

Publiek en selectief belang in de Wet openbaarheid van bestuur

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 25 april 2000, zaaknr. 199900528/1, ECLI:NL:RVS:2000:AA5845, JB 2000/142, Rechtbank Zwolle van 6 mei 1999, JB 1999/144 m.nt. R.J.N. S.

<http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2000:AA5845>

Het geschil betreft de weigering van de minister van Justitie tot gegevensverstrekking uit het strafdossier van twee voetbalvandalen. In zijn Wob-verzoek beroept appellant zich op een eerdere verstrekking van strafrechtelijke gegevens op verzoek aan de KNVB met het oog op een te treffen uitsluitingsmaatregel (stadionverbod). De minister staat op het standpunt dat het uitgangspunt van de Wob weliswaar is dat inwilliging van een verzoek tot algemene bekendmaking leidt, maar dat in bepaalde gevallen aan een verzoeker met een specifiek publiek belang, informatie kan worden verstrekt zonder dat daarmee de informatie voor een ieder openbaar wordt. In een dergelijk geval zou beoordeeld dienen te worden of - in plaats van het algemene of publieke belang bij openbaarmaking - het specifieke publieke belang zwaarder dient te wegen dan de in artikel 10, tweede lid, van de Wob genoemde belangen. Volgens de minister is de KNVB belast met de behartiging van een dergelijk specifiek publiek belang, te weten: de bestrijding van het voetbalvandalisme. Appellant zou niet een bijzonder, zwaarwegend publiek belang behartigen. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt als volgt. Het recht op openbaarmaking ingevolge de Wob dient uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering, welk belang de Wob vooronderstelt. Het komt iedere burger in gelijke mate toe. Daarom kan ten aanzien van de openbaarheid geen onderscheid worden gemaakt naar gelang de persoon of de oogmerken van de verzoeker. Bij de te verrichten belangenafweging worden dan ook betrokken het algemene of publieke belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de door de (relatieve) weigeringsgronden te beschermen belangen, maar niet het specifieke belang van de verzoeker. Deze belangenafweging kan niet leiden tot niet algemene openbaarmaking, dat wil zeggen slechts bekendmaking aan een bepaalde verzoeker met een specifiek belang.

1. De feiten

De verzoeker in deze Wob-zaak (Damen) verzocht de minister van Justitie, verantwoordelijk bestuursorgaan voor het Openbaar Ministerie, om openbaarmaking van dezelfde persoonsgegevens uit de strafdossiers van twee voetbalvandalen, als reeds in 1989 met het oog op de oplegging van een stadionverbod door de officier van justitie aan de KNVB waren verstrekt. Dit op basis van het beginsel: "eenmaal openbaar is altijd openbaar". Het destijds door betrokkenen tegen dit besluit tot openbaarmaking door het OM ingestelde hoger beroep bij de Afdeling rechtspraak, werd bij uitspraak van 7 januari 1992 verworpen (Bijlage NJB 2 april 1992, afl. 14). Nadien kreeg de verstrekking van strafrechtelijke gegevens van voetbalvandalen door het Openbaar Ministerie aan de KNVB op titel van de Wob een structureel karakter. Het aan deze uitspraak ten grondslag liggende Wob-verzoek dateert van 11 oktober 1992. De uiteindelijke Afdelingsuitspraak dateert van 25 april 2000.

In het besluit op bezwaar motiveert de minister zijn weigering tot openbaarmaking van de verlangde persoonsgegevens als volgt. Het uitgangspunt van de Wob is weliswaar dat inwilliging van een verzoek algemene openbaarmaking van de betreffende documenten tot gevolg heeft, maar in bepaalde gevallen ligt dat anders en kan aan een verzoeker die is belast met een specifiek publiek belang informatie worden verstrekt zonder dat daarmee de informatie voor een ieder openbaar wordt. Want in een dergelijk geval dient te worden beoordeeld of - in plaats van het algemene belang bij openbaarmaking - het specifieke publieke belang van de verzoeker in de afweging zwaarder dient te wegen dan de in artikel 10, tweede lid, van de Wob genoemde belangen. Dat specifieke publieke belang kan het belang van een bestuursorgaan zijn, maar ook dat van een private organisatie. Volgens de minister is de KNVB belast met zo'n *specifiek publiek belang*: de bestrijding van het voetbalvandalisme. Via de verstrekking van strafrechtelijke gegevens door het OM wordt de KNVB immers in staat gesteld om voetbalvandalen van wedstrijden uit te sluiten. Dit door de KNVB te effectueren "*publieke belang van de bestrijding van het voetbalvandalisme*" weegt volgens de minister in dit geval zwaarder dan de privacy van de twee voetbalvandalen. Bij het voorliggende Wob-verzoek van Damen, destijds hoogleraar Bestuursrecht aan de RUG, gaat

de minister echter uit van een anders ingevulde belangenafweging. Omdat deze appellant niet een bijzonder, zwaarwegend publiek belang behartigt waarvoor hij de verlangde informatie behoeft, dient in zijn geval het algemene “*publieke belang van openbaarmaking*” te worden afgewogen tegen de relatieve weigeringsgronden in artikel 10, tweede lid, van de Wob. Op basis van deze belangenafweging oordeelt de minister in bezwaar, dat de in artikel 10, tweede lid, aanhef en sub e en g van de Wob genoemde belangen (persoonlijke levenssfeer en onevenredige benadeling) zwaarder dienen te wegen dan het belang van openbaarmaking, zodat het weigeringsbesluit tot openbaarmaking wordt gehandhaafd.

Uit deze uitspraak blijkt dat de Afdeling een dergelijke differentiatie in Wob-aanspraken van verzoekers, al naar gelang het met openbaarmaking te dienen belang, niet (meer) accepteert. De beslissende rechtsoverweging luidt als volgt:

“Het recht op openbaarmaking ingevolge de Wob dient uitsluitend het *publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering*, welk belang de Wob vooronderstelt. Het komt iedere burger in gelijke mate toe. Daarom kan ten aanzien van de openbaarheid geen onderscheid worden gemaakt naar gelang de persoon of de oogmerken van de verzoeker. Bij de te verrichten belangenafweging worden dan ook betrokken het algemene of publieke belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de door de (relatieve) weigeringsgronden te beschermen belangen, maar niet het specifieke belang van de verzoeker. Deze belangenafweging kan niet leiden tot niet algemene openbaarmaking, dat wil zeggen slechts bekendmaking aan een bepaalde verzoeker met een specifiek belang.”

