

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer dr. R.H.A. Plasterk
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Amsterdam, 18 augustus 2014

Betreft: reactie op wijzigingsvoorstel Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

Geachte heer Plasterk,

Graag reageren de *Nederlandse Vereniging van Journalisten* (NVJ), het *Nederlands Genootschap van Hoofdredacteurs*, het *Persvrijheidsfonds* (PVF), de *Vereniging van Onderzoeksjournalisten* (VVOJ) en de brancheorganisatie voor nieuwsbedrijven *NDP Nieuwsmedia* in deze gezamenlijke bijdrage op de in consultatie gebrachte wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) in verband met aanvullingen ter voorkoming van misbruik.

Uitgangspunt van de Wob

Overheidsinformatie is openbaar, tenzij zwaarwegende redenen openbaarheid in de weg staan. De journalistieke praktijk leert dat dit uitgangspunt onder de huidige Wob bijzonder slecht uit de verf komt. Het voorliggende wetsontwerp zal daar geen verandering in brengen. Het echte probleem is dat de bestuursorganen veel te weinig informatie actief openbaar maken en er veel te lang over doen om de informatie desgevraagd vrij te geven. De journalistieke organisaties missen in het wetsontwerp elke aanzet om hier verbetering in te brengen.

Zolang de overheid zich meer richt op het níét verstrekken van informatie en moeiteloos de eigen deadlines negeert, is de gekozen oplossingsrichting van het wetsontwerp slechts een vorm van symptoombestrijding. Als journalistieke organisaties roepen we de overheid op de aandacht te richten op het efficiënt organiseren van informatie en inrichten van processen bij bestuursorganen. Alleen dan is de overheid echt in staat om tijdig en accuraat informatie te verstrekken aan haar burgers. Met een betere informatiehuishouding bij bestuursorganen is het misbruik dat u nu constateert, nauwelijks nog mogelijk.¹

Andere landen kunnen daarin een voorbeeld voor Nederland zijn. In Scandinavische landen wordt informatie vaak binnen 24 of 48 uur (!) geleverd. Landen als het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten maken vele malen meer informatie openbaar dan Nederlandse bestuursorganen gewend zijn te doen. Kortom, een betere werking van de Wob is mogelijk.

¹ *Kamerstukken II 2011/12, 33328, 3, p. 33.*

Het belang van de Wob

De journalistiek fungeert als publieke waakhond van de samenleving om politiek en overheid rekenschap te laten afleggen aan het publiek. Het tijdig en daadwerkelijk verkrijgen van overheidsinformatie is een belangrijk instrument voor journalisten om deze taak te kunnen uitvoeren. Het recht op nieuwsgaring is een fundamenteel recht, dat is erkend in onder meer het *Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens*. Helaas moeten we vaststellen dat de overheid de intentie van de Wob nauwelijks waarmaakt. Journalisten bemerken bij de overheid vaak onwil om de gevraagde informatie te geven, waarbij termijnen vaker wel dan niet worden overschreden.

Het staat buiten kijf dat goede redenen kunnen bestaan om maatregelen te treffen om evident misbruik van de Wob aan te pakken. Die maatregelen moeten dan in elk geval proportioneel zijn. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het voor een bestuursorgaan beslist niet eenvoudig is om Wob-verzoeken als 'misbruik' te kwalificeren. Bij de beslissing over een Wob-verzoek is het immers niet relevant of sprake is van bijvoorbeeld een objectief bepaalbaar, actueel of persoonlijk belang.

Disproportionele maatregel

Het wetsontwerp pakt niet alleen kennelijk 'misbruik' aan, maar neemt voor *alle* verzoekers mogelijkheden weg om een efficiënte en tijdige openbaarmaking van informatie af te dwingen. Door het afschaffen van de dwangsom in combinatie met het straffeloos oprekken van de beslistermijn ontnemt het wetsontwerp ook journalisten een pressiemiddel om een bestuursorgaan te bewegen tot een tijdige afgifte van informatie. Dat raakt principiële democratische waarden, omdat bestuursorganen wettelijke termijnen in de beoogde situatie zonder consequenties kunnen overschrijden. Dat komt neer op een uitholling van rechten – terwijl de overheid juist een positieve verplichting heeft om vrije nieuwsgaring mogelijk te maken.

Het probleem dat door een relatief beperkt aantal Wob-verzoeken (dat als misbruik kan worden gekwalificeerd) wordt veroorzaakt, wordt door het wetsontwerp 'opgelost' door *alle* verzoekers te duperen. Daarmee is het wetsvoorstel bijzonder disproportioneel. In het wetsvoorstel wordt een gang naar de bestuursrechter als oplossing aangedragen, om zo tijdige afgifte van overheidsinformatie af te dwingen. Daaraan kleven echter belangrijke bezwaren.

