

ABRvS van 2 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1376, zaaknr. 201207857/1/A3

<http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2013:1376>

Trefw.: persoonlijke levenssfeer reserve militairen, identificatie, geanonimiseerd overzicht van toegekende oproepdagen en aanvragen, bewijsregel aanwezigheid verzochte documenten, computersysteem, personeelsdossiers, vergaringsplicht, anders dan met grote inspanning

Art.: 3, lid 1, en 10, lid 2, sub 2, Wob

Samenvatting

Wob-verzoek betreffende toegekende oproepdagen reservemilitairen op grond van een door de Nederlandse Reservisten Federatie Krijgsmacht (NRFK) met het Ministerie van Defensie afgesloten convenant.

Appellante betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat geen grond bestaat te twifelen aan de juistheid van de mededeling van de minister, dat de door haar verzochte informatie over de periode 2000-2009 niet kan worden achterhaald. Zij voert hiertoe aan dat de minister zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat deze informatie niet uit het computersysteem kan worden gegenereerd en niet dan met grote inspanning uit het gearchiveerde bronmateriaal kan worden afgeleid. Ter zitting bij de Afdeling heeft appellante te kennen gegeven dat haar verzoek betrekking heeft op informatie die zich in de personeelsdossiers van ongeveer 50 reservisten bevindt. De minister hoeft alleen de registratienummers van die personen in het computersysteem in te vullen, zodat het achterhalen van de door haar verzochte informatie niet arbeidsintensief is.

De Afdeling oordeelt dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat de mededeling van de minister, dat de door appellante verzochte documenten na onderzoek niet zijn aangetroffen en het niet mogelijk is de informatie uit het computersysteem te genereren dan wel, anders dan met grote inspanning, uit personeelsdossiers af te leiden, niet ongeloofwaardig is. Zij heeft hierbij terecht in aanmerking genomen dat de minister te kennen heeft gegeven dat bij de registratie van de gegevens in het computersysteem, noch bij de archivering van de personeelsdossiers, een verband is gelegd met de activiteiten van de NRFK. Ook heeft de rechtbank terecht overwogen dat appellante haar stelling, dat de door haar verzochte informatie uit het computersysteem kan worden gegenereerd, niet aannemelijk heeft gemaakt. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de minister ter zitting bij de Afdeling aan de hand van een uitdraai van het computersysteem nader heeft toegelicht dat NRFK-activiteiten niet als zodanig in het computersysteem staan geregistreerd, zodat het invoeren van de registratienummers van specifieke personen niet de informatie zou opleveren waar appellante om heeft verzocht.

Noot

1. De kritiek op de Wob van de zijde van bestuursorganen houdt vooral verband met: (a) de aard van de Wob-verzoeken, (b) de werklast en (c) verondersteld misbruik. De aan de uitvoering van de Wob verbonden werklast correspondeert met de inrichting van de informatiehuishouding. Die kan sterk variëren. De beschikbaarheid, toegankelijkheid en “vindbaarheid” van documenten kan bij de verschillende bestuursorganen dus nogal uiteen lopen, afhankelijk van het informatiebeleid en de invoering van (als zodanig weer uiteenlopende) elektronische document management systemen. De verschillen tussen voorlopers en achterblijvers zijn echter groot. De huidige trend bij grote(re) overheidsorganisaties is het scannen van documenten, onder vernietiging van de papieren versie. Het elektronisch dossier of archief is dus sterk in opmars. Als onderdeel van het project elektronische overheid wordt thans, vooral bij gemeenten, de invoering van het zgn. Zaakgericht Werken gestimuleerd, toegespitst op een generiek, naar specifieke gezichtspunten ontworpen elektronisch zaaks- en dossiersysteem.

2. Wat de Wob betreft is deze ontwikkeling een bron van nieuwe rechtsvragen en –geschillen. Vaststaat dat een document in de zin van de Wob ook een elektronisch document kan zijn. Uit de jurisprudentie blijkt dat de Afdeling het begrip elektronisch document ruim interpreteert. Zo is een internetpagina als zodanig aangemerkt (ABRvS van 16 augustus 2006, JB 2006/289

m.nt. dzz.), evenals een dynamisch computerbestand inzake gemeentelijke grondaankopen (ABRvS van 12 oktober 2005, JB 2005/326 m.nt. dzz.) en een bestand van één onderwerp (Probo Koala) betreffende e-mails (ABRvS van 12 maart 2008, JB 2008/107 m.nt. dzz.).

