

Noot bij ABRvS 8 maart 2006, LJN: AV3894, zaaknr. 200505195/1

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=av3894>

Wetsartt.: art. 10:3, lid 1 en 3, Awb, artt. 3, lid 1, en 7 Wob, artt. 35, lid 1 en 2, en 39, lid 1, Wbp, artt. 2 en 3 Besluit kostenvergoeding rechten betrokkene Wbp

Trefwoorden: mandaatsverbod, vooringenomenheid, vorm openbaarmaking, informatie die al openbaar is (digitaal of ter inzage), weigering openbare documenten in afschrift te verstrekken, inzagerecht, recht van kopie, kostenvergoeding

Samenvatting:

Appellant heeft een uitgebreid informatieverzoek bij b en w van Amsterdam ingediend, ten dele gebaseerd op art. 35 Wbp (kopieën van alle geregistreerde gegevens over hemzelf en met hem in relatie gebrachte personen in dossiers van verschillende gemeentelijke diensten) en ten dele op grond van artikel 3 Wob (privacyreglementen, personeelsinstructies en handelingsprotocollen). Appellant betoogt dat de betreffende medewerker van de sociale dienst niet bevoegd is in deze procedure het college te vertegenwoordigen wegens strijd met de Wbp en Awb en beweerde vooringenomenheid. De Afdeling oordeelt in lijn met de rechtbank. Betrokkene is gemandateerd om namens het college beslissingen als de onderhavige te nemen en om het college in de daarop volgende procedure in rechte te vertegenwoordigen. Dit levert geen strijd op met de Wbp of de Awb. Niet is gebleken dat zij functies vervult die niet verenigbaar zijn met het vertegenwoordigen van het college danwel dat zij een ander belang heeft bij het door appellant bestreden besluit dan het belang dat het college uit hoofde van zijn taak behoort te vervullen.

Wat het Wob-verzoek betreft stelt de Afdeling vast dat het college aan appellants verzoek heeft voldaan door hem al dan niet digitaal inzage te bieden in deze stukken. Het betoog van appellant dat het college op grond van de Wob is gehouden deze informatie in kopie aan hem te verstrekken, zodat ook anderen hiervan kennis kunnen nemen, faalt. Deze informatie ligt ter inzage bij de sociale dienst en kan voor het overige worden geraadpleegd bij de bibliotheek van het Stadhuis. Het betreft informatie die al openbaar is. Het college heeft in redelijkheid kunnen weigeren deze reeds openbare documenten in afschrift aan appellant te verstrekken.

Appellant heeft inzage gekregen in zijn Wbp-dossier. Op zijn verzoek zijn hiervan voorts kopieën gemaakt. Het gemeentebestuur heeft daarvoor op grond van de Legesverordening E. 0,10 (of E. 0,20) per pagina in rekening gebracht, hetgeen door de rechtbank in beroep als niet onredelijk werd bevonden. Appellant bestrijdt de hoogte van dit bedrag wegens strijd met art. 39, eerste lid, Wbp jo. de artt. 2 en 3 van het Besluit kostenvergoeding rechten betrokkene Wbp. Op grond van art. 3 van dit Besluit zou appellant maximaal E. 22,50 in rekening gebracht mogen worden. Bij de Afdeling slaagt dit betoog. Niet in geschil is dat aan appellant een bericht is gegeven als bedoeld in art. 35 Wbp, zodat ten onrechte geen toepassing is gegeven aan genoemd Besluit. De rechtbank heeft dit niet onderkend. Het hoger beroep is gegrond en de bestreden uitspraak wordt vernietigd, evenals met betrekking tot dit punt het besluit op bezwaar. Het college dient derhalve met toepassing van het Besluit te beslissen omtrent de kosten die aan appellant in rekening worden gebracht voor de gemaakte kopieën.

Noot:

1. Deze uitspraak is een illustratie van de complementariteit van de informatierechten in Wbp en Wob. Betrokkene, een cliënt van de sociale dienst, wenste zich breed te informeren en vroeg derhalve aan het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam om inzage op basis van afschriften in zijn persoonsgegevens op grond van art. 35, eerste en tweede lid, Wbp alsmede om kopieën van de betreffende uitvoeringsregelingen op grond van art. 3, eerste lid, Wob. Het Wbp-inzageverzoek wordt gehonoreerd met inbegrip van de gevraagde verstrekking van kopieën. Wel brengt het gemeentebestuur betrokkene een kostenvergoeding in rekening, gebaseerd op de gemeentelijke Legesverordening. Aan het Wob-verzoek wordt voldaan door betrokkene digitaal en op basis van de papieren versies inzage te bieden in de gevraagde stukken. Het college weigert hem echter deze stukken in afschrift beschikbaar te stellen. De procedure bij de Afdeling betreft

de hoogte van de verlangde kostenvergoeding en de weigering om op grond van het Wob-verzoek afschriften van de verlangde documenten te verstrekken.