De Afdeling stelt in de voorliggende KNVB-uitspraak vast, dat de minister (het OM) de door appellant verlangde gegevens uit de strafdossiers van twee voetbalvandalen eerder op grond van de Wob aan de KNVB heeft verstrekt, zodat deze “derhalve moeten worden geacht desgevraagd voor iedere burger beschikbaar te zijn”. De afwijzing van het verzoek van appellant tot openbaarmaking van deze informatie is in het besluit op bezwaar ten onrechte gehandhaafd. Het beroep is derhalve gegrond. De Afdeling vernietigt het besluit en draagt de minister op om een nieuw besluit te nemen.

2. Algemeen

Deze uitspraak is van belangrijke dogmatische betekenis voor de gelding en toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur. De Afdeling bevestigt hierin eerdere rechtspraak waarin het recht op openbaarmaking op grond van deze wet, mede in het licht van de wetsgeschiedenis, nader is omljnd. Kern hiervan is, dat het recht op openbaarmaking in de Wob aan een ieder in gelijke mate toekomt, uitgaande van het algemene of publieke belang van openbaarheid met het oog op een goede en democratische bestuursvoering. Dit laatste element haakt aan bij de considerans van de Wob. Dat het om het publieke belang gaat dat in de besluitvorming over een Wob-verzoek in relatie tot de relatieve weigeringsgronden in artikel 10, tweede lid, van de Wob moet worden afgewogen, en niet het specifieke belang van de verzoeker, had de Afdeling voor deze uitspraak reeds meerdere malen vastgesteld. Evenals het beginsel van gelijke aanspraken op openbaarmaking van verzoekers. De oudere Wob-jurisprudentie kent echter ook voorbeelden waarbij wel werd uitgegaan van het persoonlijke belang van de verzoeker als afwegingsfactor. De vraag naar de rechtmatigheid van dit type selectieve informatieverstrekking werd echter in de jaren 90 acuut als gevolg van het toenemende gebruik van de Wob als algemene wettelijke grondslag van selectieve, gestructureerde verstrekking van (gevoelige) persoonsgegevens door bestuursorganen, ook aan organisaties buiten de overheid. Dit met het oog op specifieke, beleidsmatig ingekleurde, publieke taken en doelen. Het is deze ontwikkeling die de Afdeling in de voorliggende uitspraak uitdrukkelijk keert. Vandaar ook het blijvende belang ervan voor het bestuurlijk informatierecht, niet alleen voor het openbaarheidsrecht, maar ook voor het recht op privacy en gegevensbescherming.

Naar uit het voorgaande blijkt staat deze Afdelingsuitspraak primair in het teken van de doorwerking van het gelijkheidsbeginsel in de Wob. Die is tweeledig. Het gaat daarbij niet alleen over de toepassing van het beginsel “eenmaal openbaar is altijd openbaar”, dat gelijkheid tussen eerdere en latere Wob-verzoekers verzekert, maar ook over de toelaatbaarheid van differentiatie

in Wob-aanspraken, al naargelang oogmerk of specifiek belang van de verzoeker. Door selectieve openbaarmaking onder de Wob uitdrukkelijk af te wijzen, onder accentuering van de betekenis van het (algemene of) publieke belang van openbaarmaking, niet alleen als object van de regeling als zodanig, maar ook als afwegingsfactor in relatie tot de weigeringsgronden, verzekert de Afdeling het gelijkheidsbeginsel in Wob-aanspraken. Het recht op openbaarmaking van “informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid” (artikel 3, eerste lid, van de Wob) komt een ieder in gelijke mate toe. Differentiatie in aanspraken al naar gelang het bijzondere belang van de verzoeker is naar de Afdeling oordeelt in strijd met de wet. Vergelijk het nadien ingevoegde derde lid van artikel 3 van de Wob: “De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen”. Het publieke belang van openbaarmaking is immers uitgangspunt. Dat er naast de Wob voor een bestuursorgaan evenmin ruimte is voor het voeren van een beleid dat strekt tot gerichte openbaarmaking aan verzoeker, onder analoge toepassing van de weigeringsgronden van de Wob, blijkt uit de latere uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 4 december 2001, JB 2003/34 m.nt. BvM en AB 2003, 406 m.n. Sewandono.

De relevantie van deze uitspraak gaat echter verder dan de dogmatische herijking van het stelsel van de Wob. De Afdeling gaf hiermee tevens een duidelijk signaal af, dat de destijds gangbare opvatting omtrent de aan de Wpr/Wbp complementaire functie van de Wob als algemene, wettelijke grondslag van vormen van gestructureerde verstrekking of uitwisseling van persoonsgegevens op verzoek, zowel interbestuurlijk als met derden buiten de overheid, door de bestuursrechter niet (meer) werd geaccepteerd. Dit gegeven vormde een sterke stimulans voor een snelle uitbouw en verbijzondering van de privacywetgeving. Allereerst door de uitbreiding van de algemene privacywetgeving, in het bijzonder de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg), in samenhang met de op hierop gebaseerde verstrekkingssystemen. Daarnaast door een stelselmatige opnemings van informatieparagrafen in de bestuursrechtelijke sectorwet- en regelgeving. Niet alleen met het oog op de concretisering, wijziging en aanvulling van de algemene privacywetten, vooral van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), maar tevens als specifieke grondslag van verplichte of bevoegde gegevensverstrekking aan derden, binnen en buiten de overheid. Tegen deze achtergrond is de KNVB-uitspraak van de Afdeling tevens van dogmatische betekenis voor de privacywetgeving. Dat geldt vooral voor het uit elkaar trekken van te zeer verweven geraakte, echter qua grondslag, object, aard en inhoud van de normering uitdrukkelijk van elkaar te onderscheiden onderdelen van het bestuurlijk informatierecht: openbaarheid van bestuur en privacy en gegevensbescherming.

3. Achtergrond

Voor een juiste duiding van deze mijlpaal in de Wob-geschiedenis dient deze uitspraak begrepen te worden tegen de achtergrond van de slepende rechtsontwikkeling inzake privacy en gegevensbescherming sinds de jaren 80 van de vorige eeuw en de doorwerking daarvan in de toepassing van de Wob. Hoewel het kabinet reeds in 1969 de beslissing nam om een algemene privacywet tot stand te brengen, heeft het tot 1 juli 1989 geduurd voordat dit voornemen werd gerealiseerd via de inwerkingtreding van de Wet persoonsregistraties (Wpr), in 1990 aangevuld met de Wet politieregisters (Wpolr). Met betrekking tot de gegevensverstrekking aan derden fungeerden de hierin vastgelegde vertrekkingssystemen tevens als de in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet (grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer) vereiste formeel-wettelijke beperkingsgrondslag.

