

Openbaarmaking van overheidsinformatie

Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de wetgeving in Zweden, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Slovenië en Estland



**Universiteit
Leiden**
Instituut voor Publiekrecht

Mr. dr. A. Drahmman

Mr. L.F.D. Honée

Mr. O.A. al Khatib

September 2022

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Inhoudsopgave..... | 2 |
| 1 Inleiding..... | 8 |
| 1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag..... | 8 |
| 1.2 Leeswijzer..... | 10 |
| 2 Management samenvatting..... | 12 |
| 3 Openbaarmaking van overheidsinformatie in Nederland..... | 20 |
| 3.1 Inleiding..... | 20 |
| 3.2 Uitgangspunten voor openbaarheid..... | 20 |
| 3.3 Reikwijdte van de wetgeving..... | 21 |
| 3.4 De reikwijdte van het recht op informatie..... | 24 |
| 3.5 Actieve openbaarmaking..... | 24 |
| 3.6 Passieve openbaarmaking..... | 27 |
| 3.6.1 Informatieverzoeken: aantallen en feitelijke beslistermijnen..... | 27 |
| 3.6.2 Proces van openbaarmaking..... | 28 |
| 3.6.3 Termijnen en de begrenzing van de omvang van het verzoek..... | 28 |
| 3.7 Uitzonderingsgronden..... | 30 |
| 3.7.1 Absolute en relatieve uitzonderingsgronden..... | 30 |
| 3.7.2 Toepassing van de uitzonderingsgronden..... | 33 |
| 3.8 Toezicht, handhaving en rechtsbescherming..... | 35 |
| 3.9 Afronding..... | 36 |
| 4 Openbaarmaking van overheidsinformatie in het Verenigd Koninkrijk..... | 39 |
| 4.1 Inleiding..... | 39 |
| 4.2 Uitgangspunten voor openbaarheid..... | 39 |
| 4.3 Reikwijdte van de wetgeving..... | 40 |
| 4.4 De reikwijdte van het recht op informatie..... | 42 |
| 4.5 Actieve openbaarmaking..... | 43 |
| 4.6 Passieve openbaarmaking..... | 44 |
| 4.6.1 Informatieverzoeken: aantallen en feitelijke beslistermijnen..... | 44 |
| 4.6.2 Proces van openbaarmaking..... | 45 |
| 4.6.3 Begrenzing van de omvang van het verzoek..... | 45 |
| 4.6.4 Termijnen..... | 47 |
| 4.7 Uitzonderingsgronden..... | 47 |
| 4.7.1 24 uitzonderingsgronden..... | 47 |

| | | |
|-------|---|----|
| 4.7.2 | Systematiek van de uitzonderingsgronden..... | 48 |
| 4.7.3 | Toepassen van de uitzonderingsgronden | 50 |
| 4.7.4 | De public interest test..... | 50 |
| 4.7.5 | Stukken ten behoeve van intern beraad..... | 51 |
| 4.8 | Toezicht, handhaving en rechtsbescherming | 52 |
| 4.8.1 | Toezicht door ICO..... | 52 |
| 4.8.2 | Rechtsbescherming door ICO..... | 53 |
| 4.8.3 | Rechtsbescherming door de rechter..... | 54 |
| 4.9 | Afronding | 55 |
| 5 | Openbaarmaking van overheidsinformatie in Zweden | 58 |
| 5.1 | Inleiding..... | 58 |
| 5.2 | Uitgangspunten voor openbaarheid..... | 58 |
| 5.3 | Reikwijdte van de wetgeving | 59 |
| 5.4 | Reikwijdte van het recht op informatie | 60 |
| 5.5 | Actieve openbaarmaking | 61 |
| 5.6 | Passieve openbaarmaking | 62 |
| 5.6.1 | Informatieverzoeken: aantallen en feitelijke beslistermijnen..... | 62 |
| 5.6.2 | Verplichting om documentregisters bij te houden..... | 62 |
| 5.6.3 | Het proces van openbaarmaking | 63 |
| 5.6.4 | Begrenzing van de omvang van het verzoek | 64 |
| 5.6.5 | Termijnen | 65 |
| 5.7 | Geheimhoudingsgronden | 66 |
| 5.7.1 | Een wet met meer dan 100 geheimhoudingsgronden | 66 |
| 5.7.2 | Toepassing van de geheimhoudingsgronden | 68 |
| 5.8 | Toezicht, handhaving en rechtsbescherming | 70 |
| 5.9 | Afronding | 71 |
| 6 | Openbaarmaking van overheidsinformatie in Duitsland..... | 74 |
| 6.1 | Inleiding..... | 74 |
| 6.2 | Uitgangspunten voor openbaarheid..... | 74 |
| 6.3 | Reikwijdte van de wetgeving | 75 |
| 6.3.1 | Autoriteiten van de federale overheid | 75 |
| 6.3.2 | Informatierechten van de pers | 75 |
| 6.4 | Reikwijdte van het recht op informatie | 76 |
| 6.5 | Actieve openbaarmaking | 78 |
| 6.6 | Passieve openbaarmaking | 78 |
| 6.6.1 | Informatieverzoeken: aantallen en feitelijke beslistermijnen..... | 78 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 6.6.2 | Het proces van openbaarmaking | 79 |
| 6.6.3 | Begrenzing van de omvang van het verzoek | 80 |
| 6.6.4 | Termijnen | 82 |
| 6.7 | Uitzonderingsgronden | 82 |
| 6.7.1 | Vier artikelen met uitzonderingsgronden | 82 |
| 6.7.2 | Toepassing van de uitzonderingsgronden | 83 |
| 6.8 | Toezicht, handhaving en rechtsbescherming | 85 |
| 6.8.1 | Toezicht en handhaving | 85 |
| 6.8.2 | Rechtsbescherming | 86 |
| 6.9 | Afronding | 87 |
| 7 | Openbaarmaking van overheidsinformatie in Frankrijk | 90 |
| 7.1 | Inleiding | 90 |
| 7.2 | Uitgangspunten voor openbaarheid | 90 |
| 7.3 | De reikwijdte van de wetgeving | 92 |
| 7.4 | De reikwijdte van het recht op informatie | 93 |
| 7.5 | Actieve openbaarmaking | 95 |
| 7.6 | Passieve openbaarmaking | 97 |
| 7.6.1 | Informatieverzoeken: aantallen en feitelijke beslistermijnen | 97 |
| 7.6.2 | Het proces van openbaarmaking | 98 |
| 7.6.3 | Begrenzing van de omvang van het verzoek | 99 |
| 7.6.4 | Termijn | 100 |
| 7.7 | Uitzonderingsgronden | 100 |
| 7.7.1 | Uitzonderingsgronden | 100 |
| 7.7.2 | Toepassing van de uitzonderingsgronden | 102 |
| 7.8 | Toezicht, handhaving en rechtsbescherming | 103 |
| 7.8.1 | Toezicht en handhaving | 103 |
| 7.8.2 | Rechtsbescherming | 104 |
| 7.9 | Afronding | 105 |
| 8 | Openbaarmaking van overheidsinformatie in Estland | 109 |
| 8.1 | Inleiding | 109 |
| 8.2 | Uitgangspunten voor openbaarheid | 109 |
| 8.3 | Reikwijdte van de wetgeving | 110 |
| 8.4 | Reikwijdte van het recht op informatie | 112 |
| 8.5 | Actieve openbaarmaking | 113 |
| 8.5.1 | Categorieën informatie | 113 |
| 8.5.2 | Documentenregister en databases | 115 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 8.5.3 | Forum voor, en wijze van openbaarmaking: het RIHA-systeem..... | 117 |
| 8.6 | Passieve openbaarmaking | 117 |
| 8.6.1 | Informatieverzoeken: aantallen en feitelijke beslistermijnen | 118 |
| 8.6.2 | Proces van openbaarmaking..... | 118 |
| 8.6.3 | Begrenzing van de omvang van het verzoek | 119 |
| 8.6.4 | Termijnen..... | 120 |
| 8.7 | Uitzonderingsgronden | 120 |
| 8.8 | Toezicht, handhaving en rechtsbescherming | 122 |
| 8.8.1 | Toezicht door de Inspectie Gegevensbescherming | 122 |
| 8.8.2 | Toezicht door andere toezichthouders..... | 122 |
| 8.8.3 | Rechtsbescherming door de bestuursrechter | 123 |
| 8.9 | Afronding | 123 |
| 9 | Openbaarmaking van overheidsinformatie in Slovenië..... | 128 |
| 9.1 | Inleiding..... | 128 |
| 9.2 | Uitgangspunten voor openbaarheid..... | 128 |
| 9.3 | Reikwijdte van de wetgeving | 129 |
| 9.3.1 | Autoriteiten..... | 129 |
| 9.3.2 | Publieke bedrijven | 131 |
| 9.3.3 | Register van publieke entiteiten | 131 |
| 9.4 | Reikwijdte van het recht op informatie | 132 |
| 9.4.1 | Publieke informatie van autoriteiten..... | 132 |
| 9.4.2 | Publieke informatie van publieke bedrijven | 134 |
| 9.4.3 | Een bijzondere positie voor de journalisten | 135 |
| 9.5 | Actieve openbaarmaking | 135 |
| 9.5.1 | Informatie die actief openbaar moet worden gemaakt | 135 |
| 9.5.2 | Wijze van actieve openbaarmaking: fora | 136 |
| 9.6 | Passieve openbaarmaking | 139 |
| 9.6.1 | Informatieverzoeken: aantallen en feitelijke beslistermijnen..... | 140 |
| 9.6.2 | Proces van openbaarmaking..... | 140 |
| 9.6.3 | Begrenzing van de omvang van het verzoek | 141 |
| 9.6.4 | Termijnen..... | 142 |
| 9.7 | Uitzonderingsgronden | 142 |
| 9.7.1 | Systematiek van uitzonderingsgronden..... | 143 |
| 9.7.2 | Meer in detail: interne documenten ter voorbereiding van het besluit | 144 |
| 9.8 | Toezicht, handhaving en rechtsbescherming | 145 |
| 9.8.1 | Toezicht door het ministerie..... | 145 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 9.8.2 | Toezicht door de Informatiecommissaris | 145 |
| 9.8.3 | Rechtsbescherming door de Informatiecommissaris | 146 |
| 9.8.4 | Rechtsbescherming door de bestuursrechter | 146 |
| 9.9 | Afronding | 147 |
| 10 | Bevindingen | 152 |
| 10.1 | Uitgangspunten voor openbaarheid..... | 152 |
| 10.2 | Reikwijdte van de wetgeving | 153 |
| 10.2.1 | Verhouding tussen diverse wetten..... | 153 |
| 10.2.2 | Welke bestuursorganen vallen onder de wet? | 154 |
| 10.3 | De reikwijdte van het recht op informatie. | 156 |
| 10.3.1 | Informatie- of documentenstelsel? | 156 |
| 10.3.2 | Welke documenten vallen onder het recht op informatie? | 158 |
| 10.4 | Actieve openbaarmaking | 159 |
| 10.5 | Passieve openbaarmaking | 161 |
| 10.5.1 | Aantallen informatieverzoeken | 161 |
| 10.5.2 | Beslistermijn..... | 163 |
| 10.5.3 | Bepanking van (de omvang van) informatieverzoeken..... | 164 |
| 10.5.4 | Kosten | 166 |
| 10.6 | Uitzonderingsgronden | 166 |
| 10.7 | Toezicht, handhaving en rechtsbescherming | 170 |
| 10.7.1 | Toezicht en handhaving | 170 |
| 10.7.2 | Rechtsbescherming..... | 171 |
| 11 | Intermezzo: een voorbeeld ter illustratie | 174 |
| 11.1 | Casus | 174 |
| 11.2 | Reactietermijn..... | 175 |
| 12 | Analyse..... | 177 |
| 12.1 | Uitgangspunten voor openbaarheid..... | 177 |
| 12.2 | Reikwijdte van de wetgeving | 178 |
| 12.2.1 | Verhouding tussen diverse wetten..... | 178 |
| 12.2.2 | Welke rechtspersonen vallen onder de wet? | 179 |
| 12.3 | De reikwijdte van het recht op informatie | 180 |
| 12.3.1 | Informatie- of documentenstelsel | 180 |
| 12.3.2 | Welke documenten vallen onder het recht op informatie? | 182 |
| 12.4 | Actieve openbaarmaking | 184 |
| 12.5 | Passieve openbaarmaking | 186 |
| 12.5.1 | Aantallen informatieverzoeken en beslistermijnen..... | 186 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 12.5.2 | Begrenzing van (de omvang van) informatieverzoeken | 188 |
| 12.6 | Uitzonderingsgronden | 191 |
| 12.6.1 | Algemeen | 192 |
| 12.6.2 | Persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad | 193 |
| 12.7 | Toezicht, handhaving en rechtsbescherming | 194 |
| 12.8 | Afronding | 196 |
| 13 | Management summary in English | 197 |