2. Het weigeringsbesluit om de op grond van de Wob opgevraagde stukken in kopie te ontvangen blijft bij de Afdeling overeind. De informatie is elektronisch (digitaal) beschikbaar, terwijl de betreffende stukken tevens raadpleegbaar zijn bij de sociale dienst en de bibliotheek van het Stadhuis. Het Wob-verzoek betreft derhalve informatie die al openbaar is en het college heeft in redelijkheid kunnen weigeren deze reeds openbare documenten in afschrift aan appellant te verstrekken. Met deze uitspraak wordt geanticipeerd op het huidige art. 7, tweede lid, Wob, dat ten tijde van het besluit op bezwaar, 18 juni 2003, nog anders luidde. De tekst van art. 7, tweede lid, Wob was toentertijd als volgt: “Bij het kiezen tussen de vormen van informatie, genoemd in het eerste lid, houdt het bestuursorgaan rekening met de voorkeur van de verzoeker en met het belang van een vlotte voortgang van de werkzaamheden.” Nadien is deze bepaling gewijzigd bij de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus (Stb. 2004, 519) en bij de Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus (Stb. 2005, 341). Thans kent art. 7, tweede lid, Wob de volgende inhoud: “Het bestuursorgaan verstrekt de informatie in de door de verzoeker verzochte vorm, tenzij: a. het verstrekken van de informatie in die vorm redelijkerwijs niet gevegd kan worden; b. de informatie reeds in een andere, voor de verzoeker gemakkelijk toegankelijke vorm voor het publiek beschikbaar is.” De Afdeling oordeelt in deze uitspraak langs de lijnen van dit nieuwe regime, dat een premie stelt op een actief openbaarmakingsbeleid van bestuursorganen. Immers, des te meer stukken actief openbaar gemaakt worden, in het bijzonder door elektronische publicatie via een website op internet, des te minder uitvoeringslasten het bestuursorgaan heeft bij de nakoming van informatieverplichtingen op grond van de Wob. Deze uitspraak is daarvan een eerste illustratie. De toepassing van art. 7, tweede lid, Wob kent echter uitzonderingen. Zo bepaalt art. 2:14, tweede lid, Awb, dat tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, de verzending van berichten die niet tot een of meer geadresseerden zijn gericht, niet uitsluitend elektronisch mag plaatsvinden. Deze bepaling in Afd. 2.3 Verkeer langs elektronische weg, heeft in het bijzonder betrekking op elektronische publicaties via websites. De achtergrond is de met het regime van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer in Afdeling 2.3 Awb gewaarborgde keuzevrijheid van burger en bestuursorgaan met betrekking tot de aard/vorm van communicatie en de bescherming van “digibeten”. Deze Awb-verbodsbepaling zal derhalve in art. 7, tweede lid, Wob ingelezen moeten worden. Praktisch betekent dit, dat in geval van actieve openbaarmaking, elektronisch gepubliceerde documenten op verzoek alsnog schriftelijk verstrekt dienen te worden. Zie tevens art. 141 Gemw, op grond waarvan een ieder op zijn verzoek een afschrift kan krijgen van de besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden. In dit geval is sprake van een samenloopbepaling, die in het voorliggende geval niet kon worden ingeroepen omdat het bij de in kopie gevraagde regelingen niet om algemeen verbindende voorschriften ging.

3. Een tweede relevant punt in deze uitspraak is de maximering van de in rekening te brengen kostenvergoeding op grond van art. 39, eerste en derde lid, jo. het Besluit kostenvergoeding rechten betrokkene Wbp (Stb. 2001, 305) voor gebruikmaking van het inzagerecht op grond van artikel 35 Wbp. Naar de Afdeling vaststelt is de kostenregeling inzake Wbp-inzage in de Legesverordening van de gemeente Amsterdam van E. 0,20 per pagina hiermee in strijd (art. 121 Gemw). Dit onderdeel van het ingestelde beroep is derhalve gegrond, resulterend in een partiële vernietiging van het besluit van het college van b en w.

4. Het inzage- en correctierecht vormt de kern van het (grond)recht op privacy en gegevensbescherming. Zie art. 10, derde lid, Grw, waarin is vastgelegd, dat de wet regels stelt inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens. Eenzelfde bepaling is opgenomen in art. 8, tweede lid, laatste zin, van het EU-Handvest van de grondrechten, waarin het recht op bescherming van een ieder van de hem betreffende persoonsgegevens als zelfstandig grondrecht is geformuleerd. Deze bepaling luidt: “Eenieder heeft recht op toegang tot de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.” Overeenkomstige bepalingen zijn opgenomen in art. 12 van Richtlijn 95/46/EG betreffende