Gevolg: beslistermijn van 4 naar 18 weken

Journalisten dienen geen Wob-verzoeken in om dwangsommen te innen, maar om informatie tijdig en spoedig beschikbaar te krijgen voor publicatie en daarmee het publieke debat. De dwangsom is het enige niet-juridische pressiemiddel om een spoedige afgifte van deze informatie te bevorderen, wanneer een bestuursorgaan in gebreke blijft met de beschikbaarstelling van deze informatie. Het is veelvuldig aangetoond dat bestuursorganen met regelmaat in gebreke blijven en pressiemiddelen nodig zijn om bestuursorganen te dwingen wettelijke bepalingen na te leven.² Ook in onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen³ wordt aangedrongen op kortere termijnen en eenvoudigere procedures om verstrekking van informatie af te dwingen, omdat binnen de bestaande wetgeving controle op het functioneren van de overheid, juist ook door lange beslittermijnen, tekortschiet.

Een bestuursorgaan moet nu in beginsel binnen een termijn van vier weken een Wob-beslissing nemen, maar het orgaan kan deze termijn gemotiveerd verdagen met vier weken. Wanneer een beslissing uitblijft, dwingt het wetsontwerp de Wob-verzoeker een gang naar de bestuursrechter te maken. De verzoeker moet dan opnieuw acht weken wachten, vanwege de beslistermijn na het indienen van het beroep. Na de beslissing van de bestuursrechter heeft het bestuursorgaan op grond van het nieuwe wetsvoorstel nog minimaal twee weken gelegenheid om een beslissing te nemen.

² *Kamerstukken II 2011/12, 33328, 3*, p. 32 en Vleugels, Zwartboek Wob, 2010.

³ Onderzoek naar het effect van de Wob, Aline Klingenberg, Rijksuniversiteit Groningen, 2011.

Het voorgaande betekent dat een bestuursorgaan in de nieuwe situatie de in de Wob verankerde reactietermijn van vier weken straffeloos kan oprekken tot achttien (!) weken om een beslissing te nemen op een verzoek tot afgifte van informatie. Dit wetsontwerp legitimeert daarmee de situatie zoals die zich nu al vaak voordoet bij afhandeling van Wob-verzoeken. Het behoeft geen toelichting dat dit een volstrekt verkeerd signaal is voor een snelle afhandeling van verzoeken. Een Wob-verzoek verliest na een dergelijk lange termijn aan journalistieke relevantie en het eventuele resultaat aan (nieuws)waarde, omdat bijvoorbeeld de politieke besluitvorming bij het uiteindelijk beschikbaar stellen van de informatie allang is afgerond.⁴

Juist om deze reden is de mogelijkheid van beroep in de memorie van toelichting bij de *Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen* nog afgedaan als een in de praktijk onvoldoende effectief middel om op te treden tegen een stilzittend bestuursorgaan.⁵ Het bevreemdt ons dat nu opeens betoogd wordt dat de mogelijkheid van beroep wél voldoende zal zijn om bestuursorganen aan te sporen verzoeken tijdig af te handelen.

Het was bij de totstandkoming van de Wob nota bene de bedoeling van de wetgever om met het oog op het journalistieke belang een korte beslistermijn van een week te hanteren. Het zou dan ook voor de hand liggen als de beslistermijn bij het buiten werking stellen van de *Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen* voor de Wob weer verkort zou worden naar een termijn van veertien of zeven dagen. Ook gelet op de forse verbetering van de doorzoekbaarheid van (digitale) documenten, zou het logisch zijn om de beslistermijnen juist aanzienlijk te verkorten.

De passage in het wetsontwerp die rept over een ‘onbillijke’ situatie wanneer een bestuursorgaan (na een uitspraak van de bestuursrechter) verplicht is om binnen een termijn van twee weken te beslissen over de afgifte van informatie, is naar onze mening onvolledig. Daarmee wordt miskend dat een bestuursorgaan voor de beslissing al zestien weken de tijd heeft gehad om het verzoek af te handelen.

Onnodige jurisdisering

Voor journalisten betekent een gang naar de bestuursrechter dat zij worden geconfronteerd met juridische procedures en griffiekosten die oplopen tot € 328. Voor de bestuursrechter resulteert een toestroom van dergelijke beroepszaken in een toename van werkdruk, met gevolgen voor de kwaliteit van de rechtspraak. Onduidelijk is waarom de toename van het aantal beroepsprocedures bij de bestuursrechter (indien daar al sprake van zou zijn) van tijdelijke aard zou zijn. Het uitzonderen van de *Wet openbaarheid van bestuur* van de *Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen* zal leiden tot een vergaande en onnodige jurisdisering van Wob-verzoeken, dat een aantoonbaar afschrikwekkend effect heeft op journalisten om een beroep te doen op deze wet⁶.