Daarmee waren de problemen niet geheel uit de wereld. Het toepassingsbereik van de Wpr was beperkt tot vooral geautomatiseerde persoonsregistraties. Een belangrijk deel van de traditionele gegevensverwerking binnen de overheid (dossier- en kaartenverzamelingen), naast de geautomatiseerde gegevensverwerking, viel daarmee buiten deze regelingen. Om die reden werd de Wob steeds vaker gebruikt als complementaire voorziening. Niet alleen als grondslag van de verstrekking van persoonsgegevens aan derden, binnen en buiten de overheid, maar ook als alternatief voor een (nog) ontbrekend of onvolledig inzagerecht van de geregistreerde.

In mijn proefschrift heb ik deze trage en haperende rechtsontwikkeling uitvoerig beschreven, evenals de parallelle rechtsvorming via beleidsregels, privacyreglementen en jurisprudentie op

basis van bestaande wet- en regelgeving, in het bijzonder de Wob (G. Overkleeft-Verburg, De Wet persoonsregistraties. Norm, toepassing en evaluatie, Zwolle 1995, hoofdstukken 1 t/m 3).

De Wob bood daartoe enige ruimte vanwege de bewoordingen van de artikelen 2 en 3, eerste lid. Laatstgenoemde bepaling met het recht van een ieder om een bestuursorgaan om informatie in documenten te verzoeken, bleef lange tijd ongewijzigd. Artikel 2 luidde aanvankelijk: “Een overheidsorgaan verstrekt bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij de wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet”. Eerst bij de implementatie van het Verdrag van Aarhus (Stb. 2004, 518) is aan artikel 2 de zinsnede toegevoegd: “en gaat daarbij uit van het algemeen belang van openbaarmaking van informatie”. Afgezien van de bewoordingen is ook de uitleg van deze bepaling in de wetsgeschiedenis van de Wob niet echt helder. Zo wordt in de toelichting betoogd dat de Wob ervan uit gaat dat bij de beoordeling van een verzoek om informatie het belang dat de verzoeker bij de informatie heeft *in beginsel* geen rol speelt. Daarnaast wordt echter opgemerkt: “Het belang van de verzoeker mag niet in zijn nadeel werken, maar het kennis hebben van het belang kan voor het overheidsorgaan noodzakelijk zijn in het kader van de toetsing aan de relatieve uitzonderingsgronden. Het belang van de verzoeker kan dan zeer wel ten gunste van de openbaarheid van de gevraagde informatie werken”. En voorts: “De rechter zal om tot een goed oordeel te kunnen komen een afweging moeten maken van alle in het geding zijnde belangen”. (Kamerstukken II 1986/1987, 19859, nr. 3, p. 17). Eerst bij de toelichting op de weigeringsgronden in artikel 10 van de Wob wordt het “publiek belang van de informatieverschaffing” sterker benadrukt (nr. 3, p. 26-27 en 35).

Door deze “vangnetfunctie”, kreeg de Wob in uitvoeringspraktijk en jurisprudentie een min of meer multifunctioneel karakter. En wel op een drietal punten, te weten: (a) een individueel inzagerecht van de verzoeker, (b) grondslag van interbestuurlijke gegevensuitwisseling en (c) grondslag van gegevensverstrekking aan privaatrechtelijke organisaties buiten de overheid. Zie ter illustratie van het recht op toegang tot bepaalde stukken op basis van een persoonlijk belang, de uitspraak van de ARRvS van 30 september 1985 (AB 1987, 154), waarin verzoeker op grond van de Wob de facto een inzagerecht in zijn politiegegevens kreeg. Andere voorbeelden van deze categorie betreffen inzage in (stukken uit) een bijstandsdossier, een belastingdossier, een dossier bij de BVD, een adoptiedossier bij de kindbescherming en een strafdossier, terwijl dit individuele Wob-inzagerecht van betrokkene ook toepassing werd geacht op ambtsberichten in asielprocedures. Dogmatisch gezien ging het in deze gevallen van inzage om de uitoefening van een grondrechtelijk gegarandeerd privacyrecht, corresponderend met de door het EHRM geformuleerde positieve verplichting tot inzage jegens de geregistreerde op grond van artikel 8 EVRM (EHRM 7 juli 1989, NJ 1991, 659, Gaskin), zoals naar geldende rechtsopvatting tevens is begrepen in artikel 10 van de Grondwet. Feitelijk werden deze aanspraken gehonoreerd via het openbaarheidsrecht in de Wob. Een tweede categorie van Wob-verzoekers met een persoonlijk belang vroeg openbaarmaking van documenten voor uiteenlopende doelen, zoals wetenschappelijk onderzoek of bewijsverkrijging. Tot het midden van de jaren 90 zijn ook dit type Wob-verzoeken met zekere regelmaat gehonoreerd.

De vangnetfunctie van de Wob betrof voorts de functie van wettelijke grondslag van gegevensverstrekking op verzoek, zowel interbestuurlijk als met het oog op taakgelieerde samenwerkingsarrangementen met private organisaties, anticiperend op of in aanvulling op specifieke verstrekkingssystemen in de privacywetgeving. In deze “overgangperiode” fungeerde de Wob derhalve als escape voor het gebrek aan ambtelijke wetgevingscapaciteit en daadkracht van de wetgever om met name de sectorale wetgeving tijdig aan te passen aan de sterke groei van de geautomatiseerde gegevensverwerking in het openbaar bestuur en de toenemende samenwerking in het veiligheidsdomein, ook met private partijen. Dit specifieke gebruik van de Wob - al dan niet vastgelegd in convenanten - heeft weinig weerslag gevonden in de rechtspraak, maar genoot als erkende bestuurlijke praktijk brede bekendheid en steun.