1 Inleiding

1. Op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) is een internationaal rechtsvergelijkend onderzoek gedaan naar de openbaarheid van overheidsinformatie in zes verschillende landen, te weten Zweden, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, Slovenië en Estland. Door over de grens te kijken, kunnen mogelijk ‘best practices’ worden gevonden die Nederland zou kunnen overnemen.

1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag

2. De aanleiding voor dit onderzoek is hetgeen de minister van BZK in reactie op Kamervragen heeft aangegeven bij brief van 3 november 2021. De minister wilde internationaal rechtsvergelijkend onderzoek laten uitvoeren naar “wetgeving in andere landen, zodat we hiervan kunnen leren en mogelijk onze wetgeving op punten kunnen aanpassen, wanneer we onze informatiebasis op orde hebben. Is de intensieve belangenafweging die de openbaarheidswetgeving van ons vraagt bijvoorbeeld nog wel opportuun? Een onderzoek kan ons leren hoe andere landen hiermee omgaan.”¹
3. In dit onderzoeksrapport staat dan ook het vergelijken van de wetgeving in zes verschillende landen centraal. Daarbij is waar mogelijk ook gekeken naar de uitvoeringspraktijk. Zo is bijvoorbeeld (waar mogelijk) niet alleen de wettelijke beslistermijn weergegeven, maar ook de beslistermijn in de praktijk.
4. In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Hoe wordt in het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Frankrijk, Duitsland, Estland en Slovenië door middel van wetgeving geborgd dat op Rijksniveau overheidsinformatie openbaar wordt gemaakt en hoe wordt deze wetgeving in de praktijk uitgevoerd?
5. Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden is voor ieder land in het bijzonder gekeken naar de volgende aspecten:
 - 1) Wat zijn belangrijke uitgangspunten voor het recht op openbaarheid van overheidsinformatie: is het bijvoorbeeld een recht dat verankerd is in de Grondwet?
 - 2) Wat is de reikwijdte van het recht op overheidsinformatie: welke overheidsinstanties vallen onder dit recht en omvat het recht bijvoorbeeld ook e-mails en SMS-berichten?
 - 3) Worden er documenten actief openbaar gemaakt?
 - 4) Hoe worden documenten op verzoek openbaar gemaakt: welke termijnen worden gehanteerd (in de wet en in de praktijk) en zijn er regels die de omvang van een verzoek reguleren?
 - 5) Welke uitzonderingsgronden kennen de diverse landen en hoe worden deze toegepast?
 - 6) Hoe wordt de naleving van de regels geborgd, bijvoorbeeld door een toezichthouder en/of de rechter?
6. In dit onderzoek is uitsluitend gekeken naar de wetgeving op Rijksniveau. De reden hiervoor is dat de gekozen landen allemaal een andere staatsinrichting hebben. Duitsland is bijvoorbeeld een federatie met deelstaten. Deze deelstaten zijn bevoegd om hun eigen regels over de openbaarheid van overheidsinformatie vast te stellen. Om te kunnen komen tot een goede, eenduidige rechtsvergelijking is het daarom van belang om vergelijkbare wetgeving met elkaar te vergelijken. Aangezien alle landen

¹ Kamerstukken II, 2021/22, Aangangsel van de Handelingen nr. 641, p. 5, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-1004833>.

een Rijksniveau met ministeries kennen is de wetgeving op dit niveau als referentiepunt genomen. Dat doet er niet aan af dat ieder land zijn eigen rechtssysteem met eigen kenmerken heeft. Dit onderzoek legt de focus op de openbaarheid van overheidsinformatie en beschrijft niet het gehele rechtssysteem van de landen. Bij het overnemen van een 'best practice' uit een land zal dan ook kritisch moeten worden gezien of dit wel past binnen het Nederlandse rechtssysteem.