Het probleem is nu veeleer dat burgers te hoge verwachtingen koesteren over de beschikbaarheid van de verlangde informatie. De hiervoor opgenomen uitspraak illustreert de spanning tussen een Wob-verzoeker die ervan uitgaat dat de verlangde stukken/informatie over de effectuering van de oproepdagenregeling voor reserve militairen moeiteloos beschikbaar is, ook over een langere periode, het ministerie werkt immers met een geautomatiseerde persoonsregistratie, en de minister die het Wob-verzoek slechts beperkt honoreert (periode 2010-2011), het openbaarmakingsverzoek voor eerdere jaren (periode 2000-2009) echter weigert, omdat de betreffende gegevensverwerking niet geautomatiseerd is en het lichten van de verlangde stukken uit de papieren persoons- en zaaksdossiers in het archief teveel inspanning zou kosten. Uit de feitenbeschrijving maak ik op dat Defensie voor de groep reserve militairen pas in de jaren 2009-2010 is overgestapt op geautomatiseerde gegevensverwerking, terwijl de nadruk in de voorafgaande periode op de traditionele, papieren archief functie lag.

3. Wat het voorliggende Wob-geschil betreft spelen twee, onderling verweven, aspecten een rol, toegesneden op de volgende vragen: (a) kan de verlangde informatie (documenten) aan het computersysteem worden ontleend en/of (b) zonder onevenredige inspanning aan de handmatig gearchiveerde bronbestanden. Het door de Afdeling gehanteerde beoordelingskader is de tot de vaste jurisprudentie behorende bewijsregel. Wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer onder hem berust en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, is het in beginsel aan de verzoeker van informatie om aannemelijk te maken dat, in tegenstelling tot het onderzoek door het bestuursorgaan, een bepaald document toch onder dat bestuursorgaan berust. In het voorliggende geval controleert de Afdeling zelf aan de hand van een overgelegde uitdraai van het computersysteem of de verzochte informatie hierin is opgenomen. Waar het gaat om geautomatiseerde (elektronische of digitale) gegevensverwerking is derhalve de facto sprake van een nuancering van de bewijsregel.

4. Het relevante punt in deze uitspraak is het door de Afdeling koppelen van het element “anders dan met grote inspanning”, de aan de honorering van het Wob-verzoek verbonden werklast, aan de bewijsregel. Onder omstandigheden dient de verzoeker voor de bestuursrechter niet alleen aannemelijk te maken dat een bepaald document toch, anders dan beweerd, onder het bestuursorgaan berust, hetgeen als regel slechts beperkt mogelijk is, maar ook dat de verlangde stukken/gegevens zonder grote inspanning kunnen worden opgespoord. In de voorliggende casus spitst de Afdeling met betrekking tot de handmatige persoonsdossiers haar oordeel immers toe op de vraag of hierin een verband is gelegd met de NRFK-activiteiten (Nederlandse Reservisten Federatie Krijgsmacht), dat wil zeggen op een inrichtingsvereiste met betrekking tot de archivering. Het gaat dus niet meer om de feitelijke aanwezigheid van stukken, die is wat de dossiers van reserve militairen betreft niet in het geding, maar om de gemakkelijke vindbaarheid ervan. Blijkbaar moet de Wob-verzoeker waar het gaat om gegevens (documenten) in handmatige dossiers tevens aannemelijk weten te maken wat de inrichtingsprincipes van het archiefbeheer zijn. Deze uitspraak kan derhalve worden gelezen als de introductie van het werklastcriterium in de Wob. Of dit inderdaad het geval is bespreek ik hierna onder punt 7. Eerst echter een overzicht van de betreffende rechtspraak tot op heden.

5. De door de Afdeling in haar motivering genoemde uitspraak van 20 juni 2007, JB 2007/149 m.nt. dzz. en AB 2007, 329 m.nt. Stolk betreft een Wob-verzoek van het Brabants Dagblad om openbaarmaking van een overzicht van door het provinciaal bestuur van Noord-Brabant verstrekte ontslagvergoedingen aan ambtenaren, dit over een periode van 25 jaar. In de beoordeling door de Afdeling stond de vraag centraal of een dergelijke schriftelijke of elektronische registratie werd bijgehouden. Nu het provinciaal bestuur dit ontkende was het op basis van de reeds toen geldende bewijsregel (zie ABRvS van 26 april 2006, LJN: AW3998) aan het Brabants Dagblad om het bestaan van een dergelijk overzicht aannemelijk te maken, waarin deze krant echter niet slaagde. Vervolgens kwam de vraag aan de orde of de gevraagde gegevens

aan de personeelsadministratie ontleend konden worden. In navolging van de rechtbank oordeelde de Afdeling dat de gevraagde gegevens niet dan met grote inspanning uit de personeelsadministratie konden worden afgeleid, de Wob echter niet in een dergelijke vergaringsplicht voorziet.