Het hiervoor geschetste beeld van de rechtspraak dient echter in zoverre genuanceerd te worden, dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vanaf het midden van de jaren 90 in steeds meer gevallen het publieke belang van openbaarmaking als uitgangspunt en

afwegingsfactor gaat accentueren. Vooral in reactie op een uitdrukkelijk beroep van verzoekers op hun persoonlijke belang bij openbaarmaking, zoals in asielzaken. Bovendien groeide de kritiek op deze praktijk van selectieve openbaarmaking, mede door de toeneming van structurele, op de Wob gebaseerde gegevensverstrekkingen en het daarmee samenhangende gebrek aan privacy-waarborgen. Ook neemt het besef dan toe dat sprake is van oneigenlijk gebruik van de Wob, omdat dit type structurele gegevensuitwisseling op de privacywetgeving gebaseerd dient te zijn. Die kritiek komt ook van de op grond van de Wpr ingestelde Registratiekamer (het huidige Cbp). Het is echter Damen die met zijn vasthoudende “action-research”, toegespitst op het uitlokken van een beslissende uitspraak van de Afdeling, het definitieve keerpunt in de rechtspraak weet te bewerkstelligen. Want zoals hierna nog aan de orde komt, heeft de Afdeling nadien in haar jurisprudentie strikt aan het uitgangspunt van een algemeen en publiek belang van openbaarmaking vastgehouden, evenals aan een verbod op selectieve openbaarmaking.

4. De Wob en het belang van de beteugeling van het voetbalvandalisme

In de hier besproken uitspraak van 25 april 2000 inzake de verstrekking van persoonsgegevens uit de strafdossiers van een tweetal voetbalvandalen aan de KNVB komt de (Voorzitter) Afdeling bestuursrecht, in het verlengde van een uitspraak van de rechtbank Zwolle van 6 mei 1999 (JB 1999/144 m.nt. R.J.N.S), terug van zijn eerdere uitspraken inzake deze verstrekkingen van 7 januari 1992 (Bijlage NJB 2 april 1992, afl. 14) en 5 maart 1990 (KG 1990, 143). Die waren gebaseerd op de Wob jo. een circulaire van de minister van Justitie aan de procureurs-generaal bij het Openbaar Ministerie, met de instructie om informatieverzoeken van de KNVB in beginsel te honoreren. Met deze aanwijzing werd beoogd de KNVB in staat te stellen tot het nemen van een gemotiveerde uitsluitingsmaatregel of stadionverbod, een vorm van private handhaving (zelfregulering). De gegevensverstrekking kon niet onder de Wpr worden gebracht, omdat de toenmalige verzameling van handmatige strafdossiers (nog) onvoldoende gestructureerd was om als persoonsregistratie in de zin van artikel 1 van deze wet te worden aangemerkt. De Afdeling concludeert dit ook. Het zou echter niet anders zijn geweest indien de verzameling van strafrechtssdossiers wel als persoonsregistratie aangemerkt zou zijn. Gezien het verstrekkingenregime van de Wpr, met name artikel 11, eerste lid, kon een gegevensverstrekking aan een particuliere organisatie als de KNVB slechts als Wob-verstrekking (ingevolge wettelijk voorschrift) rechtmatig zijn. Het ging hier immers om een gegevensverstrekking die niet kon gelden als voortvloeiend uit het doel, terwijl de toestemming van betrokkenen om begrijpelijke redenen niet aan de orde was.

De acceptatie van het gebruik van de Wob als – complementaire - verstrekkinggrondslag blijkt uitdrukkelijk uit de volgende overweging in de Voorzittersuitspraak van 1990: “Vooralsnog gaan Wij er derhalve van uit dat bij afwezigheid van een speciale regeling te dezen de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing is”. En in haar uitspraak van 1992 overweegt de Afdeling: “Gelet op het vorenstaande is de Afd. van oordeel dat de Wob en de voormelde circulaire aan de procureurs-generaal (...) in dit geval het toetsingskader vormen”. Vervolgens voert de Voorzitter van de Afdeling een dubbele redelijkheidstoetsing uit, zowel ten aanzien van de circulaire als van het openbaarmakingsbesluit, uitgaande van een door de wetgever beoogde terughoudendheid bij de verstrekking van dit type gegevens. Hij overweegt echter groot gewicht te hechten aan het met de openbaarmaking van de gevraagde gegevens gediende “onomstreden belang van de beteugeling van het voetbalvandalisme”, hetgeen in zijn belangenafweging dan ook prevaleert. De Afdeling oordeelt in overeenkomstige zin, uitgaande van “het grote belang dat is gediend met de bestrijding van het voetbalvandalisme”. Opmerkelijk is dat de bestuursrechter in beide uitspraken uitgaat van een algemeen of publiek belang van openbaarmaking, dit echter als een specifiek deelbelang inkleurt, immers dat van de beteugeling van het voetbalvandalisme. Zie in dit verband ook de intensieve betrokkenheid van de Tweede Kamer (Kamerstuknummer 25232, Voetbalvandalisme). Het is dus *een selectief publieke belang* dat in deze belangenafweging wordt betrokken en in eerste instantie niet het private belang van de KNVB..

In de hiervoor opgenomen, door Damen bij wijze van “action research” uitgelokte uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 25 april 2000 staat de vraag naar de toepassing van de Wob als grondslag van verstrekking van strafrechtelijke gegevens door het OM niet meer ter discussie.

Waar het nu om gaat is de vraag of de Wob als grondslag van selectieve gegevensverstrekking kan worden ingeroepen, contrair aan het beginsel van gelijke behandeling – eenmaal openbaar, altijd openbaar

5. De effecten van de KNVB-uitspraak voor de Wob

Met deze uitspraak heeft de Afdeling de aanspraak op informatie in documenten in de Wob definitief afgebakend in overeenstemming met het karakter ervan in artikel 110 Grondwet. Naar het huidige begrip voor de Wob is voor selectieve openbaarmaking geen ruimte meer. Want oordeelt de Afdeling, het recht op openbaarmaking ingevolge de Wob komt iedere burger in gelijke mate toe, zodat geen onderscheid kan worden gemaakt naar gelang de persoon, het oogmerk of het belang van de verzoeker. Het is dus het algemene of publieke belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie dat bij de te verrichten belangenafweging op grond van artikel 10, tweede lid, Wob betrokken dient te worden en niet het publiek of privaat ingekleurde specifieke belang van de verzoeker. Deze belangenafweging kan dus niet leiden tot een niet-algemene openbaarmaking, dat wil zeggen een bekendmaking aan een bepaalde verzoeker met een specifiek belang.