7. De wijze waarop andere landen hun informatiehuishouding (al dan niet) op orde hebben, maakt geen onderdeel uit van het onderzoek. In het onderzoek is dus bijvoorbeeld niet betrokken hoe en waar documenten in de diverse landen worden opgeslagen. Hierdoor is het niet mogelijk om te beoordelen in hoeverre de wijze waarop documenten zijn opgeslagen bijdraagt aan de snelheid waarmee die documenten openbaar gemaakt kunnen worden. Overwogen zou kunnen worden om hier nog aanvullend onderzoek naar te doen.
8. Dit onderzoek heeft bestaan uit een desktop research die bestond uit het analyseren van de wetteksten, openbare internetinformatie en wetenschappelijke literatuur. Daarnaast zijn aan ieder land per e-mail twee vragen over de uitvoeringspraktijk gesteld.² De antwoorden op die vragen zijn voor ieder land apart in de paragraaf over passieve openbaarmaking verwerkt. Daarnaast is in dezelfde e-mail een korte casus voorgelegd.³ De reactie op deze casus is opgenomen in hoofdstuk 11. In dit hoofdstuk is ook opgenomen wat de reactietermijn was op de door ons gestelde vragen. Het desktop onderzoek voor Duitsland en Frankrijk is primair verricht door Ola al Khatib en voor de andere landen (het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Slovenië en Estland) door Louis Honée.
9. Voor het onderzoek is gekozen voor zes landen. De lidstaten van de EU kunnen in verschillende groepen worden ingedeeld. Kranenborg en Voermans beschrijven hoe de openbaarheidsregelgeving in drie verschillende tradities kunnen worden ingedeeld. De eerste traditie is de Anglo-Amerikaanse indeling die wordt gekarakteriseerd door de gedachte dat de overheid een noodzakelijk kwaad is en een voortdurende bedreiging voor de vrijheid van de burger. Vanuit dit wantrouwen bevat de openbaarheidswetgeving strikte regels voor de overheid. De Verenigde Staten vallen in deze categorie. De tweede traditie is de continentale traditie, waarin de overheid wordt gezien als een betrouwbare overheid. De openbaarheidsregelgeving reflecteert dit impliciete vertrouwen in de overheid. Frankrijk, Duitsland en Nederland hebben deze traditie. De laatste traditie is het Scandinavische (Nordic) model, waarin overheid en burger als partners worden gezien. Zweden, Denemarken en Estland hanteren dit model.⁴ Dragos e.a. hanteren een andere indeling, namelijk op basis van hoe lang lidstaten al openbaarheidsregelgeving hebben. Onderscheid kan dan worden gemaakt tussen de Scandinavische landen (oudste traditie); West Europa; Centraal en Oost-Europa (waar de regelgeving dateert

² Het betreft de volgende twee vragen:

1. Would you be so kind to provide us with available data regarding the handling of document requests, such as: (a) The amount of requests that is filed per year at central government level; (b) The average amount of documents that is asked for in a request; and (c) The average duration between the moment when the request is made and the moment when the request is completed.

2. Would you be so kind to provide us with an overview of the IT tools are used at central government level to handle document requests, such as (a) IT tools for document storage, including tools for marking confidential information; (b) IT tools for making confidential passages unreadable; (c) IT tools to search the requested documents within the government; (d) IT tools to publish the requested documents to the applicant or to the public?

³ De tekst van deze casus luidt als volgt: "Suppose that a request for information is made for "all documents from March 2020 to date relating to the measures taken to manage the Covid pandemic, including but not limited to internal emails between officials". Suppose that this request, in this form, concerns approximately 100,000 documents. Would such a request be accepted and could it lead to the provision of the documents? If not, why not? If so, how would such a voluminous request be handled in practice?"

⁴ Kranenborg en Voermans, *Access to Information in the European Union*, Europa Law Publishing 2005, p. 25-26 (hierna: Kranenborg en Voermans 2005).

van na de val van het communisme) en als laatste de nieuwe regelgeving van het Verenigd Koninkrijk en Duitsland.⁵ Gelet op de beperkte duur van dit onderzoeksproject konden niet alle EU-lidstaten worden onderzocht. Gekozen is daarom voor een aantal landen die passen in de hiervoor genoemde verschillende indelingen, namelijk twee landen met een Scandinavisch model (Zweden en Estland); twee landen uit Centraal Europa (Frankrijk en Duitsland); één land uit Oost-Europa (Slovenië); en ten slotte het Verenigd Koninkrijk (Angelsaksisch land met moderne regelgeving).

10. Een concept van dit rapport is voorgelegd aan een begeleidingscommissie, bestaande uit prof. mr. A.E. (Jon) Schilder (hoogleraar staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam), I.F. (Ilona) von Stein (senior beleidsmedewerker overheidsinformatie en archieven, ministerie van OCW), mr. dr. J.A.E. (Juliette) van der Jagt (senior juridisch adviseur, Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en mr. dr. P.M. (Pien) van den Eijnden (coördinerend wetgevingsjurist staats- en bestuursrecht, ministerie van BZK). Wij willen de commissie hartelijk danken voor haar suggesties.

1.2 Leeswijzer

11. Dit onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. Het rapport begint met een management samenvatting waarin de in hoofdstuk 12 geschetste alternatieven voor de Nederlandse openbaarheidswetgeving kort onder elkaar worden gezet (hoofdstuk 2). Daarna wordt de huidige Nederlandse regelgeving geschetst (hoofdstuk 3). Hierdoor wordt het eenvoudiger om een vergelijking te maken met hetgeen in de daaropvolgende hoofdstukken wordt beschreven over de regelgeving in andere landen. In de hoofdstukken daarna wordt ingegaan op de regelgeving over openbaarheid van overheidsinformatie in het Verenigd Koninkrijk (hoofdstuk 4), Zweden (hoofdstuk 5), Duitsland (hoofdstuk 6), Frankrijk (hoofdstuk 7), Estland (hoofdstuk 8) en Slovenië (hoofdstuk 9).
12. Alle hoofdstukken hebben een gelijke opbouw. Eerst wordt ingegaan op de uitgangspunten van het recht op openbaarheid (paragraaf 2). Vervolgens wordt ingegaan op de reikwijdte van het recht op openbaarheid, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de vraag welke bestuursorganen onder de wet vallen (paragraaf 3) en welke documenten onder het openbaarheidsrecht vallen (paragraaf 4). Daarna wordt ingegaan op de wetgeving en de praktijk rondom de actieve en passieve openbaarmaking (paragraaf 5 en 6). Ook wordt van ieder land uiteengezet wat de uitzonderingsgronden op het recht op informatie zijn (paragraaf 7). Als laatste wordt het systeem voor toezicht en handhaving beschreven (paragraaf 8). Ieder hoofdstuk wordt afgesloten met een tussenconclusie.
13. Hoofdstuk 10 is een vergelijkend hoofdstuk waarin van ieder van de hiervoor genoemde onderwerpen kort wordt beschreven hoe dit in de diverse landen is gereguleerd. Hoofdstuk 11 bevat daarna een kort intermezzo. Bij wijze van experiment is aan de diverse landen per e-mail een casus van een omvangrijk informatieverzoek voorgelegd. De antwoorden die wij ontvingen en een overzicht van de reactietermijnen is opgenomen in dit hoofdstuk.
14. Op basis van de bevindingen uit hoofdstuk 10, is in hoofdstuk 12 een analyse gemaakt. In dit hoofdstuk wordt, wederom aan de hand van de hiervoor genoemde onderwerpen, geanalyseerd welke verschillen er zijn ten opzichte van Nederland. Door deze alternatieven te schetsen kunnen aanknopingspunten worden gevonden voor mogelijke wijzigingen van de Nederlandse regelgeving rondom de openbaarheid van overheidsinformatie. Daarmee hoopt dit onderzoek een bijdrage te leveren aan de discussies die op dit moment in Nederland gevoerd worden over het recht op openbaarheid van overheidsinformatie.

⁵ Dragos, Kovac en Marseille (red.), *The laws of Transparency in Action*, Palgrave Macmillan 2019, p. 2 (hierna: Dragos e.a. 2019).

15. Ten slotte is in hoofdstuk 13 een Engelse vertaling van de management samenvatting gevoegd, zodat de bevindingen van het rechtsvergelijkend onderzoeker breder kunnen worden gedeeld, in het bijzonder met de contactpersonen uit de onderzochte landen die antwoord hebben gegeven op de in hoofdstuk 11 gestelde vragen.

Mr. dr. A. (Annemarie) Drahmman, universiteit Leiden

Mr. L.F.D. (Louis) Honée, universiteit Leiden

Mr. O.A. (Ola) al Khatib, universiteit Utrecht

September 2022

2 Management samenvatting

16. In dit rapport is aan de hand van een aantal deelonderwerpen van zes verschillende landen onderzocht hoe de openbaarheid van overheidsinformatie is gereguleerd. In hoofdstuk 10 zijn de bevindingen van de diverse landen op een rij gezet en in hoofdstuk 12 zijn deze bevindingen geanalyseerd door aan te geven welke verschillen er bestaan ten opzichte van de Nederlandse wetgeving. In deze samenvatting worden de in dat hoofdstuk geschetste alternatieven voor de Nederlandse openbaarheidswetgeving kort onder elkaar gezet.

