

ABRvS van 9 maart 2011, LJN: BP7115, zaaknr. 201008270/1/H3

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BP7115>

Art. : art. 3, lid 1, 2 en 4, Wob

trefw.: verzoek om informatie neergelegd in documenten, een te algemeen geformuleerd verzoek, verzoek tot precisering, behulpzaamheid bestuursorgaan

Samenvatting

Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het Wob-verzoek ten aanzien van de gevraagde informatie over het (daadwerkelijk) toezicht op de Telecommunicatiewet, te algemeen is geformuleerd. De minister heeft appelland bij brief verzocht zijn verzoek zoveel mogelijk te preciseren qua tijd en onderwerp. Nadien is eenzelfde verzoek nog telefonisch gedaan. Ook tijdens de hoorzitting in bezwaar bleek appelland niet in staat tot de verlangde verbijzondering van zijn Wob-verzoek. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de minister appelland voldoende behulpzaam is geweest bij het nader concretiseren van zijn verzoek. Voorts is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat appelland het Wob-verzoek, ondanks zijn inspanningen daartoe, niet voldoende heeft gepreciseerd. Voor dat oordeel wordt in aanmerking genomen dat appelland zich schriftelijk en mondeling wisselend en veelal in algemene termen heeft uitgelaten over de bestuurlijke aangelegenheid waarover hij informatie wenst te ontvangen. Gelet op zijn brief en de overige door appelland overgelegde stukken, heeft hij vooral vragen over de rol van de overheid bij de problemen die hij heeft ondervonden met KPN. Omdat hij daarop geen afdoende antwoorden zou hebben gekregen, heeft hij het Wob-verzoek ingediend. Uit het verslag van de hoorzitting blijkt dat is ingegaan op de kwestie die aan het Wob-verzoek ten grondslag ligt en dat de rol van diverse toezichthoudende overheidsinstanties in dat verband is toegelicht. Ook na dat gesprek heeft appelland de bestuurlijke aangelegenheid waarop zijn Wob-verzoek ziet niet nader kunnen aanduiden.

Noot

1. De betekenis van deze uitspraak betreft de nadere uitleg van de verplichting tot behulpzaamheid van het bestuursorgaan bij de precisering van een te algemeen geformuleerd Wob-verzoek. Deze bepaling is als generieke voorziening in de Wob opgenomen bij wet van 30 september 2004 (Stb. 2004, 519), ter implementatie van art. 3, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus (Trb. 1998, 2) en art. 3, derde lid, van richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie.
2. Art. 3, derde lid, van het Verdrag van Aarhus luidt als volgt: "Elke partij streeft ernaar te waarborgen dat overheidsfunctionarissen en overheidsinstanties het publiek bijstaan en begeleiden bij het verkrijgen van toegang tot informatie, (...)". In art. 3, derde, lid van richtlijn 2003/4/EG is deze verplichting als volgt verwoord: "Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt de overheidsinstantie de aanvrager zo spoedig mogelijk, en uiterlijk binnen de in lid 2, onder a), vastgestelde termijn, om zijn verzoek te preciseren en is zij hem daarbij behulpzaam, bijvoorbeeld door informatie te verstrekken over het gebruik van openbare registers zoals bedoeld in lid 5, onder c). Overheidsinstanties kunnen, wanneer zij zulks passend achten, het verzoek weigeren uit hoofde van artikel 4, lid 1, onder c)". Laatstgenoemde bepaling is een van de weigeringsgronden met de volgende tekst: "het verzoek te algemeen geformuleerd is, rekening houdend met artikel 3, lid 3". De verwijzing naar art. 3, vijfde lid, is een essentieel onderdeel van dit regime. Deze bepaling verplicht tot het treffen van praktische regelingen om te garanderen dat het recht op toegang tot milieu-informatie daadwerkelijk kan worden uitgeoefend, zoals: het benoemen van voorlichtingsambtenaren, het opzetten en onderhouden van voorzieningen om de gevraagde informatie te onderzoeken en het voorhanden zijn van registers of lijsten van de milieu-informatie waarover overheidsinstanties en voorlichtingspunten beschikken, met duidelijke gegevens over de plaats waar deze informatie te vinden is. Uit de laatste zin van deze bepaling blijkt, dat de van overheidswege verlangde behulpzaamheid zowel