In haar uitspraak van 7 oktober 2009, AB 2010, 23 m.nt. Stolk verfijnt de Afdeling deze uitspraak inzake het Brabants Dagblad. In dit geval betrof het Wob-verzoek de openbaarmaking van geanonimiseerde besluiten waarbij in de jaren 2005 t/m 2007 aan bij de provincie Friesland werkzame ambtenaren een disciplinaire maatregel is opgelegd of het voornemen daartoe is vastgelegd. In totaal ging het om ongeveer duizend personeelsdossiers. De Afdeling oordeelt: “Anders dan de rechtbank heeft overwogen, kan het opzoeken van deze besluiten niet worden aangemerkt als een vergaren van informatie waartoe de Wob niet verplicht. In zoverre verschilt het voorliggende geval van de door het college aangehaalde zaak die heeft geleid tot de uitspraak van de Afdeling van 20 juni 2007, zaaknr. 200607848/1. Anders dan in deze zaak betrof het verzoek om openbaarmaking in dat geval een overzicht van verschillende gegevens, waarvan niet aannemelijk werd geacht dat dit bestond. Naar het oordeel van de Afdeling was het betrokken bestuursorgaan ingevolge de Wob niet gehouden tot het vergaren van de verschillende afzonderlijke gegevens, nu deze niet dan tegen grote inspanning uit de personeelsadministratie konden worden afgeleid en de Wob in een dergelijke vergaringsplicht niet voorziet.” De Afdeling vervolgt: “Nog daargelaten of het inwilligen van het verzoek van appellant daadwerkelijk de door het college gestelde inspanning vereist, kan de afwijzing van een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid slechts worden gebaseerd op de in de artikelen 10 en 11 van de Wob neergelegde uitzonderingsgronden en beperkingen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (...) voorziet de Wob niet in de mogelijkheid de openbaarmaking van informatie te weigeren op de enkele grond dat voldoen aan het verzoek veel werk met zich brengt.” De uitspraak waar de Afdeling hier op doelt is die van 24 september 2008, LJN: BF2157 (korpsbeheerder politie Drenthe, afschriften van verleende en geweigerde verloven met betrekking tot wapens en munitie).

De Afdelingsuitspraak van 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2102, betreft een Wob-verzoek inzake het toegepaste gemiddelde bedrag van vermindering van de WOZ-waarde met betrekking tot de in 2009 bij de directeur Gemeentebelastingen Rotterdam ingediende bezwaarschriften. Niet in geding is dat de betreffende gegevens niet zijn geregistreerd, zodat de directeur niet beschikt over een document waarin die gegevens zijn vevat. “Anders dan de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 20 juni 2007, zaaknummer 200607848/1, bevat de Wob geen verplichting om gegevens te vervaardigen die niet in bestaande documenten zijn neergelegd, ongeacht de mate van inspanning”, aldus de Afdeling.

6. Uit deze uitspraken kan het volgende worden afgeleid. Het Wob-verzoek van het Brabants Dagblad betrof een overzicht van ontslagvergoedingen dat, zoals ik later van betrokkenen nog eens bevestigd kreeg, als specifiek (elektronisch) document inderdaad niet bestond. Vervolgens kwam de vraag aan de orde of het provinciaal bestuur op grond van de Wob verplicht kon worden om met het oog op de verlangde informatie een dergelijk overzicht over een periode van 25 jaar alsnog te maken. De kern van deze uitspraak is dat de Wob niet voorziet in een vergaringsplicht van gegevens die grote inspanning vergt. Daarbij werd aangehaakt bij de vraagstelling van de krant. Dit blijkt mede uit de hierbij aansluitende Afdelingsuitspraak over een weigeringsbesluit van het provinciaal bestuur van Friesland om ambtenaarrechtelijke sanctiebesluiten openbaar te maken. Hierin heeft de Afdeling de betekenis van de uitspraak-Brabants Dagblad nog eens verduidelijkt, toegespitst op het onderscheid tussen Wob-verzoeken om documenten en om gegevens/informatie. Het Friese Wob-verzoek betrof concreet genoemde documenten, dus ging het niet om vergaring van informatie en kon de aan de honorering van het verzoek verbonden werklust geen rol spelen. Deze uitspraak is vooral relevant omdat de Afdeling hierin nog eens benadrukt dat de aan de honorering van een verzoek verbonden werklust geen zelfstandig weigeringscriterium van een Wob-verzoek kan zijn. Laatstgenoemde uitspraak inzake WOZ-waarderingsaanpassingen in bezwaarschriftenprocedures is een helder voorbeeld van een Wob-verzoek met betrekking tot nog door het bestuursorgaan te