Uitgangspunten voor openbaarheid

17. In Nederland is het recht op overheidsinformatie recentelijk gecodificeerd als wettelijk recht, maar het recht is niet opgenomen in de Grondwet. Het is dus geen grondrecht. Met de wettelijke codificatie kan, naar het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk een eerste stap worden gezet naar de beoogde cultuurverandering. Zweden, Estland en Slovenië laten zien dat het opnemen van het recht op overheidsinformatie in de Grondwet het belang van openbaarheid kan versterken, omdat openbaarheid daarmee dezelfde status krijgt als andere grondrechten, zoals privacy. De discussie over de wenselijkheid van een grondwettelijke verankering van het recht op openbaarheid van overheidsinformatie zou dan ook in een bredere dialoog binnen de Nederlandse samenleving moeten plaatsvinden: is de Nederlandse burger bereid om iets van zijn privacy op te geven om zo meer overheidsinformatie voor eenieder openbaar te kunnen maken?
18. Als daarnaast wordt gekeken naar de redenen die in Nederland worden gegeven om overheidsinformatie openbaar te maken dan zien deze met name op het mogelijk maken van controle op het openbaar bestuur. Openbaarheid van overheidsinformatie draagt daarmee bij aan het goed functioneren van onze democratische rechtsstaat. In andere landen (waaronder Estland en Slovenië) wordt naast deze functie nog een tweede functie van openbaarheid benadrukt en dat is het voorkomen van corruptie. Deze tweede functie krijgt in Nederland tot nu toe weinig aandacht. Hoewel Nederland positief scoort op de Corruption Perceptions Index,⁶ zou dit tweede perspectief een toegevoegde waarde kunnen hebben voor twee onderdelen van de openbaarheidswetgeving. Ten eerste zou meer (gedetailleerdere) informatie over overheidsuitgaven en -inkomsten openbaar kunnen worden gemaakt op een toegankelijke(re) wijze (bijvoorbeeld via overzichtsportalen). Ten tweede zouden vanuit dit anti-corruptieperspectief semipublieke overheidsbedrijven onder de reikwijdte van de wet kunnen worden gebracht. Het brengen van deze overheidsbedrijven onder de reikwijdte van de Woo is niet alleen vanuit anti-corruptieperspectief het overwegen waard, maar maakt ook democratische controle op privaatrechtelijke rechtspersonen die hun activiteiten (deels) bekostigen van publiek geld mogelijk. Alle onderzochte landen hebben bepaalde semipublieke overheidsbedrijven onder de reikwijdte van de wet gebracht. Daarbij wordt ook opgemerkt dat als bepaalde (semipublieke) overheidsbedrijven onder de reikwijdte van de Woo worden gebracht, wettelijk maatwerk mogelijk is door voor deze bedrijven een specifieke regeling vast te stellen.

De reikwijdte van het recht op informatie

19. Een kernvraag van de openbaarheidswetgeving is of informatie of documenten als uitgangspunt wordt genomen. Wanneer wordt gekozen voor een zuiver informatiestelsel, dan kunnen personen verzoeken om informatie over bepaalde onderwerpen. Het bestuursorgaan kan reageren op een informatieverzoek door de informatie te verstrekken (soms mondeling of in gecompileerde vorm) waarbij de onderliggende documenten niet hoeven te worden verstrekt. Wanneer wordt gekozen voor een zuiver documentenstelsel, dan kunnen personen slechts verzoeken om een of meerdere concreet

⁶ <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/nld>

omschreven documenten.

20. Voor welk stelsel wordt gekozen is een principiële vraag die relateert aan het doel dat men wil bereiken met het openbaar maken van overheidsinformatie. Als de nadruk wordt gelegd op de verzoeker die de overheid wil controleren, dan ligt het verstrekken van kopieën van overheidsdocumenten in de rede. Als de nadruk wordt gelegd op een verzoeker die zich wil informeren, dan is het (mede in het licht van actief en volwaardig burgerschap) de vraag of die verzoeker geholpen is bij het enkel verstrekken van een berg documenten. Daarbij dient ook bedacht te worden dat een documentenstelsel het recht op informatie beperkt als onvoldoende duidelijk is welke (relevante) documenten bestaan: hoe kan een burger vragen naar documenten waarvan het bestaan niet bekend is? De oplossing is in Zweden en Estland gevonden in het documentenregister, die passief op verzoek (Zweden) of proactief via een online doorklikbaar register (Estland) openbaar is. Wat betreft de uitvoerbaarheid lijkt een informatiestelsel arbeidsintensiever, omdat de overheid naar de gevraagde informatie op zoek moet. Anderzijds werken alle onderzochte documentenstelsels met een documentenregister, waardoor de vraag is of de te verrichten werkzaamheden niet slechts verplaatst worden van het moment van het documentenverzoek naar het moment van het invoeren in het register. Daarbij moet ook worden meegenomen dat bestuursorganen hun informatiehuishouding ook zonder documentenregister op orde moeten hebben op grond van de Archiefwet.
21. In dit kader is interessant dat Slovenië en Estland laten zien dat het ook mogelijk is om wettelijk maatwerk te bieden door onderscheid te maken tussen het recht op informatie en het recht op documenten. Voor beide rechten kan namelijk een aparte regeling worden vastgesteld, waarbij het recht op (nieuwe, nog te creëren) informatie bijvoorbeeld zou kunnen worden voorbehouden aan bepaalde groepen zoals journalisten en wetenschappers.

Een recht op documenten of officiële documenten?

22. Uit het onderzoek is gebleken dat de meeste landen het recht op overheidsinformatie hebben beperkt tot “officiële documenten” of een variant hierop.⁷ Interne e-mails tussen ambtenaren, concepten etc. vallen hierdoor vaak buiten de reikwijdte van de regelgeving. Vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid lijkt het aantrekkelijk om het recht op overheidsinformatie te beperken tot officiële documenten. Feit is immers dat dan minder informatie opgevraagd kan worden en dus ook minder documenten getoetst hoeven te worden aan de uitzonderingsgronden. Tegelijkertijd zou een dergelijk besluit een zeer principiële keuze zijn, omdat daarmee de mogelijkheden om de overheid te kunnen controleren (hetgeen een van de doelstellingen van de Woo is) wordt beperkt. Dit wordt ook wel het recht om lege kasten te mogen inspecteren genoemd: wat heb je aan een recht op informatie als relevante informatie niet in officiële documenten wordt neergelegd, maar (al dan niet opzettelijk) uitsluitend in interne e-mails en concepten?
23. Uit het onderzoek is gebleken dat het mogelijk is om ook hier meer wettelijk maatwerk te bieden. Nederland kent niet het onderscheid tussen ‘officiële documenten’ en andere informatiebronnen. In het kader van de uitvoerbaarheid van de wet kan een dergelijke maatwerkregeling een interessante denkrichting zijn. Dit zou tot uitdrukking brengen dat niet-officiële informatie opvragen veel publieke middelen kost en niet voor alle verzoekers relevante informatie oplevert. In plaats van het volledig

⁷ Ter illustratie: in Zweden is een document officieel als het is ontvangen of opgesteld door het bestuursorgaan. Elk inkomend en uitgaand bericht, inclusief e-mail of werkgerelateerde whatsapp berichten zijn officiële documenten. Interne berichten worden echter niet als verzonden of ontvangen beschouwd. Een document is ook ‘opgesteld’ als de bestuurlijke zaak waarnaar het refereert is afgemaakt. Pas als dat het geval is worden de relevante voorbereidende documenten die aan die beslissing relateren ‘officiële’ documenten die vervolgens kunnen worden opgevraagd. Memoranda, concepten en presentaties, die worden gebruikt als een geheugensteun of om informatie die al aanwezig is te presenteren, worden nooit officiële documenten, tenzij ze op basis van hun waarde als erfgoed, voor openbaarheid of voor het functioneren van de staat moeten worden gearchiveerd.

uitsluiten van niet-officiële informatie, zou daarbij de nadruk kunnen worden gelegd op het geven van prioriteit aan de toegang tot officiële informatie, bijvoorbeeld door de introductie van een registerplicht voor deze documenten of een andere (kortere) beslistermijn voor officiële documenten.

Actieve openbaarmaking

24. Nederland heeft vergaande actieve openbaarmakingsverplichtingen. Veel documenten – waaronder alle beschikkingen (met uitzondering van 21 typen beschikkingen) – moeten actief openbaar worden gemaakt. Mocht blijken dat de uitvoering van deze verplichting (te) arbeidsintensief is (met name doordat ieder document getoetst moet worden aan de uitzonderingsgronden), dan kan het Estse systeem interessant zijn, waarbij niet op alinea-niveau, maar op documentniveau gekeken wordt of een uitzonderingsgrond van toepassing is. Als dat het geval is dan zou het document zelf niet actief openbaar gemaakt hoeven te worden, maar zou volstaan kunnen worden met het opnemen van de meta-data van het document op het platform open overheidsinformatie (PLOOI).

Passieve openbaarmaking

25. Hieronder volgt een overzicht van het aantal informatieverzoeken dat in de verschillende landen wordt ingediend en informatie over de gehanteerde beslistermijnen.

| Land | Aantal verzoeken per jaar bij de centrale overheid | Beslistermijn |
|---------------------|---|--|
| Nederland | 1.000 gepubliceerde besluiten op rijks-overheid.nl ⁸ | Wettelijke termijn: 4 weken. In bijna 80% van de Wob-verzoeken zou de wettelijke termijn niet worden gehaald. ⁹ |
| Verenigd Koninkrijk | 38.108 in 2005 51.507 in 2021 ¹⁰ | Wettelijke termijn: 4 weken. In 2021 reageerde de centrale overheid op 81% van de verzoeken binnen 20 werkdagen en in 88% binnen de termijn na verlenging. ¹¹ |
| Duitsland | 2.278 in 2006 14.616 in 2021 | Wettelijke termijn: een maand. 68% van de informatieverzoeken tussen 2006 en 2011 is binnen de wettelijke beslistermijn afgehandeld. Bestuursorganen geven aan dat in ieder geval in 85% van de te laat ingewilligde informatieverzoeken de complexiteit of omvangrijkheid van het verzoek hieraan debet was. |

⁸ In het onderzoek van OSF en IMI uit 2022 wordt gesteld dat er geen cijfers bekend zijn over welk percentage van de Wob-verzoeken online wordt gepubliceerd, maar er wordt vanuit gegaan dat in realiteit meer Wob-verzoeken worden gedaan dan online gepubliceerd.