voorlichten, inlichten, begeleiden als adviseren kan betreffen. Deze voorziening in richtlijn 2003/4/EG dient mede in samenhang te worden gezien met art. 6, tweede lid, van verordening nr. 1049/2001, betreffende verzoeken om toegang tot documenten. Ook hierin gaat het om een tweeledige verplichting indien een verzoek niet nauwkeurig genoeg geformuleerd is, te weten: (a) een verzoek aan betrokkene om nadere precisering en (b) behulpzaamheid hierbij, bijvoorbeeld door informatie te verstrekken over het gebruik van de openbare documentenregisters.

3. Met de implementatie van deze verplichtingen met betrekking tot milieu-informatie als generieke voorziening in art. 3, vierde lid, van de Wob is door de wetgever een versterking van de openbaarheid van bestuur beoogd (Kamerstukken II 2002/2003, 28835, nr. 3, p. 5 e.v.). Bij de behandeling van het wetsvoorstel Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler verdrag van Aarhus is echter van regeringswege benadrukt dat deze ondersteuningsplicht geen bewerkingsplicht impliceert en evenmin een plicht tot het genereren van (extra) informatie (Kamerstukken II 2004/2005, 29877, nr. 3, p. 5 en 9). Zie in dit verband ook mijn noot bij ABRvS van 20 juni 2007, JB 2007/149.

De partiële grondslag van art. 3, vierde lid, Wob in het Unierecht heeft tot gevolg dat deze bepaling voor zover het gaat om milieu-informatie verdrags- en richtlijnconform geïnterpreteerd dient te worden. Het bepalen van een eigen koers in geval van andere categorieën Wob-verzoeken is weliswaar in beginsel geoorloofd, zal echter snel in strijd met het gelijkheidsbeginsel komen. Dat is immers de consequentie van dit type “zwaan-kleef-aan-implementatie”. Hieruit volgt dat bij de uitleg van art. 3, vierde lid, van de Wob niet voorbij gezien kan worden aan de communautaire grondslag van deze bepaling. Op dit moment is nog geen jurisprudentie van het Hof van Justitie beschikbaar, wel zijn in enkele uitspraken aanzetten daartoe zichtbaar.

4. In deze uitspraak heeft de Afdeling, in navolging van de rechtbank Den Haag, de behulpzaamheidsplicht van het bestuursorgaan vrijwel teruggebracht tot een herhaald verzoek om nadere afbakening van het oorspronkelijke Wob-verzoek. Daarbij heeft de Afdeling in aanmerking genomen dat appelland tijdens de hoorzitting in bezwaar is voorgelicht over de rol van diverse toezichthoudende overheidsinstanties (in het bijzonder OPTA) in relatie tot diens aan het Wob-verzoek ten grondslag liggende conflict met KPN. Uit de feitenbeschrijving blijkt dat betrokkene gepoogd heeft zijn Wob-verzoek nader te concretiseren via aanwijzing van bepaalde categorieën correspondentie in uiteenlopende bestanden over een periode van zo'n 10 jaar. Wat het aspect van een te algemeen geformuleerd verzoek betreft is deze uitspraak derhalve begrijpelijk. De invulling van de plicht tot behulpzaamheid is minder overtuigend. Een beperking tot een herhaald verzoek om verbijzondering van het Wob-verzoek is mijns inziens een te beperkte invulling van de ondersteuningsplicht, zeker gezien in het licht van het hiervoor weergegeven communautaire regime, waarin behulpzaamheid een viertal elementen omvat, in het bijzonder: voorlichten, inlichten, begeleiden en adviseren. Waarom betrokkene niet verwezen naar de website van de OPTA en/of andere toezichthouders, naar Overheid.nl of de websites van Eerste en Tweede Kamer? Op de website van de OPTA is het nodige te vinden over taak(opvatting) en het toezicht op KPN. En ook overigens is veel materiaal beschikbaar.