Verplichting tot ‘informeel overleg’

Het wetsvoorstel introduceert verder een verplichting voor journalisten en bestuursorganen om na een verzoek met elkaar in ‘*informeel overleg*’ te treden. Een journalist moet zich er in dit gesprek bewust van zijn dat ‘*hij van het bestuursorgaan niet het onmogelijke kan vragen*’ en niet ‘*onwrikbaar [mag] vasthouden aan het eigen standpunt*’. Wanneer een journalist een dergelijk gesprek weigert, kan dit consequenties hebben voor de vergoeding van de proceskosten – waaronder bijvoorbeeld advocaat- en griffiekosten – bij een beroepsprocedure.

De *Algemene wet bestuursrecht* kent geen verplichting tot overleg en bepaalt slechts dat het instellen van beroep (wegens niet tijdig beslissen) bij de bestuursrechter niet mogelijk en redelijk is, wanneer de

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 328, nr. 3, p. Persvrijheidsmonitor 2010, AMA, 2011, Diemen.

⁵ *Kamerstukken II* 2004/05, 29934, 3, p. 1.

⁶ Onderzoek naar het effect van de Wob, Aline Klingenberg, Rijksuniversiteit Groningen, 2011.

aanvrager schriftelijk heeft ingestemd met uitstel.⁷ Deze bepaling regelt dus dat een beroep wegens niet tijdig beslissen niet-ontvankelijk is indien een aanvrager eerder akkoord is gegaan met uitstel van de beslissing, omdat de beslistermijn in die gevallen wordt opgeschort of verlengd. De bepaling betekent in geen geval een verplichting tot overleg.

Het gevaar van de totstandkoming van een verplichting tot overleg is dat journalisten tegenover het bestuursorgaan ‘informeel’ het belang van openbaarmaking kenbaar moeten maken en moeten afwegen, terwijl zij hun werk volstrekt zelfstandig en dus los van overheidsbemoeienis moeten kunnen uitvoeren. De essentie van de Wob is dan ook juist dat geen belang hoeft te worden aangetoond bij het indienen van een verzoek. Voor een bestuursorgaan gelden simpelweg de wettelijke beslistermijnen om een verzoek te behandelen. Het verplicht voeren van overleg miskent deze verplichting van het bestuursorgaan en is bovendien een onjuiste interpretatie van de *Algemene wet bestuursrecht*.

Betere openbaarheidswetgeving voorhanden

Dit wetsontwerp lijkt bovendien weinig afgestemd op het Verdrag van Tromsø uit 2009, dat geen absolute weigergronden kent. Ook het samenvallen van dit wetsontwerp met het initiatiefvoorstel *Wet open overheid* van de Kamerleden Voortman en Schouw is opvallend. Waar het wetsvoorstel van beide Kamerleden een fundamentele verbetering van de openbaarheid van bestuur is, verslechtert het voorliggende wetsontwerp juist de openbaarheid. Het wetsvoorstel van Voortman en Schouw regelt dat een bestuursorgaan binnen twee weken (in plaats van vier weken) moet beslissen, wat in lijn is met de situatie van de *Wet openbaarheid van bestuur* voordat deze door de *Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen* werd gewijzigd. Het spreekt voor zich dat de bepalingen van de *Wet open overheid* vanuit het oogpunt van openbaarheid de voorkeur genieten.

Noodzakelijke maatregelen

Met het oog op een betere werking van de Wob stellen het Genootschap, de NVJ, de VVOJ, het PVF en NDP Nieuwsmedia daarom de volgende maatregelen voor:

1. Breng allereerst de huidige Wob in lijn met het *Verdrag van Tromsø*. Nederland had dat verdrag als initiatiefnemer al in 2009 moeten ondertekenen.
2. Breng de wijzigingen voor de Wob daadwerkelijk in lijn met de *Wet open overheid* die momenteel door de Tweede Kamer wordt behandeld.
3. Voorkom juridisering van de Wob-procedure.
4. Maak van informeel overleg geen verplichting maar een advies, zoals de Nationale Ombudsman al schreef in zijn aanbevelingen voor de Wob in 2013⁸.
5. Journalisten doen geen beroep op de Wob voor geldelijk gewin. Echter, effectieve pressiemiddelen zijn meer dan ooit nodig om bestuursorganen te dwingen wettelijke termijnen in acht te nemen.

Wij vertrouwen erop dat u onze zorgen betreft in de verdere voorbereiding van het wetsontwerp. In een gesprek lichten we onze bezwaren graag nader toe.

Hoogachtend,

Frits Campagne – voorzitter NDP Nieuwsmedia

Marcel Gelauff – voorzitter Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren

Marjan Enzlin – voorzitter Nederlandse Vereniging van Journalisten

Frits van Exter – voorzitter Persvrijheidsfonds

Henk van Ess – voorzitter Vereniging van Onderzoeksjournalisten

⁷ *Kamerstukken II* 2005/06, 30435, 3, p. 14.

⁸ Aanbevelingen Wet openbaarheid van bestuur Nationale Ombudsman, december 2013.