Wat het algemene of publieke belang van openbaarmaking betreft is het goed om in het oog te houden, dat hieraan niet getoetst wordt met betrekking tot de ontvankelijkheid van het Wob-verzoek. Er hoeft door de verzoeker immers geen belang gesteld te worden (artikel 3, derde lid). Want de Wob gaat uit van het bestaan van een publiek belang van een goede en democratische bestuursvoering. Dat aan een Wob-verzoek een persoonlijk belang of oogmerk ten grondslag kan liggen, met name bij een samenvaal van publiek en persoonlijk belang, is dus voor de besluitvorming niet relevant. De kern van deze jurisprudentie is dat een dergelijk persoonlijke belang of oogmerk niet mag meewegen in de belangenafweging op grond van artikel 10, tweede lid, van de Wob. Indien een relatieve weigeringsgrond in deze bepaling van toepassing is, geldt het publieke belang van openbaarmaking als afwegingsfactor en blijven persoonlijke motieven van de verzoeker buiten beschouwing.

Inmiddels heeft het gelijkheidsbeginsel in het kader van de Wob een nieuwe dimensie gekregen door gehonoreerde Wob-verzoeken elektronisch te publiceren op de centrale website Rijksoverheid.nl. Dit actieve openbaarmakingsbeleid op grond van artikel 8 van de Wob, kent echter uitzonderingen. De volledige teksten worden alleen gepubliceerd als het gaat om informatie uit beleidsdossiers. Informatie uit dossiers over natuurlijke personen en rechtspersonen wordt niet gepubliceerd (Kamerstukken II 2007/2008, 29362 en 31200 VII, nr. 133). Eerder werden toegekende Wob-verzoeken ook wel in de Staatscourant gepubliceerd. De publicatie van de antwoorden op een reeks Wob-verzoeken aan ministers, inzake uitgaven van externe inhuur, van RTL Nieuws en KRO Reporter in de jaren 2008/2011 is daarvan een voorbeeld.

6. Het wegvallen van een aanvullend Wob-inzagerecht

De kern van deze uitspraak: het verbod op selectieve openbaarmaking heeft belangrijke consequenties voor de Wob als (complementaire) grondslag van gegevensverstrekking. Openbaarmaking in de vorm van inzage in het eigen persoonsdossier is sindsdien niet meer mogelijk, tenzij als consequentie de potentiële openbaarheid van het dossier jegens derden wordt aanvaard. Verzoeker heeft dat echter zelf in de hand nu de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in artikel 10, tweede lid, aanhef en sub e, Wob in het geding is. Ingevolge artikel 10, derde lid, is deze weigeringsgrond niet van toepassing indien de verzoeker met de verlangde openbaarmaking heeft ingestemd. Die bepaling is in 2004 opgenomen bij de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus. Eerder had de Afdeling bestuursrechtspraak al bepaald, dat toestemming van betrokkene aan de toepassing van deze weigeringsgrond in de weg staat. Vgl. de artikelen 8, aanhef en sub a, en 23, eerste lid, aanhef en sub a, Wbp. Uit laatstgenoemde bepaling blijkt, dat de persoonlijke toestemming eveneens relevant is indien sprake is van de absolute weigeringsgrond in artikel 10, eerste lid, aanhef en sub d, Wob betreffende de openbaarmaking van bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 16 Wbp.

De verzoeker die op grond van de Wob inzage in op hemzelf betreffende stukken vraagt, dient zelf het initiatief tot het geven van toestemming te nemen, in beginsel bij de indiening van het verzoek. Het bestuursorgaan heeft geen onderzoeksplicht. Beroept het bestuursorgaan zich echter op meerdere weigeringsgronden, dan sorteert de toestemming niet het gewenste effect. Dat is evenmin het geval indien tevens belangen van derden in het geding zijn. Dit laatste deed zich voor in de uitspraak van de Afdeling bestuursrecht van 10 oktober 2007 (LJN: BB5200), inzake toestemming van de curator van een geestelijk gehandicapte. Vanwege het risico van herleidbaarheid naar betrokkene was de toestemming van de curator niet voldoende om aan de persoonlijke levenssfeer als weigeringsgrond voorbij te gaan.

In het verlengde van de hiervoor opgenomen uitspraak is gepoogd om met het oog op een ruimere inzage in persoonlijke stukken of persoonsdossiers alternatieven te bieden. De Afdeling bestuursrecht heeft deze weg geblokkeerd in zijn uitspraak van 4 december 2002 (JB 2003/34 m.nt. BvM), waarin het ging om een bijzondere openbaarmakingsvariant voor asielzoekers die om in inzage in ambtsberichten verzochten, gebaseerd op artikel 10 Grondwet in combinatie met een analoge toepassing van de weigeringsgronden in de Wob. Een alternatief is het aanbod tot vertrouwelijke inzage aan de verzoeker. De Afdeling accepteert deze variant, ervan uitgaande dat een dergelijke voorziening geheel losstaat van de besluitvorming inzake het Wob-verzoek en uitkomst van de belangenafweging dus niet beïnvloedt. Zie voorts de uitspraken van de Afdeling bestuursrecht van 28 april 2004 (JB 2004/234 m.nt. dzz. en AO8476) betreffende de openbaarmaking van respectievelijk rapporten en briefwisseling met betrekking tot het overlijden van een zoon in een penitentiaire inrichting.

7. Voetbalvandalisme en gegevensuitwisseling na de KNVB-uitspraak

De Wpr is per 1 september 2001 vervangen door de Wbp, die uitgaat van een ruimere werkingssfeer en meer ruimte biedt voor interbestuurlijke gegevensuitwisseling en gegevensverstrekking aan derden met het oog op de behartiging van publieke taken. De wetgeving met betrekking tot de justitiële gegevensverwerking is in twee etappes tot stand gekomen. De eerste fase was die van de herziening van de Wet justitiële gegevens (Stb. 2002, 552). De tweede fase betrof de invoeging in deze wet van een nieuwe titel 2A betreffende de verwerking van strafvorderlijke gegevens door het OM (Stb. 2004, 315). Sindsdien gaat het om de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens of afgekort: de Wjsg. De herziening van de Wet politieregisters heeft wat langer op zich laten wachten. De nieuwe Wet politiegegevens (Stb. 2007, 300) trad eerst per 1 januari 2008 in werking. Daarnaast is een groot aantal sectorwetten voorzien van specifieke informatieverplichtingen.

Met de inwerkingtreding van de Wpg en de Wjsg heeft de verhouding van deze wetten tot de Wob een nieuwe dynamiek gekregen, toegespitst op de afbakening van eerstgenoemde wetten tot de Wob.