Mede door deze tamelijk formalistische uitleg van art. 3, vierde lid, Wob kent dit geschil een onbevredigende uitkomst. Met deze uitspraak bevestigt de bestuursrechter een bejegening van Wob-verzoekers met niet of te weinig omlijnende verlangens, die alleen maar conflictverhogend werkt.

5. Ontving de verzoeker in de voorliggende uitspraak in het geheel geen stukken, bij vergelijking met de Afdelingsuitspraak van 31 maart 2004, JB 2004/205 m.nt. dzz. blijkt, dat in dergelijke situaties ook een beperking van het Wob-verzoek tot de mogelijkheden behoort. In deze uitspraak voerde appelland als grief aan dat het geschil ten onrechte was versmald tot het draaiboek betreffende verscheiden en uitvaart van leden van het Koninklijk Huis, het Wob-verzoek immers tevens betrekking had op alle brieven, memo's, notities, agenda's, verslagen e.d. over dit onderwerp. De minister stelde zich op het standpunt dat de Wob niet verplicht tot het destilleren van de verlangde stukken uit een in beginsel onbegrensde hoeveelheid documenten, daarin – onder een weinig overtuigende verwijzing naar een uitspraak van 1994 (zie mijn noot) –

gevolgd door de Afdeling. De minister mocht het Wob-verzoek op deze grond derhalve ambtshalve beperken tot een verzoek om openbaarmaking van het draaiboek. Tegen deze achtergrond is de voorliggende uitspraak grotendeels een bevestiging van eerdere rechtspraak en is de plicht tot ondersteuning in de opvatting van de Afdeling vrijwel teruggebracht tot een verzoek tot concretisering van het Wob-verzoek.

6. Wat nog verder doordacht moet worden is wat het effect is van de ontwikkeling van een elektronische overheid op de toepassing van de Wob en de daaraan te ontleen aanspraken. Tenzij bij een Wob-verzoek specifiek om openbaarmaking van een elektronisch bestand/dossier is gevraagd, wordt in de rechtspraak inzake de besluitvorming daaromtrent als regel niet onderscheiden tussen elektronische en papieren documenten. Uit een oogpunt van bewaring en traceerbaarheid zijn de verschillen tussen beide typen informatiedragers echter aanzienlijk. In verband met de ontwikkeling en gebruik van digitale dossiers/tekstbestanden worden - als onderdeel van het elektronische werkproces - in toenemende mate papieren documenten via scanstraten omgezet in elektronische documenten, onder vernietiging van de papieren versie. Daarnaast is als regel sprake van gemengde bestanden, dat wil zeggen documenten- of gegevensverzamelingen die bestaan uit een complementair papieren en een elektronisch deel.

7. Volgens vaste jurisprudentie voorziet de Wob niet in een vergaringsplicht van het bestuursorgaan. Uit het voorgaande blijkt dat deze mede wordt begrepen als een bewerkingsplicht c.q. een plicht tot het genereren van (extra) informatie. Is sprake van elektronisch opgeslagen documenten, dan is het achterhalen hiervan veel minder belastend dan het geval is dan bij traditionele archivering van papieren documenten. Datzelfde is het geval indien sprake is van gemengde registraties, waarbij de toegang tot de papieren dossiers via elektronische registraties wordt ondersteund en/of de verlangde informatie gedeeltelijk elektronisch beschikbaar is. Zie de casus in de Afdelingsuitspraak van 20 juni 2007, JB 2007/149, m.nt. dzz. (Brabants Dagblad). Door deze ontwikkelingen is de afbakening tussen informatiegaring en het traceren van elektronische documenten (searches) niet zo duidelijk meer.