vergaren gegevens. Ook deze uitspraak maakt duidelijk dat de mate van inspanning niet van zelfstandige betekenis is, maar uitsluitend is betrokken op de vergaringsplicht van het bestuursorgaan. Positief geredeneerd betekent deze rechtspraak dat het bestuursorgaan wel een vergaringsplicht heeft, echter alleen indien het verzamelen van de verlangde gegevens geen aanzienlijke mate van inspanning vergt.

7. In de voorliggende casus betrof het Wob-verzoek documenten over een precies afgebakend onderwerp (aanvragen en oproepdagen reserve militairen). Het is de minister die dit verzoek honoreert met een geanonimiseerd overzicht van de betreffende gegevens over een beperkte periode (artikel 7, eerste lid, aanhef en sub c, van de Wob). Zie in dit verband artikel 7 van de Wob, dat het bestuursorgaan beleidsvrijheid toekent met betrekking tot de vorm van openbaarmaking, dus de wijze van honorering van het Wob-verzoek. In bezwaar weigert de minister de verlangde informatie over een eerdere periode te verstrekken omdat deze niet voorhanden is in het computersysteem en de Wob geen vergaringsplicht van gegevens op basis van persoonsdossiers kent, waaraan een grote werklast (anders dan met grote inspanning) is verbonden. Het is deze “framing” die het verdere verloop bepaalt. Het gaat niet meer over documenten met de verlangde gegevens, waarvan het bestaan door de minister niet ontkend wordt, maar om uit gearchiveerde personeelsdossiers te genereren gegevens en de daaraan verbonden werklast, dus over een door het werklastcriterium beperkte vergaringsplicht van het bestuursorgaan. Het Wob-verzoek sneuvelt omdat het zou gaan om rond de 50 dossiers, waarbij niet op voorhand duidelijk zou zijn waar te zoeken (zie punt 4 hiervoor).

Nu de Afdeling de inspanningslast niet koppelt aan de vergaringsplicht wekt de motivering in de voorliggende uitspraak echter de indruk dat de Afdeling het werklastcriterium aanhaakt bij de bewijsregel, dus als algemeen toepassingscriterium vooropstelt. Vooral nog ga ik er van uit dat dit niet de bedoeling van de Afdeling is. Gezien de bestaande jurisprudentie zou een dergelijke omslag immers een uitgebreidere motivering behoeven. In ieder geval maakt deze uitspraak duidelijk dat het nodig is om het onderscheid tussen documenten en gegevens, vergaringsplicht en geveerde inspanning nader te doordenken in het licht van artikel 7 van de Wob, de bevoegdheid van het bestuursorgaan om binnen de aangegeven grenzen de vorm van openbaarmaking te bepalen. Het is het manco van de gevoerde procedures dat dit artikel niet bij de beoordeling is betrokken. In de voorliggende casus was het de keuze van de minister om aan het Wob-verzoek te voldoen via de verstrekking van een overzicht van de verlangde informatie. En het kan immers niet zo zijn dat via de toepassing van artikel 7 van de Wob het werklastcriterium via de zijdeur alsnog als algemeen toepassingscriterium wordt binnengehaald.

8. Ter afsluiting nog iets over de toepassing van de weigeringsgrond in artikel 10, tweede lid, aanhef en sub e, van de Wob, de persoonlijke levenssfeer. In het verstrekte gegevensoverzicht zijn met een beroep op de persoonlijke levenssfeer van reserve militairen alle gegevens weggelaten die tot de identificatie van personen zouden kunnen bijdragen. Door het weglaten van alle herleidbaarheidsgegevens gaat het hier om meer dan louter anonimisering. Uit dit onderdeel blijkt, dat de Afdeling uitgaat van een zekere beleidsvrijheid op dit punt. Een ander element is het argument van appellant dat het verstrekken van de namen geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen impliceert, nu betrokkenen reeds bij haar bekend zijn. Terecht oordeelt de Afdeling dat ook dan het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer aan de orde is, het immers gaat om de vraag of de betreffende informatie openbaar is of behoort te zijn. Eenmaal openbaar is immers altijd openbaar, zodat in de belangenafweging niet de informatiepositie van de specifieke Wob-verzoeker telt, maar het (abstracte) publieke belang van openbaarmaking.

G. Overkleeft-Verburg