De relatie van de Wpg tot de Wob is een gecompliceerde. Tot haar uitspraak van 5 december 2012, JB 2013/124 m.nt. dzz. is de Afdeling uitgegaan van de samenloop van de Wob en de Wpg, dat wil zeggen dat korpsbeheerders van de verschillende politieregio's op Wob-verzoeken dienden te besluiten. In haar uitspraak van 5 december 2012 heeft de Afdeling ambtshalve geoordeeld dat de Wpg een uitputtende regeling voor de verstrekking van politiegegevens in de zin van die wet bevat. Voor zover gegevens als politiegegevens zijn gekwalificeerd is er geen plaats voor toepassing van de Wob op een verzoek om verstrekking van die gegevens. Bij de beoordeling of gegevens als politiegegevens moeten worden aangemerkt, is onder meer bepalend of die gegevens een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon betreffen. De uitspraak van de Afdeling van 22 mei 2013, JB 2013/133 m.nt. dzz. voorzag vervolgens in een bijzondere vorm van "overgangsrecht". Voor eerder onder de Wob openbaargemaakte stukken geldt het beginsel "eenmaal openbaar is altijd openbaar", zodat de betreffende stukken alsnog aan de verzoeker verstrekt dienen te worden. In zo'n geval geldt het verzoek als een verzoek om het verrichten van een feitelijke handeling.

Wat de Wjsg betreft ging het om de vraag of titel 2A van deze wet vanwege het hierin opgenomen gesloten verstrekkingenregime derogert aan de Wob, derhalve heeft te gelden als een bijzondere openbaarmakingsregeling met een uitpuittend karakter in een wet in formele zin. In haar uitspraak van 7 november 2007, JB 2007/226 m.nt. dzz. en AB 2008, 11 m.nt. Stolk, heeft de Afdeling uitgesproken dat deze kwalificatie niet geldt voor titel 2A van de Wjsg, zodat de Wob op het verzoek diende te worden toegepast. De Afdeling is in latere uitspraken bij deze opvatting gebleven. Voor zover echter door het OM stukken in dossiers aan de strafrechter zijn overgelegd, resulterend in een oordeel van de strafrechter, geldt echter een ander regime op grond van artikel 365, vierde en vijfde lid, van het WvSv. Deze voorziening in het WvSv is immers wel als een aan de Wob derogerende voorziening aangemerkt, zodat de betreffende stukken niet meer onder de Wob openbaar gemaakt kunnen worden. Zie de uitspraken van de Afdeling van 30 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012: BW6946, BW6947 en BW6954. Ik houd er echter rekening mee, dat de Afdeling in het verlengde van haar uitspraak van 5 december 2012 over de afbakening in toepassingsbereik van de Wob en de Wpg, op een later moment terugkomt van haar jurisprudentie inzake de Wjsg en titel 2A van deze wet alsnog als een aan de Wob derogerende wettelijke regeling aanmerkt.

Uit deze ontwikkelingen volgt, dat de Wob met betrekking tot de uitvoering van politieke en justitiële taken nog slechts zeer beperkt van toepassing is en wat de Wjsg betreft mogelijk in de rechtspraak nog verder zal worden teruggedrongen. De beschikbaarheid van informatie in documenten voor derden is derhalve primair afhankelijk van specifieke verstrekkingbepalingen in de Wpg en de Wjsg en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen, alsmede op het voorlichtingsbeleid van politie en justitie. Zie hieromtrent de Aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging, Stcrt. 2012, nr. 8161.

Deze ontwikkeling is illustratief voor een breder patroon, waarbij de werkingssfeer van de Wob in steeds sterkere mate wordt ingeperkt door bijzondere, aan de Wob derogerende informatieregimes in de sectorwetgeving. Daarvoor zijn meerdere redenen aan te geven. De meest algemene is het eerder gesignaleerde toenemende gebruik om informatieparagrafen in de sectorwetgeving op te nemen. Als gevolg hiervan wordt de wetgever uitgelokt om zich specifiek uit te spreken over aard en (her)gebruik van de betreffende informatie in relatie tot de overigens in het geding zijnde belangen (artikel 10 van de Wob). Een tweede reden is een verhoogde druk op gegevensbescherming. Daarbij gaat het niet alleen om privacybescherming (persoonlijke levenssfeer), maar ook om de bescherming van bedrijfsvertrouwelijke gegevens, nog afgezien van de bescherming van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen (artikel 11 van de Wob). Een factor die dikwijls over het hoofd wordt gezien, maar van essentieel belang is voor de transparantie van het openbaar bestuur, is het EU-implementatiekarakter van veel sectorale informatieregimes. Dit betekent dat de werkingssfeer van de Wob rechtstreeks en in toenemende mate invloed ondergaat van de Europese wetgeving. Die invloed kan overigens ook positief zijn, zoals onder meer blijkt uit de verplichte openbaarmaking van de subsidiegegevens gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid over het EU boekjaar 2013 (en eerdere jaren), Stcrt. 2014, nr. 5324. landbouwsubsidies.

De aanpak van het voetbalvandalisme is in de afgelopen periode prominent op de politiek-bestuurlijke agenda blijven staan. Op 1 september 2010 is de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast in werking getreden (Stb. 2010, 325), met nieuwe bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie. Om voetbal weer een feest te maken voor de welwillende supporters blijkt echter meer nodig. Inmiddels is een nieuw wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aangehangig waarin eerdere maatregelen met het oog op voetbalvandalisme en ernstige overlast verder worden aangescherpt (Kamerstukken II 2013/014, 33882, nr. 1-3). Voorts is sprake van een landelijk actieplan en een Auditteam. De gegevensuitwisseling tussen de samenwerkende partners: de clubs, gemeenten, politie, OM en KNVB, vindt plaats binnen de bestaande wettelijke (privacy)kaders, in het bijzonder de Wbp, de Wpg en de Wjsg. c.a. Zie in dit verband tevens de Aanwijzing bestrijding van voetbalvandalisme en –geweld.