bescherming van persoonsgegevens en in art. 8 van het Europees Data Verdrag 1981. Wat de kostenvergoeding betreft kent art. 12 van de EG-richtlijn het criterium: “zonder bovenmatige vertraging of kosten”, hetgeen is overgenomen uit art. 8, aanhef en sub b, EDV 1981 (without excessive delay or expense). Art. 39 en het Besluit kostenvergoeding rechten betrokkene Wbp vormen de implementatie van deze Europese regelingen. Anders dan wat de Wob-verstrekingen betreft waarbij gemeenten met betrekking tot de tariefstelling een zekere beleidsvrijheid hebben, zij het binnen de grenzen van art. 229b Gemw, zijn gemeentebesturen wat de kostenvergoeding voor het Wbp-inzagerecht betreft onverkort gebonden aan het tarief in wet en uitvoeringsregeling. Dat is niet nieuw. Ook de voorganger van de Wbp, de Wet persoonsregistraties voorzag reeds in een dergelijk regime (art. 29 Wpr jo. het Vergoedingsbesluit Wpr). Vanaf 1 juli 1989, het tijdstip van inwerkingtreding van de Wpr, was het basistarief f. 10,- per inzage in een persoonsregistratie, thans onder de Wbp bedraagt dit tarief E. 4.50, met een maximum van E. 22,50 als het afschrift bestaat uit meer dan honderd pagina's of het bericht een afschrift betreft van een, vanwege de aard van de verwerking, moeilijk toegankelijke gegevensverwerking. Uitgaande van het op art. 12 Wob gebaseerde Besluit tarieven openbaarheid van bestuur, dat geldt voor het verstrekken van informatie op grond van Wob-verzoeken door overheidsorganen behorend tot de centrale overheid, zijn de verschillen in kostenvergoeding tussen (gewone) Wob-verstrekingen en Wpb-verstrekingen substantieel. Zoals opgemerkt ligt de ratio van dit verschil in het grondrechtelijk karakter van het Wbp-inzagerecht en de corresponderende normering van de tariefstelling. De aan een burger in rekening te brengen vergoeding voor de uitoefening van het inzagerecht met betrekking tot persoonsgegevens is niet meer dan “remgeld” en dus geen reële kostenvergoeding.

5. De toepassing van het Wbp-kostenregime is niet zonder problemen. Art. 39, eerste lid, koppelt de kostenvergoeding aan: “een bericht als bedoeld in artikel 35”. De term “bericht” slaat terug op art. 35, eerste lid, laatste zin: “De verantwoordelijke deelt de betrokkene schriftelijk binnen vier weken mee of hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt.” Wordt bevestigd dat persoonsgegevens omtrent verzoeker verwerkt worden, dan dient deze mededeling ingevolge het tweede lid, in beginsel tevens een volledig overzicht van de geregistreerde persoonsgegevens te bevatten. Dat wil zeggen dat verzoeker een uitdraai of kopie van de vastgelegde persoonsgegevens dient te ontvangen. Met name het nemen van inzage in handmatige dossiers of ordners kan in de praktijk uitvoeringsproblemen geven. Uit de tekst van de regeling blijkt, dat deze uitgaat van het nemen van inzage in een meer of meer afgebakende verwerking van persoonsgegevens in de zin van art. 2, eerste lid, jo. art. 1, aanhef en sub b en c, Wbp. Wat als zodanig heeft te gelden is een kwestie van afbakening in concreto, waarbij het doel (samenhangende doelen) van de gegevensverwerking het primaire aanknopingspunt is. Zie hieromtrent ook de meldingsplicht en de verplichting tot voorafgaand onderzoek in hoofdstuk 4 Wbp. De verstrekking van persoonsgegevens in een als zodanig afgebakende gegevensverwerking geldt als bericht in de zin van art. 39, eerste lid, Wbp. Dat betekent dat wanneer betrokkene inzage vraagt in alle binnen een organisatie omtrent zijn persoon geregistreerde gegevens, sprake kan zijn van meerdere gegevensverwerkingen en dus van meerdere berichten. In een dergelijk geval bedraagt de in rekening te brengen kostenvergoeding een veelvoud van het wettelijke tarief, afgestemd op het aantal gegevensverwerkingen waaruit aan betrokkene informatie is verstrekt.

6. Hoewel van geheel andere orde dan het voorgaande is deze uitspraak ook nog interessant vanwege het beroep van appellant op de vooringenomenheid van de gemachtigde van de zijde van het gemeentebestuur, omdat zij tevens de betreffende besluiten in bezwaar in mandaat genomen zou hebben. Terecht concludeert de Afdeling dat dit gegeven geen strijd met de Awb of de Wbp oplevert, omdat i.c. geen sprake is van niet verenigbare functies. Zie art. 10:3, eerste en derde lid, jo. art. 8:24 Awb. In dit geval gaat het om de verdediging van een genomen besluit in bezwaar voor de bestuursrechter. Dat is een activiteit van een andere orde dan de verplichting tot een onbevangen en onbevooroordeelde heroverweging in bezwaar van een eerder genomen besluit, die het mandaatsverbod art. 10:3, eerste en derde lid, Awb wil waarborgen.

Prof. mr. G. Overkleef-Verburg
hgl. Staats- en Bestuursrecht EUR