8. Ingevolge vaste rechtspraak is het, wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer bij hem berust en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, in beginsel aan degene die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat een bepaald document toch bij dat bestuursorgaan berust. Een voor de Wob-verzoeker min of meer onmogelijke bewijslastverdeling. Waarom verlangt de bestuursrechter niet uitdrukkelijk van het bestuursorgaan dat niet alleen de papieren documentenverzamelingen, maar ook de elektronische bestanden worden doorzocht, zo nodig of mogelijk in onderlinge samenhang? Ik heb de sterke indruk dat er dikwijls in de uitvoeringspraktijk van wordt uitgegaan, dat de onderzoeksplicht slechts de papieren dossiers betreft en de raadpleging van de elektronische (hulp)bestanden niet als verplichting wordt gezien, want als informatiegaring wordt opgevat. Aldus kan het bestuursorgaan zich in een aantal situaties te gemakkelijk van zijn openbaarmakingsplicht afmaken door te stellen dat het betreffende document niet (meer) aanwezig/vindbaar is.

9. Een ander aspect is de vraag hoe, dus met welke trefwoorden c.q. zoekschema's de elektronische bestanden op vindbaarheid van bepaalde documenten doorzocht dienen te worden. Kan een Wob-verzoek worden aangevuld met zoekstrategieën in elektronische bestanden? Mijns inziens kan dat zeker, zijn immers aan te merken als afbakeningscriteria (precisering) van het Wob-verzoek in de zin van het eerste, tweede en vierde lid, van art. 3 van de Wob. Zie in dit verband tevens de uitspraak van de ABRvS van 23 maart 2011, LJN: BP 8729, waarin de stelling van appellante dat de rechtbank had miskend dat zij ten onrechte niet in de gelegenheid was gesteld om per computer vrij naar relevante stukken te zoeken, maar een ambtenaar voor haar naar die digitale stukken heeft gezocht, in beroep werd verworpen "De Wob voorziet er niet in dat een verzoeker om informatie in staat wordt gesteld daarnaar zelfstandig per computer te zoeken. De rechtbank heeft in de gestelde omstandigheid dan ook terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat gedeputeerde staten onvoldoende hebben gedaan om de VVMN inzicht in de beschikbare informatie te verschaffen", aldus de Afdeling.

10. De restrictieve uitleg van art. 3, vierde lid, van de Wob door de Afdeling past bij de huidige trend om aantal en omvang van de Wob-verzoeken terug te dringen, vooral met het oog op de aan de uitvoering van deze wet verbonden bestuurslasten. Inmiddels staat het misbruik van de Wob in de vorm van oneigenlijke en omvangrijke/complexen Wob-verzoeken op de politieke agenda. Zie de brief van de staatssecretaris van BZK van 6 oktober 2010, Kamerstukken II 2010/2011, 31751, nr. 9 betreffende de aanbidding van een onderzoeksrapportage inzake “Vexatious requests”. De ministers van BZK en van Veiligheid en Justitie zullen op korte termijn met voorstellen komen om de Wob aan te passen met het oog op de beperking van aanspraken tot openbaarmaking. De gedachten gaan uit naar de opneming van een “proportionaliteitsafweging” betreffende het belang van openbaarheid enerzijds en de met het verzoek gemoeide kosten anderzijds. Zie Kamerstukken II 2010/2011, 29628, nr. 236. Het is echter de vraag of opneming van een dergelijke algemeen werkende evenredigheidstoets haalbaar is. Ik denk van niet. Licht wordt over het hoofd gezien dat de Wob tevens als implementatiewet van Unierecht fungeert. Niet alleen wat de hiervoor genoemde richtlijn 2003/4/EG inzake milieu-informatie betreft, maar ook bij een reeks van specifieke openbaarmakingsverplichtingen in sector-richtlijnen en –verordeningen. Afgezien van de wenselijkheid ervan, is de wetgever op een aantal terreinen niet (meer) bevoegd om een dergelijke voorziening te treffen.

G. Overkleef-Verburg