8. De doorwerking van de KNVB-uitspraak in de Afdelingsjurisprudentie

Ondanks de belangrijke precedentwerking ervan is deze uitspraak door de Afdeling in haar latere jurisprudentie slechts beperkt aangehaald. De uitspraak van 28 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:910, heeft toegevoegde waarde omdat hierin de positie van de pers aan de orde komt. Het gaat om een Wob-verzoek van RTL Nederland aan de minister van V&J, om verstrekking van de processen verbaal van de Rijksrecherche in het oriënterend onderzoek naar aanleiding van een aangifte van de Nederlandsche Bank inzake vermoedelijke geheimschending met betrekking tot de DSB Bank (onderzoek Barcelona). RTL betoogt bij de Afdeling dat zij “eerst betrokkene” is bij die informatie en derhalve een bijzondere positie inneemt. De rechtbank heeft volgens RTL ten onrechte geen rekening gehouden met het beginsel dat eerst betrokkenen recht hebben op een ruimere toegang tot informatie dan derden en had derhalve een “geclausuleerde”, uitsluitend op haar betrekking hebbende, Wob-uitspraak moeten doen. In feite wordt hier gedoeld op een geprivilegieerde positie van de pers. Daar wil de Afdeling echter niet van weten. Onder verwijzing naar de KNVB-uitspraak hanteert de Afdeling de standaard-afwijzingsmotivering, toegespitst op het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering, het recht op openbaarmaking dat iedere burger in gelijke mate toekomt, zonder onderscheid naar gelang de persoon of de oogmerken van de verzoeker, en een belangenafweging die niet kan leiden tot een niet-algemene, selectieve informatieverstrekking aan een bepaalde verzoeker. De Afdelingsuitspraak van 22 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ3414, betreft een Wob-verzoek van Pretium, een telecombedrijf, met betrekking tot de openbaarmaking van door de Consumentenautoriteit over dit bedrijf ontvangen en eerder aan journalisten op grond van de Wob verstrekte klachten. Onder aanhaling van de KNVB-uitspraak oordeelt de Afdeling dat de op grond van de Wob vereiste belangenafweging niet kan leiden tot bekendmaking aan slechts een bepaalde verzoeker met een specifiek belang, zodat de verlangde informatie na de openbaarmaking desgevraagd voor iedere burger beschikbaar was. De Consumentenautoriteit heeft het bezwaar van Pretium dan ook terecht niet-ontvankelijk verklaard. De derde Afdelingsuitspraak waarin wordt aangehaakt bij de KNVB-uitspraak is van 10 november 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR5470. Hierin gaat het over de aard van het publieke belang. De Afdeling benadrukt dat dit het “publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering” is. De verwerkelijking van de rechten in titel 15 van boek 1 BW (informatierecht ouders) voldoet niet aan dit criterium.

De in dit verband het meest in de rechtspraak aangehaalde Afdelingsuitspraak is die van 14 mei 2003, AB 2003, 241, m.nt. Daalder, ECLI:NL:RVS:2003:AF8622 (Kennemerland Beheer t. burgemeester en wethouders van de gemeente Loenen). Deze procedure ging over de afwijzing van een financieel model inzake een stedenbouwkundig ontwerp (rekenmodel). Wat deze uitspraak toevoegt is de concretisering van de belangenafweging. Het publieke belang bij de openbaarmaking van het rekenmodel is uitgangspunt, in tegenstelling tot het door appellante aangevoerde individuele belang bij een adequaat gebruik van het recht op inspraak. Dit publieke belang moet worden afgewogen tegen de belangen waarop het college zich beroept (artikel 10, tweede lid, aanhef en sub b, van de Wob).

Een belangrijk deel van de publiek belang-jurisprudentie betreft Wob-verzoeken met betrekking tot de openbaarmaking van ambtsberichten en onderliggende stukken in asielprocedures. In deze context zijn een drietal Wob-uitspraken in het bijzonder relevant. De eerste is de Afdelingsuitspraak van 16 februari 2005, JB 2005/101 m.nt. dzz. en JV 2005/173 m.nt. Barkhuysen. Hierin wordt het “verdedigingsbeginsel” aangevoerd. Verzoeker vroeg de minister van Buitenlandse Zaken openbaarmaking van aan een uitgebracht individueel ambtsbericht ten grondslag liggende memoranda. Bij de Afdeling voerde appellant aan, dat zijn specifieke belangen bij openbaarmaking van deze informatie, verband houdende met de asielprocedure, ten onrechte niet dan wel onvoldoende waren meegewogen. Hij zou over die stukken moeten kunnen beschikken om te begrijpen en weerleggen waarom de minister meent dat sommige van de door hem overgelegde documenten vals zijn. Aan de standaard-motivering met betrekking tot het publieke in tegenstelling tot het specifieke belang van openbaarmaking van appellant, voegt de Afdeling een passage toe met betrekking tot de aard van de rechterlijke toetsing: “De vraag of een ander dan het openbaarheidsbelang zich voordoet, dient door de rechter integraal te worden

beoordeeld. De rechterlijke toetsing van het bestuurlijk oordeel over de vraag of het openbaarheidsbelang meer of minder zwaar weegt dan de andere in de Wob genoemde belangen, wijkt niet af van de (redelijkheid)toetsing overeenkomstig het tweede lid van artikel 3:4 van de Awb. Bij die toetsing dient het uitgangspunt van de Wob – openbaarheid is regel – zwaar te wegen.” In de Afdelingsuitspraak van 26 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5356, wordt van de zijde van appellant gesteld, dat het in het belang van de waarheidsvinding kunnen controleren van de juistheid van het ambtsbericht ook de goede en democratische bestuursvoering dient. De Afdeling gaat niet inhoudelijk in op dit argument, maar volstaat met een verwijzing naar de redelijkheidstoetsing ex artikel 3:4 Awb. Met betrekking tot appellants betoog van strijd met artikel 13 EVRM omdat door hem geen effectief rechtsmiddel kan worden aangewend, maakt de Afdeling uitdrukkelijk onderscheid tussen de asielpcedure waarin het specifieke belang van appellant voorop staat, en de Wob-procedure waarin wordt beoordeeld of de niet aan appellant verstrekte tekstpassages aan een ieder openbaar dienen te worden gemaakt. Door de mogelijkheid van rechterlijke controle op basis van artikel 8:29 Awb, voldoet deze toetsing aan de artikel 13 EVRM-eis. Het “controlemotief” komt eveneens in de Afdelingsuitspraak van 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4365, aan de orde. Opnieuw oordeelt de Afdeling dat aan het belang van appellante in de belangenafweging geen waarde wordt toegekend. “Dat het kunnen controleren van de juistheid van het ambtsgericht ook de goede en democratische bestuursvoering dient, betekent niet dat dit belang afzonderlijk in de in het kader van de Wob te verrichten afweging tussen het algemene of publieke belang bij openbaarmaking en de door de weigeringsgronden te beschermen belangen moet worden betrokken”, aldus de Afdeling. Voorts bevestigt zij haar eerdere oordeel dat artikel 6 EVRM niet van toepassing is op procedures ingevolge de Wob, omdat hierin het algemeen belang bij openbaarmaking aan de orde is, en niet “enig burgerrechtelijk recht of enige burgerrechtelijke verplichting” van de verzoeker. Desalniettemin heeft in het kader van de procedure ex artikel 8:29 Awb, een volledige, aan de eis van artikel 13 EVRM beantwoordende rechterlijke toetsing van de besluitvorming van de minister plaatsgevonden.