⁹ OSF en IMI 2022, p. 4 en 14-17. De kwantitatieve analyse van Wob-verzoeken is gemaakt op basis van de op Rijksoverheid.nl gepubliceerde Wob-verzoeken in de periode oktober 2020-september 2021.

¹⁰ Hierbij is van belang dat vragen van burgers die gemakkelijk kunnen worden afgedaan, informeel worden afgedaan en niet in deze cijfers zijn opgenomen.

¹¹ Hierbij wordt direct opgemerkt dat het Verenigd Koninkrijk de omvang van informatieverzoeken heeft beperkt door de uitzondering van de 'appropriate limit of costs'. Deze uitzondering is toegepast in 14.5% van de oplosbare verzoeken en houdt in dat verzoeken afgewezen kunnen worden omdat zij teveel publieke middelen zouden vergen.

| Land | Aantal verzoeken per jaar bij de centrale overheid | Beslistermijn |
|-----------|---|---|
| Slovenië | ±5000 in 2020 ¹² | Wettelijke termijn: 20 werkdagen (4 weken). Voor informatieverzoeken van journalisten geldt als wettelijke termijn: (i) bij een (gedeeltelijke) toewijzing: 7 werkdagen; (ii) bij een (gedeeltelijke) afwijzing: voor het eind van de volgende werkdag. |
| Frankrijk | 8417 adviesverzoeken aan CADA ¹³ in 2021 ¹⁴ | Wettelijke beslistermijn: een maand. Deze termijn wordt in de praktijk vaak niet gehaald, waardoor verzoekers zich genoodzaakt zien om zich tot de CADA te wenden. |
| Estland | 4173 geschillen behandeld door de Inspectie Gegevensbescherming in 2020 ¹⁵ | Wettelijke termijn documentenverzoek: vijf werkdagen met een verlenging tot 20 werkdagen wegens de omvang of complexiteit van het verzoek. Wettelijke termijn informatieverzoek: 30 kalenderdagen. |
| Zweden | Onbekend ¹⁶ | Wettelijke termijn: direct of zo snel mogelijk Praktijk: uitgangspunt is dat dezelfde dag gereageerd dient te worden op een verzoek. Een langere termijn wordt aangenomen als sprake is van speciale omstandigheden, zoals: (omvangrijke) verzoeken, waarbij de toepasselijkheid van (verschillende) geheimhoudingsgronden moet worden beoordeeld. |

26. Het algemene beeld dat uit deze cijfers volgt is dat Nederland niet meer informatieverzoeken lijkt te ontvangen dan de overige onderzochte landen en dat in alle landen sprake is van een stijging van het aantal verzoeken. Daarnaast hanteren de meeste onderzochte landen een beslistermijn van vier weken. Behalve in Frankrijk, lijkt het halen van deze termijnen in de overige landen niet problematisch. Het is echter vrijwel onmogelijk om een duidelijk causaal verband te leggen tussen bepaalde keuzes in de wetgeving en deze cijfers, hetgeen de volgende voorbeelden illustreren: een beperking van de maximale omvang van informatieverzoeken zou het minder aantrekkelijk kunnen maken om informatieverzoeken te doen (en het makkelijker kunnen maken om tijdig op verzoeken te beslissen), maar het zou ook kunnen leiden tot meer (kleine) informatieverzoeken. Hetzelfde geldt voor actieve openbaarmaking van documenten dan wel het werken met documentenregisters: onduidelijk is wat de invloed hiervan is op het aantal informatieverzoeken. Ook is niet bekend wat de gemiddelde omvang is van het aantal documenten dat wordt verstrekt. Dit is echter wel relevant, omdat enkele landen

¹² In Slovenië hebben lokale en nationale overheidsorganen in 2019 op 7277 informatieverzoeken en in 2020 op 6232 informatieverzoeken gereageerd. Ongeveer 80% van de verzoeken (circa 5000) zijn gericht aan nationale overheidsorganen, terwijl 20% (circa 1200) gericht zijn aan lokale overheden. Van het totaal aantal verzoeken wordt 65% volledig aan tegemoet gekomen, 16% gedeeltelijk en 13% volledig afgewezen.

¹³ CADA is de afkorting van de 'Commission d'accès aux documents administratifs' en is de Franse toezichthouder.

¹⁴ Wij hebben geen statistieken kunnen vinden over het aantal informatieverzoeken dat in Frankrijk wordt ingediend. Wel is bekend hoe vaak toezichthouder CADA om advies wordt gevraagd. Uit het jaarverslag uit 2021 blijkt dat er sprake is van een stijging naar 8417 adviesverzoeken. Een toename met bijna 30% ten opzichte van 2020 (CADA 2021, p. 89).

¹⁵ Van Estland zijn geen rijksbrede cijfers beschikbaar over de afhandeling van informatieverzoeken. Wel is bekend in hoeveel zaken de Inspectie Gegevensbescherming heeft beslist in 2020. Andmekaitse inspektsioon, *avaliku teabe seaduse täitmisest ja isikuandmete kaitse tagamisest aastal 2020*, 2020, p. 65.

¹⁶ Van Zweden en Estland zijn geen rijksbrede cijfers beschikbaar over de afhandeling van informatieverzoeken. Zowel over het aantal verzoeken als de gemiddelde beslistermijn zijn geen statistieken beschikbaar. Dit hangt waarschijnlijk samen met de informele wijze waarop veel informatieverzoeken worden afgehandeld.

regelgeving hebben die de omvang van informatieverzoeken begrenst.¹⁷ Specifiek voor Nederland geldt dat het aantal van 1.000 Wob-verzoeken is gebaseerd op het aantal besluiten dat is gepubliceerd op Rijksoverheid.nl. Veel bestuursorganen hanteren het beleid dat alle Wob-besluiten actief openbaar worden gemaakt. Toch is onduidelijk of het daadwerkelijk aantal ingediende informatieverzoeken hoger is dan dit getal. Ook is niet bekend hoeveel informatieverzoeken ‘informeel’ door ambtenaren worden afgehandeld door feitelijke toezending van de gevraagde documenten, zonder dat deze in de statistieken worden opgenomen. De minister van BZK heeft recent de toezegging gedaan om jaarlijks ‘Woo-cijfers’ op te nemen in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR).¹⁸ Dit lijkt een goede ontwikkeling om een beter beeld te krijgen van het aantal informatieverzoeken dat wordt ingediend.

Begrenzing van de omvang van informatieverzoeken

27. Van de onderzochte landen kennen enkele landen regels die de omvang van informatieverzoeken beperken. De beperking van de maximale omvang van informatieverzoeken is een principiële keuze, omdat het de doelstellingen van openbaarheidswetgeving beïnvloedt: de mogelijkheid om het openbaar bestuur te controleren wordt beperkt. Op dit moment werkt de Rijksoverheid aan het verbeteren van de informatiehuishouding (het project Open op Orde). De gebrekkige informatiehuishouding is een van de verklaringen waarom het vaak lang duurt om op informatieverzoeken te beslissen. Het is dan ook de vraag of het (zeker op dit moment) opportuun is om de omvang van informatieverzoeken te begrenzen. Daarnaast zijn er wellicht ook minder verstrekkende alternatieven denkbaar, zoals het in rekening brengen van kosten. In Slovenië wordt de verzoeker bijvoorbeeld vooraf geïnformeerd over de verwachte (kopieer)kosten die in rekening zullen worden gebracht en wordt daarbij de vraag gesteld of dit reden is om het informatieverzoek te beperken. In Duitsland zijn de kosten die in rekening worden gebracht niet beperkt tot kopieerkosten, maar mag de mate waarin het verzoek een administratieve last oplevert, worden gereflecteerd in de kosten (tot een maximum van € 500,-).¹⁹ Mocht een begrenzing van de omvang van verzoeken worden overwogen dan zijn er grofweg twee varianten. Ten eerste is het mogelijk om, zoals het Verenigd Koninkrijk doet, een maximale duur voor het vinden van de informatie te bepalen.²⁰ Ten tweede is het mogelijk om per verzoek te bekijken of het verzoek een te grote werklast oplevert voor bestuursorganen. In dat geval wordt een belangenafweging gemaakt, waarbij niet alleen wordt gekeken naar de ingeschatte informatiewinst die het inwilligen van het verzoek met zich meebrengt voor de maatschappij of de individuele verzoeker, maar ook naar de gevolgen voor de andere publieke taken van het bestuursorgaan.²¹
28. Daarnaast bestaat in alle onderzochte landen een regeling inzake misbruik van recht. In Nederland bepaalt de Woo dat als de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of als het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft, het bestuursorgaan kan besluiten het verzoek niet te behandelen wegens misbruik van recht. De meeste landen hebben

¹⁷ Het is ook niet eenvoudig om deze gegevens te vergelijken, omdat niet altijd dezelfde methode is gebruikt om het aantal verzoeken te berekenen. Daarnaast moet ook worden meegenomen dat er grote verschillen zijn in bevolkingsomvang. Ook is de reikwijdte van de wetgeving van belang. In Estland, het Verenigd Koninkrijk en Slovenië zijn de openbaarheidswetten bijvoorbeeld ook van toepassing op staatsbedrijven (semipublieke overheidsbedrijven), waardoor informatieverzoeken ook daaraan gericht kunnen worden.

