Herschrijf het recht arsaequi.nl/maandblad 🗁 AA20100766

EEN PERSOONLIJK RECHT OP INFORMATIE IN DE WOB?

Willem Konijnenbelt*

1 De Wet openbaarheid van bestuur

De jaren 70 van de vorige eeuw stonden onder meer in het teken van de emancipatie van de burger en, in verband daarmee, van 'openbaarheid van bestuur'. De eerste wet met die naam, roepnaam Wob, uit 1978, wilde dat de overheid spontaan openheid van zaken zou geven zodra dat van belang was voor een 'goede en democratische bestuursvoering'; dat is wat wel genoemd wordt de *actieve openbaarheid* van bestuur. Daarnaast konden onder het bestuur berustende documenten openbaar worden gemaakt op verzoek; dan gaat het om *passieve openbaarheid*. De wet ging hierbij uit van het beginsel 'openbaar, tenzij': aan een verzoek om openbaarmaking moest gevolg worden gegeven tenzij een van de in de wet genoemde weigeringsgronden zich voordeed. Zo nodig konden documenten gedeeltelijk openbaar worden gemaakt of konden ze worden geanonimiseerd. De nu geldende wet, uit 1991, is helemaal op dezelfde leest geschoeid; inhoudelijk verschilt ze nauwelijks van haar voorgangster.

2 'Openbaar = openbaar'

Als een document op verzoek openbaar wordt gemaakt ingevolge de Wob, eventueel gedeeltelijk, krijgt het daarmee (in zoverre) de status van openbaar document. Weliswaar wordt het alleen verstrekt aan degene die erom heeft gevraagd. Maar vragen anderen er daarna ook om – aan hetzelfde bestuursorgaan, of aan een ander orgaan, dat ook over dat document of die gegevens beschikt – dan *moet* het gevraagde worden verstrekt: voortaan zijn de gegevens *openbaar*, wat per definitie wil zeggen: potentieel toegankelijk voor iedereen.

Dat passieve openbaarheid van gegevens die op grond van de Wob openbaar zijn gemaakt, openbaarheid voor iedereen betekent, is pas definitief duidelijk geworden dankzij een actie van de Groningse hoogleraar bestuursrecht Damen, waarbij deze (gelukkig) over heel wat uithoudingsvermogen bleek te beschikken. Ik vertel het verhaal hier heel in het kort, namelijk alleen voor zover het van belang is voor mijn onderwerp; de complete historie is te vinden in Damens artikel in dit blad: 'Openbaarheid van bestuur is weer echte openbaarheid' (*AA* 2000, p. 663, 🗁AA20000663).

In 1986 had de minister van Justitie 'na zorgvuldige afweging' aan de KNVB toegestaan op grond van de Wob gegevens te verstrekken over 'voetbalvandalisme' gepleegd door met naam, toenaam en adres aan te duiden personen. Op grond van de Wob? Ja, want een andere wettelijke grondslag viel niet te verzinnen. 'Dan kan ik die gegevens dus ook krijgen', dacht Damen, en hij vroeg in 1992 aan de minister om de gegevens die eerder aan de KNVB waren verstrekt. Wat de minister weigerde, 'omdat de verzoeker niet een bijzonder, zwaarwegend publiek belang behartigt', zodat verstrekking van de gegevens moest worden geweigerd op de gronden 'eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer' en 'voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van de bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden' (art. 10, tweede lid, Wob). Na veel problemen, die vooral te maken hadden met het aanvankelijk niet beslissen op Damens bezwaarschrift tegen de weigeringsbeschikking, komt op 25 april 2000 de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak. De Afdeling schenkt klare wijn:

> '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 deelt het standpunt van de Minister dan ook niet.'[1]

Waarop het dictum dan ook luidt: 'draagt de Minister van Justitie op om binnen zes weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming daarvan een nieuw besluit te nemen en dit aan appellant toe te zenden'. Op de laatste dag van die termijn verklaarde de secretaris-generaal van het ministerie het bezwaar van Damen alsnog gegrond en zond hij de gevraagde gegevens toe. Hij kon ook moeilijk anders.