9. Terug naar het persoonlijk belang als grondslag van selectieve openbaarmaking?

Weliswaar heeft de Afdeling de reikwijdte van de Wob in de KNVB-uitspraak dogmatisch scherper omlind, hetgeen heeft bijgedragen aan de rechtszekerheid, toch is de uitkomst hiervan in een aantal situaties omstreden gebleven. Naar de rechtspraak illustreert vallen aldus een reeks Wob-verzoeken buiten de boot waarin het persoonlijk belang tevens raakt aan politiek-maatschappelijk erkende belangen en alternatieven van informatieverwerving ontbreken. Dit klemmt te meer omdat de Afdeling bestuursrechtspraak tevens het inzagerecht op grond van de Wbp en andere privacyregelingen (te) restrictief interpreteert. Zie in het bijzonder mijn noot bij de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 30 januari 2013, JB 2013/61. Het grootste knelpunt is het de facto frustreren van de rechtsbescherming door een zwakke bewijspositie van de burger, omdat de relevante informatie bij de overheid aanwezig is, echter voor betrokkene(n) niet beschikbaar. Een parallelle voorziening in het bestuursprocesrecht als artikel 843a, eerste lid, WvRv wordt soms node gemist. Sinds de Afdeling met de KNVB-uitspraak het gebruik van de Wob als complementaire voorziening heeft afgesloten, wordt er daarom voor gepleit om de werkingssfeer hiervan te verbreden tot bepaalde typen persoonlijke belangen.

In zijn proefschrift (E.J. Daalder, Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid, Den Haag 2005) heeft Daalder ter afsluiting van zijn bespreking van het persoonlijk belang als grondslag van inzage de volgende aanbeveling opgenomen: “Het verdient aanbeveling een wettelijke regeling tot stand te brengen waarin zowel natuurlijke personen als rechtspersonen een recht krijgen op informatie die over hen bij een bestuursorgaan aanwezig is. Zolang een dergelijke regeling ontbreekt, mag aan degene die een dergelijk verzoek doet niet worden tegengeworpen dat de Wob selectieve informatievoorziening niet toestaat.” (p. 133).

In zijn, in opdracht van het ministerie van BZK geconcipeerde voorontwerp van een algemene wet overheidsinformatie (B.M.J. van der Meulen, Voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie, Den Haag 2006) ging Van der Meulen nog een stap verder, door hierin

zowel een individueel recht op openbaarmaking op te nemen, als een algemene grondslag van gegevensuitwisseling tussen overheidsinstanties. Een terugkeer derhalve naar de situatie van voor de KNVB-situatie, echter nu wettelijk vastgelegd via een uitbreiding van aanspraken.

In artikel 1:2 van dit concept formuleert hij de hoofdregel aldus: “Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft een bijzonder recht op toegang tot de op hem betrekking hebbende bij een overheidsorgaan berustende gegevens, behoudens bij of krachtens de wet gestelde beperkingen.” Volgens de toelichting vloeit dit recht niet voort uit de transparantie van overheidshandelen of een goede democratische bestuursvoering, maar vormt het een zelfstandig beginsel, dat – ten onrechte - nog niet eerder wettelijk is vastgelegd is.

Pleit Daalder voor “reparatie” in de vorm van een open geformuleerd “complementair inzagerrecht” van belanghebbenden, bij Van der Meulen gaat het aan het publiek belang van openbaarmaking gekoppelde verbod van selectieve openbaarmaking volledig op de schop.

Met de indiening van het initiatief-wetsvoorstel Voortman/Schouw ter vervanging van de Wob door een Wet open overheid (Kamerstukken II 2013/14, 33328, nrs. 8, 9 en 13) staat het onderwerp van doel en strekking van de openbaarheidswetgeving inmiddels prominent op de politieke agenda. Ook dit wetsvoorstel gaat uit van een substantiële uitbreiding van informatierechten van burgers, zowel algemeen als specifiek. Uitgangspunt is het recht op toegang in artikel 1.1.: “Een ieder heeft recht op toegang tot publieke informatie, zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen.” In artikel 2.5 van hoofdstuk 2. Algemene bepalingen, is ter vervanging van de functie van het publiek belang in de Wob als afbakeningscriterium en afwegingsfactor, het algemeen belang van openbaarheid geformuleerd: “Bij de toepassing van deze wet wordt uitgegaan van het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving.” Als onderdeel van de regeling van de openbaarmaking op verzoek, zijn tevens een aantal aanspraken op specifieke informatievoorziening opgenomen. Daarbij gaat het in het in het bijzonder om: (a) semi-selectieve verstrekking van informatie die de verzoeker betreft (artikel 5.5), (b) selectieve verstrekking van niet-openbare informatie wegens klemmende redenen (artikel 5.6) en (c) semi-selectieve toegang tot niet-openbare informatie ten behoeve van historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek (artikel 5.7). Het voorgestelde regime schept dus uitdrukkelijk ruimte voor openbaarmaking van overheidsinformatie voor andere doelen dan het publiek belang van een goede en democratische bestuursvoering in de Wob. Het voorgestelde regime van (semi-)selectieve openbaarmaking met het oog op specifieke belangen, vertoont echter op enkele onderdelen een grote overlap met de privacywetgeving. Het risico is dat essentiële privacykwesaties, met inbegrip van professionele geheimhoudingsregimes, zoals het medisch beroepsgeheim, primair in deze context van openbaarheidswetgeving beoordeeld zullen gaan worden. De voorziening met betrekking tot de beschikbaarheid van informatie over overledenen in het voorgestelde artikel 5.5, tweede lid, is zo’n voorbeeld van in essentie onvoldoende doordachte regelgeving, ter “reparatie” van onjuiste Afdelingsjurisprudentie. Ook nu al bestaat er op onderdelen spanning tussen de specifieke, sterk functioneel ingekleurde, interpretatie van de Afdeling van de persoonlijke levenssfeer als weigeringsgrond in de Wob, en de algemeen gangbare interpretatie van dit (grond)recht. Zoals bekend kan zijn ben ik een groot voorstander van uitbreiding van openbaarheidsaanspraken binnen en buiten de Wob, dat mag echter niet de ogen doen sluiten voor mogelijk ongewenste neveneffecten van te enthousiaste wetgeving.

G. Overkleeft-Verburg