¹⁸ *Kamerstukken II*, 2021-22, 33328, nr. 43, p. 5.

¹⁹ In Nederland is de vraag gesteld of het vragen van een vergoeding voor de afhandeling van informatieverzoeken in strijd zou kunnen zijn met het (nog te ratificeren) Verdrag van Tromsø (*Kamerstukken II* 2010/11, 32802, nr. 1, p. 12-13). Dit zou nader onderzocht moeten worden. Daarbij wordt er wel op gewezen dat het artikel in het Verdrag dat bepaalt dat het vragen van een vergoeding van kosten beperkt moet zijn tot reproductiekosten, ziet op “officiële” documenten. In ieder geval zou het in rekening brengen van andere kosten ook een wijziging van de Woo vergen.

²⁰ In het Verenigd Koninkrijk kunnen verzoeken afgewezen worden als zij teveel publieke middelen zouden vergen. Kort samengevat is er een grens van £600 voor de meeste bestuursorganen van de centrale overheid, die neerkomt op 24 werkuren voor het vinden en bij elkaar zetten van de informatie.

²¹ Estland en Duitsland hebben regelingen die dit aspect bij de besluitvorming betrekken.

een vergelijkbare regeling. Opvallend is dat in het Verenigd Koninkrijk ook wordt gekeken naar het effect van het verzoek op het bestuursorgaan. Dit kan worden gezien als een ruimere toepassing van de antimisbruikregeling dan Nederland dat doet. Het effect dat het verzoek heeft op het ontvangende bestuursorgaan is echter iets wat de verzoeker niet of slechts beperkt kan beïnvloeden. Hierdoor is het de vraag of dit een element is dat past binnen het concept 'misbruik van recht' of beter op andere wijze vorm zou kunnen krijgen, zoals de hiervoor genoemde optie om de administratieve last die het verzoek met zich brengt (en de gevolgen die dat heeft voor het uitvoeren van de overige publieke taken van het bestuursorgaan) bij de belangenafweging te mogen betrekken.

Uitzonderingsgronden

29. De meeste landen kennen het onderscheid tussen absoluut en relatief geformuleerde uitzonderingsgronden. Bij een absolute uitzonderingsgrond moet de informatie worden geweigerd, terwijl bij een relatieve uitzonderingsgrond een belangenafweging is vereist. Vermeldenswaardig is dat in sommige landen (m.n. Verenigd Koninkrijk en Zweden) daarbij de schade die openbaarmaking van de informatie tot gevolg zal hebben, concreet moet worden ingeschat. Eén land kent voornamelijk absolute uitzonderingsgronden (Estland). Een mogelijk voordeel van het enkel hanteren van absolute uitzonderingsgronden is dat het bestuursorgaan geen belangenafweging hoeft te maken en deze afweging ook niet hoeft te motiveren. Dit zou de uitvoeringslasten kunnen verlichten en de afhandeling van verzoeken kunnen versnellen. Tegelijkertijd heeft het wel tot gevolg dat meer informatie geheim zal worden gehouden. Dit nadeel is in Estland verkleind door aan de uitzonderingsgronden een termijn te verbinden waarop ze kunnen worden toegepast. Het is echter de vraag of maatwerk niet belangrijker is dan eenvoud bij de toepassing van de uitzonderingsgronden. Het Nederlandse systeem met absolute en relatieve uitzonderingsgronden en een verzwaarde motiveringsplicht als informatie ouder is dan vijf jaar is wellicht complexer in de toepassing, maar biedt wel maatwerk.
30. In plaats van een ander systeem van uitzonderingsgronden, kan overwogen worden om de huidige uitzonderingsgronden anders te registreren. Net als in Zweden en Estland, zou de ambtenaar die een document opstelt of ontvangt, verantwoordelijk gemaakt kunnen worden voor het opslaan van het document in de informatiemanagementsystemen, waarbij dan ook direct aangegeven moet worden of een uitzonderingsgrond van toepassing is. Dit geldt temeer voor de documenten die actief openbaar moeten worden gemaakt. Hiervoor is het wel vereist dat alle ambtenaren voldoende bekend zijn met de Woo, maar gesteld kan worden dat de auteur of een ontvanger van een document als inhoudsdeskundige goed en snel in staat zou moeten zijn om aan te geven of een uitzonderingsgrond van toepassing is, temeer als deze beoordeling direct na het opstellen of ontvangen van het document gebeurt.
31. In Nederland is met name de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad aan discussie onderhevig. Daarom is deze uitzonderingsgrond in het bijzonder in dit onderzoek betrokken. Als gekeken wordt naar de andere landen dan zou Nederland ervoor kunnen kiezen om interne documenten waarin dergelijke opvattingen zijn opgenomen (interne correspondentie, notities etc.) categoriaal uit te sluiten. Zoals hiervoor al gesteld, is het beperken van het recht op overheidsinformatie tot officiële documenten een principiële keuze met verstreckende gevolgen. Het is echter ook mogelijk om persoonlijke beleidsopvattingen juist vaker (geanonimiseerd) openbaar te maken door, net als alle andere landen waarin deze uitzonderingsgrond bestaat (Verenigd Koninkrijk, Slovenië en Duitsland), deze grond uitsluitend relatief (in plaats van absoluut) te formuleren. Ten slotte zou Nederland er ook voor kunnen kiezen om een uitzonderingsgrond te formuleren die onderscheid maakt tussen lopende en afgeronde dossiers of beraadslagingen (vgl. Zweden en Duitsland). In lopende zaken kan de openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen immers eerder negatieve gevolgen hebben voor de beleidsintimiteit, terwijl in afgesloten zaken de mogelijkheid om de overheid

te kunnen controleren relevanter wordt.

Reikwijdte van de wetgeving

32. Openbaarheidswetgeving staat niet op zichzelf, maar wordt beïnvloed door de wettelijke regimes over informatiemanagement en privacy: welke informatie moet worden opgeslagen, bepaalt welke informatie uiteindelijk openbaar kan worden en de uitzonderingsgrond die persoonsgegevens beschermt staat in veel gevallen aan openbaarheid van gegevens in de weg. In Nederland zijn deze regels neergelegd in verschillende wetten (de Woo, Archiefwet, AVG, Wet hergebruik overheidsinformatie en Bekendmakingswet) en is de advisering over en het toezicht op overheidsinformatie verspreid over de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (Archiefwet), het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding (Woo) en de Autoriteit persoonsgegevens (AVG). In overweging wordt gegeven om deze adviserende en toezichthoudende taken te integreren. Voor deze integratie van het toezicht is onder meer in het Verenigd Koninkrijk gekozen. Een minder verstrekkende optie is dat het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding, de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed en de Autoriteit persoonsgegevens samenwerkingsafspraken maken. De Inspectie en het Adviescollege hebben op 1 juli 2022 al samenwerkingsafspraken gemaakt, maar het kan zinvol zijn als de Autoriteit Persoonsgegevens hier ook bij betrokken wordt. Zowel de Woo als de AVG gaan immers over informatierechten, waardoor een integrale visie op openbaarheid en privacy toegevoegde waarde kan hebben.
33. Ten tweede zou de Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who) kunnen worden geïntegreerd met de Woo. De Who ziet vooral op de wijze waarop informatie openbaar moet worden gemaakt (zodat deze hergebruikt kan worden), en niet op de vraag welke informatie openbaar mag worden (dat regelt de Woo). Door de wetten te integreren, wordt deze samenhang duidelijker. Bovendien kan het leiden tot meer bekendheid van de mogelijkheden om overheidsinformatie te hergebruiken. Met betrekking tot de bepalingen rondom het archiveren van documenten, kan integratie van de Archiefwet en Woo eveneens overwogen worden dan wel om (zoals hiervoor reeds is gesteld) in ieder geval één toezichthouder bevoegd te maken voor beide wetten.
34. Ten derde kan gedacht worden aan het opnemen van de Woo in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (net als Frankrijk), omdat hiermee meer benadrukt zou worden dat transparantie een algemene taak is voor elk bestuursorgaan. Dit laatste lijkt echter minder goed in het huidige systeem van de Awb te passen, omdat de Awb met name algemene regels voor het bestuursrecht bevat. Het codificeren van een transparantiebeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur in de Awb past dan beter in de huidige systematiek van de Awb. Een ander interessant aspect van de Franse openbaarheidsregelgeving is dat hierin specifieke regels over de openbaarheid van algoritmische besluitvorming staan. Het verdient overweging om vergelijkbare bepalingen op te nemen in Nederlandse wetgeving, bijvoorbeeld de Awb.
35. Ten slotte wordt opgemerkt dat nu de informatiehuishouding van de diverse landen buiten de onderzoekopdracht valt, hierop in dit rapport slechts beperkt is ingegaan, maar wel is geconstateerd dat in enkele landen de informatiehuishouding anders is verankerd in de wetgeving. Waar relevant is dit opgenomen in dit rapport. Overwogen kan worden om hier nader onderzoek naar te doen.