Daarmee was de strekking van de Wob duidelijk: verstrekking op grond van deze wet betekent *openbaarmaking*, zodat eenmaal verstrekte gegevens vervolgens 'op straat liggen'. En dat was inderdaad precies de bedoeling van de wet.

3 Bijzondere belanghebbenden

Maar deze mooie uitslag heeft ook een keerzijde. Vraagt iemand onder de Wob om gegevens waarover de overheid beschikt, dan is volstrekt irrelevant *waarom* hij de gegevens vraagt. Misschien heeft de verzoeker helemaal geen belang maar wil hij het betrokken bestuursorgaan alleen maar werk bezorgen (dat komt voor, zij het gelukkig in een minderheid van de gevallen). Of, andere mogelijkheid: misschien heeft hij juist een heel groot persoonlijk belang, bijvoorbeeld omdat het gaat om gegevens van kinderen of een ander familielid, van een debiteur, gegevens over een onroerende zaak die hij wil kopen, of wat dan ook.

Bij de beslissing op een Wob-verzoek doet dit er allemaal niet toe. Dat spreekt

Foto © Marten Hoogstraat

vanzelf wanneer moet worden onderzocht of zich een 'absolute' weigeringsgrond voordoet zoals genoemd in artikel 10, eerste lid (de veiligheid van de Staat dreigt te worden geschaad, het gaat om vertrouwelijk verstrekte bedrijfsgegevens, of er is gevraagd om persoonsgegevens waarvan de verstrekking inbreuk zou maken op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken persoon, om de belangrijkste te noemen). Maar in de praktijk spelen de zogenaamde relatieve weigeringsgronden van het tweede lid veel vaker. Die gronden moeten worden afgewogen tegen 'het belang (…) van het verstrekken van informatie ingevolge deze wet', zoals dit artikellid het formuleert. Alleen het (door de wet veronderstelde en vooropgestelde) abstracte, algemene belang van openbaarheid van onder de overheid berustende informatie kan dus in de weegschaal worden gelegd, dringende eigen belangen van de verzoeker niet.

Daarmee geeft de Wob geen mogelijkheid tot het verstrekken van informatie *alleen aan de verzoeker, vanwege diens persoonlijke belang daarbij*. Sterker: er is geen *algemene* wettelijke regeling die daarin voorziet. Er zijn wel enkele *bijzondere* wetten, die een beperkt recht op toegang tot *sommige* soorten overheidsinformatie geven aan belanghebbenden; bijvoorbeeld de Wet bescherming persoonsgegevens, de Wet op de politieregisters, de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

Een Tilburgse evaluatie onderkende het bezwaar ook en stelde daarom voor na artikel 11 een bepaling in te voegen die het mogelijk maakt om informatie die niet openbaar kan worden gemaakt onder de bestaande bepalingen, wel te verstrekken 'aan degene die kan aantonen bij verstrekking een zwaarwegend belang te hebben'; voor de betrokkene zou dan wel een geheimhoudingsplicht gelden.[2] E.J. Daalder suggereerde in zijn proefschrift *Toegang tot overheidinformatie* een iets meer uitgewerkte bepaling, waarvan het belangrijkste pluspunt vergeleken bij het Tilburgse voorstel is dat geheimhouding *kan* worden opgelegd, maar dat de geheimhoudingsplicht niet rechtstreeks uit de wet voortvloeit.[3]

De wetgever heeft tot op heden echter geen sjoege gegeven. Wat betekent dat verzoekers die dringend belang hebben bij bepaalde informatie en aan wie die informatie eigenlijk ook best zou kunnen worden verschaft gezien de belangen in kwestie, veelal in de kou blijven staan. Dat dit spoedig moge veranderen!

* Prof.mr. W. Konijnenbelt is staatsraad en hoogleraar bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam.

1 ABRvS 25 april 2000, *JB* 2000/142.

2 J.E.J. Prins e.a., *Over wetten en praktische bezwaren, Een evaluatie en toekomstvisie op de wet openbaarheid van bestuur*, Tilburg 2004, p. 21. (*http://rechten.uvt.nl/simone/Wobevaluatie_def.pdf*)

3 E.J. Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie, het grensvalk tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid*, Den Haag: BJu 2005, p. 185.