tekst van de nieuwe Algemene verordening gegevensbescherming vastgesteld, als opmaat tot de dialoog met het Europees Parlement en de Europese Commissie. Naar verwachting zal deze verordening per einde dit jaar door de Europese wetgever worden vastgesteld en per 1 januari 2018 in werking treden. Artikel 2, tweede lid, van de verordening bevat een reikwijdtebepaling in relatie tot de eveneens in behandeling zijnde richtlijn gegevensverwerking ten behoeve van preventie, opsporing en vervolging. De omlijning van deze begrippen in de richtlijn, waaronder het begrip strafrechtelijke gegevens in relatie tot de reikwijdte van de verordening, zal daardoor al snel een kwestie van Unierecht zijn. Vroegtijdige anticipatie op deze ontwikkeling verdient aanbeveling, mede in relatie tot artikel 80a van de verordening betreffende de relatie van deze verordening met de nationale openbaarheidswetgeving. In het licht van deze verordening zal ook artikel 10, eerste lid, sub d, van de Wob betreffende de absolute weigering van openbaarmaking van gevoelige gegevens, moeten worden herbezien.

G. Overkleeft-Verburg