Toezicht, handhaving en rechtsbescherming

36. Nederland is het enige van de onderzochte landen waarbij niet alle aanvragers, maar slechts een beperkte beroepsgroep (zoals journalisten) een klacht kan indienen bij de toezichthouder (of in Nederland: het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding). Een klachtprocedure bij een onafhankelijke instantie kan een laagdrempelige en efficiënte procedure zijn om de afhandeling van Woo-verzoeken te verbeteren. Het openstellen van het klachtrecht voor eenieder zou daarom kunnen worden overwogen. Daarbij zijn relevante vragen of het Adviescollege een bindende beslissing zou moeten kunnen nemen en of verzoekers verplicht zijn om eerst de klachtprocedure bij het college te

benutten, voordat zij hun geschil kunnen voorleggen aan de bestuursrechter. De meeste onderzochte landen hebben voor een van de twee volgende combinaties gekozen: als een toezichthouder geen bindende beslissing kan nemen, heeft een verzoeker direct toegang tot de bestuursrechter; en als de toezichthouder wel bindende beslissingen neemt, dan is die beslissing een vereiste voor toegang tot de bestuursrechter. Als in Nederland overwogen zou worden om het Adviescollege de bevoegdheid te geven om bindende uitspraken te doen en dit een verplichte bestuurlijke voorprocedure te laten zijn, dan vertoont dit sterke overeenkomsten met de mogelijkheid die de Awb kent om administratief beroep bij een 'hogere bestuursorgaan' mogelijk te maken, in plaats van een bezwaarprocedure bij hetzelfde bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen.

37. Ten tweede zou het Adviescollege het uitdrukkelijk tot haar taak moeten zien om bestuursorganen te helpen bij het voldoen aan de openbaarheidsverplichtingen. Het college heeft op grond van art. 7.2 lid 5 Woo al tot taak om de toepassing van de Woo te bevorderen door onder meer voorlichting te geven aan bestuursorganen en anderen; personen op te leiden; en richtsnoeren vast te stellen. Het rechtsvergelijkend onderzoek laat zien dat deze werkzaamheden kunnen bijdragen aan het bereiken van de in Nederland gewenste cultuuromslag. In het bijzonder wordt hierbij gewezen op het opstellen van richtsnoeren die helder en begrijpelijk zijn naar Brits voorbeeld en op het (in navolging van Frankrijk) direct contact onderhouden met de Woo-contactpersonen.
38. Ten slotte zou overwogen kunnen worden om in Nederland niet alleen een adviescollege op te richten, maar ook een toezichthouder aan te wijzen (dan wel het Adviescollege om te vormen tot een toezichthouder, waarbij het ook mogelijk is om deze te integreren met de al bestaande toezichthouders Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed en/of de Autoriteit persoonsgegevens) en deze toezichthouder(s) (sterkere) handhavinginstrumenten te geven die kunnen worden ingezet als een bestuursorgaan structureel zijn wettelijke verplichtingen onder de Woo en Archiefwet niet naleeft.

Afronding

39. Deze samenvatting is beperkt tot het schetsen van een aantal verschillen die er zijn tussen de openbaarheidswetgeving in de diverse onderzochte landen ten opzichte van Nederland. Voor een vollediger overzicht wordt verwezen naar de hoofdstukken 10 en 12. De in deze samenvatting geschetste alternatieven kunnen concrete aanknopingspunten bieden voor mogelijke wijzigingen van de Nederlandse regelgeving rondom de openbaarheid van overheidsinformatie. Dit onderzoek wil daarmee keuzemogelijkheden bieden en laat de normatieve vraag in hoeverre deze wijzigingen tot 'verbetering' zouden leiden open, omdat dit uiteindelijk een politiek-bestuurlijke afweging is. Dit onderzoek beoogt door het schetsen van de diverse opties een bijdrage te leveren aan de discussies die op dit moment in Nederland worden gevoerd over het recht op openbaarheid van overheidsinformatie.

3 Openbaarmaking van overheidsinformatie in Nederland

3.1 Inleiding

40. In dit hoofdstuk staat de openbaarheid van overheidsinformatie in Nederland centraal. Dit hoofdstuk is bedoeld als een introducerend hoofdstuk om de huidige Nederlandse regelgeving te schetsen.²² Hierdoor wordt het eenvoudiger om hetgeen in de volgende hoofdstukken wordt beschreven over de regelgeving in andere landen te vergelijken.
41. Op 1 mei 2022 is de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) vervangen door de Wet open overheid (Woo). Het recht op informatie zoals dat is vastgelegd in de Woo wordt dan ook als startpunt genomen. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Hierna wordt eerst ingegaan op de Nederlandse uitgangspunten voor openbaarheid (par. 2). Daarna wordt ingegaan op de reikwijdte van de Woo (welke overheidsinstanties vallen onder deze wetgeving) en het recht op informatie (welke documenten vallen onder het recht) (par. 3 en 4)? Verder wordt bezien welke regels er zijn voor actieve openbaarmaking en passieve openbaarmaking (par. 5 en 6). Vervolgens wordt ingegaan op uitzonderingsgronden die er zijn op het recht op informatie (par. 7). Ook wordt bezien hoe de naleving van de regels wordt geborgd via handhaving en rechtsbescherming (par. 8). Afgesloten wordt met een samenvatting waarin enkele opvallende kenmerken van het Nederlandse systeem op een rij worden gezet (par. 9).

3.2 Uitgangspunten voor openbaarheid

42. Art. 110 van de Grondwet bepaalt dat de overheid bij de uitvoering van haar taak openbaarheid beoogt volgens regels die bij de wet moeten worden vastgesteld. Die wet is de Woo. Het grondwetsartikel bevat een 'instructienorm' voor de overheid. Niet kan worden gesproken van een grondwettelijk recht op openbaarheid van overheidsinformatie.
43. In de Woo is wel een wettelijk recht op toegang neergelegd. Art.1.1 Woo bepaalt dat eenieder "recht op toegang tot publieke informatie [heeft] zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen."
44. Het recht op overheidsinformatie wordt in het belang geacht van een goede en democratische bestuursvoering. Dat openbaarmaking bijdraagt aan de democratische rechtsstaat is een relatief abstracte notie. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft die notie daarom geoperationaliseerd naar de volgende zes functies van openbaarheid:
1. Openbaarheid dient de controleerbaarheid van bestuur.
 2. Openbaarheid heeft een reinigende werking: de integriteit van het handelen van de overheid loopt risico's wanneer zaken plaatsvinden in beslotenheid.
 3. Openbaarheid kan worden gezien als een prestatie van de overheid naar de burger: de publiek bekostigde overheid heeft de plicht om zo transparant mogelijk te zijn in haar doen en laten. Niet alleen bij beleidsverantwoording, maar ook bij verzoeken om specifieke informatie.
 4. Openbaarheid is een randvoorwaarde voor modern burgerschap: de overheid kan geen volwaardig burgerschap propageren zonder burgers de gegevens toe te vertrouwen die nodig zijn om die rol te kunnen vervullen.

²² Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van A. Drahmman, 'De Wet open overheid is slechts een tussenstap; een preadvies over mogelijkheden tot verbetering van de openbaarheid van overheidsinformatie' in: Transparantie en openbaarheid, preadviezen voor de Vereniging voor bestuursrecht, VAR-reeks 167, Den Haag: Boom juridisch 2022.

5. Openbaarheid heeft een rol in de verbetering van doelmatigheid en de bevordering van het lerend vermogen van de overheid.
 6. Openbaarheid en economische groei: door hergebruik van overheidsgegevens kan de informatiemarkt worden aangeboord. Dit is een potentieel macro-economisch rendement.²³
45. De initiatiefnemers van de Woo willen een transparante en actief openbaarmakende overheid. Met de Woo moet een cultuurverandering binnen de overheid tot stand komen ten aanzien van de omgang met informatie.²⁴
 46. Sinds 1983 zijn er twee Staatscommissies geweest die onderzocht hebben of art. 110 Grondwet gewijzigd zou moeten worden. De Commissie “Grondrechten in het digitale tijdperk” (ook wel de Commissie Franken genoemd) heeft in 2000 gepleit voor een nieuw grondrecht met betrekking tot overheidsinformatie.²⁵ In 2010 was nog maar een minderheid van de Staatscommissie Grondwet (ook wel de commissie Thomassen genoemd) van mening dat de toegang tot informatie onvoldoende in de Grondwet is gewaarborgd.²⁶ Dit minderheidsstandpunt is niet door het Kabinet overgenomen. In mei 2021 heeft de minister van BZK in een Kamerbrief aangegeven dat vastlegging van een recht op informatie in de Grondwet op dit moment niet aan de orde is.²⁷
 47. De Evaluatiecommissie wet openbaarheid uit 1983 heeft treffend beschreven hoe openbaarheid van overheidsinformatie een emancipatieproces is. Volgens de commissie ziet men in emancipatieprocessen dat wat eerst een gunst was, later een recht en ten slotte een vanzelfsprekendheid werd. In 1983 bevond men zich volgens de commissie in het stadium tussen gunst en recht.²⁸ Gesteld kan worden dat met de inwerkingtreding van de Woo anno 2022 nu sprake is van een (wettelijk) recht, maar nog niet van een vanzelfsprekendheid. In het kader van het rechtsvergelijkend onderzoek is het dan ook interessant om te bezien of in andere landen openbaarheid van overheidsinformatie wel wordt gezien als een vanzelfsprekendheid.

3.3 Reikwijdte van de wetgeving

48. De Woo is allereerst van toepassing op alle bestuursorganen.²⁹ Dit zijn alle organen van publiekrechtelijke rechtspersonen, zoals gemeenten, provincies en het Rijk, alsmede andere entiteiten die met enig openbaar gezag zijn bekleed.³⁰ Daarnaast is de Woo ook van toepassing op de Eerste en Tweede Kamer en de Staten-Generaal; de Raad voor de rechtspraak en het College van afgevaardigden; de

²³ Raad voor het openbaar bestuur, *Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*, 2012, p. 20, te downloaden op www.raadopenbaarbestuur.nl/.

²⁴ *Kamerstukken II*, 2018/19, 35112, nr. 3, p. 1.

²⁵ De grootst mogelijke meerderheid van de leden van de commissie stelden voor om in aanvulling op art. 110 Grondwet ook het volgende artikel in hoofdstuk 1 van de Grondwet op te nemen: “1 Ieder heeft recht op toegang tot bij de overheid berustende informatie. Dit recht kan bij of krachtens de wet worden beperkt. 2 De overheid draagt zorg voor de toegankelijkheid van bij de overheid berustende informatie.” (Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, Rapport Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, Den Haag 2000, p. 186 en 235).

²⁶ Deze leden stelden voor om in aansluiting op de vrijheid van meningsuiting het volgende grondrecht op te nemen na art. 7 Grondwet: “Ieder heeft recht op toegang tot bestuurlijke documenten onder bij wet te stellen beperkingen.” (Staatscommissie Grondwet, Rapport Staatscommissie Grondwet, Den Haag 2010, p. 90-91).

²⁷ *Kamerstukken II*, 2020-21, 33328, nr. P, p. 3.

²⁸ Evaluatiecommissie wet openbaarheid (commissie-Biesheuvel), *Openbaarheid tussen gunst en recht*, Den Haag 1983, p. 34.

²⁹ Art. 2.2 lid 1 onder a Woo.

³⁰ Art. 1:1 Awb.

Raad van State;³¹ de Algemene Rekenkamer; en de Nationale ombudsman³².³³ De reikwijdte van de Woo is daarmee uitgebreid ten opzichte van de Wob.³⁴

49. Daarnaast kunnen informatieverzoeken ook worden gericht tot 'een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf'.³⁵ Als een Woo-verzoek wordt ingediend bij een dergelijke entiteit dan moet het 'verantwoordelijke bestuursorgaan' op het verzoek beslissen.³⁶ Voor de vraag wanneer een entiteit werkzaam is onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, is (kort samengevat) bepalend in welke mate het bestuursorgaan opdrachten of aanwijzingen kan geven aan die entiteit en/of in hoeverre die entiteit zich moet richten naar de opdrachten of aanwijzingen van het bestuursorgaan. Dit kan worden afgeleid uit bijvoorbeeld de statuten van de entiteit of een door het bestuursorgaan en de instelling, de dienst of het bedrijf gesloten overeenkomst.³⁷
50. In het initiële wetsvoorstel voor de Woo was daarnaast ook een bepaling opgenomen over de openbaarheid van gegevens van de semipublieke sector. Bij algemene maatregel van bestuur (amvb) konden (categorieën van) privaatrechtelijke rechtspersonen worden aangewezen die aan bepaalde criteria voldeden. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan een rechtspersoon die voor meer dan € 100.000 per jaar uit algemene middelen wordt bekostigd; een publiek belang behartigt; of die voor meer dan 50% publiekrechtelijke rechtsperso(n)en als aandeelhouder heeft.³⁸ In de amvb zou ook bepaald worden welke informatie openbaar zou moeten worden gemaakt over de aangewezen semipublieke instelling.³⁹ De reden voor dit voorstel was dat de overheid niet alle publieke taken zelf uitvoert, maar met geld of andere middelen faciliteert dat anderen die taak uitvoeren. Uit oogpunt van democratische controle, ten behoeve van inzicht in de besteding van publieke middelen en uitvoering van wettelijke taken, zou daarom de semipublieke sector eigenlijk onder de werking van deze wet moeten worden gebracht.⁴⁰ In de Woo, zoals die inmiddels in werking is getreden, is het voorgestelde artikel komen te vervallen. In het hiertoe strekkende amendement wordt gesteld dat de eventuele uitbreiding naar de semipublieke sector ongedaan moet worden gemaakt, omdat dit niet zou passen 'in de in Nederland geldende staatsrechtelijke verhoudingen'.⁴¹
51. Naast de Woo kent Nederland nog enkele andere wetten die relevant zijn voor de openbaarheid van overheidsinformatie. Ten eerste bevat de Archiefwet de regels rondom het archiveren van overheidsinformatie. Op grond van de Archiefwet zijn overheidsorganen verplicht de onder hen berustende

³¹ Tenzij de Raad het koninklijk gezag uitoefent, en met uitzondering van de Afdeling bestuursrechtspraak.

³² Alsmede de substituut-ombudsmannen als bedoeld in Wet Nationale ombudsman, en ombudsmannen en ombudscommissies als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht.

³³ Art. 2.2 Woo.

³⁴ De organen die nu binnen de reikwijdte van de Woo zijn gebracht maken geen deel uit van de uitvoerende macht. Het ligt daarom voor de hand dat deze organen zijn uitgezonderd van het begrip bestuursorgaan. Voor toepassing van de openbaarheidswetgeving is er volgens de initiatiefnemers van de Woo echter geen principiële reden om ze uit te zonderen (Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 33328, AB, p. 44-45).

³⁵ Art. 4.1 lid 1 Woo.

³⁶ Art. 4.1 lid 1 Woo.

³⁷ Zie bijvoorbeeld recent ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:658. Zie tevens Jak, *NJB* 2016/1475.

³⁸ Art. 2.3 van het wetsvoorstel Woo.

³⁹ Het zou gaan om informatie over de besteding van de bekostiging, de uitvoering van de taak of de totstandkoming van besluitvorming. De semipublieke instelling zou die informatie niet zelf openbaar moeten maken, maar een bij amvb aangewezen bestuursorgaan zou dit doen. De aangewezen semipublieke instelling zou de benodigde gegevens op eerste vordering aan het aangewezen bestuursorgaan moeten verstrekken.

⁴⁰ *Kamerstukken II 2013/14*, 33328, nr. 9, p. 28-29.

⁴¹ *Kamerstukken II 2020/21*, 35112, nr. 23.

archiefbescheiden⁴² in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, alsmede zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden.⁴³ Ten tweede is er de Wet hergebruik overheidsinformatie (Who). Op grond van deze wet kan eenieder een verzoek tot hergebruik van informatie indienen. Hergebruik wordt in de Who gedefinieerd als: “het gebruik van informatie, neergelegd in documenten (...), voor andere doeleinden dan het oorspronkelijke doel binnen de publieke taak waarvoor de informatie is geproduceerd (...)”.⁴⁴ *Hergebruik* van informatie kan dus worden onderscheiden van het *openbaar* maken van informatie.

52. Ten derde is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) relevant. Tussen het recht op informatie en het recht op privacy bestaat een inherent spanningsveld. De Archiefwet en de Woo hebben als uitgangspunt om informatie te bewaren en openbaren, terwijl de AVG juist persoonsgegevens wil beschermen en daarom dataminimalisatie als uitgangspunt neemt. Als beide rechten in samenhang met elkaar worden beschouwd, dan leidt dat tot het volgende beeld. De AVG stelt dat persoonsgegevens niet langer moeten worden bewaard dan nodig voor het doel waarvoor ze worden verwerkt.⁴⁵ In de AVG is niet vastgelegd op welke wijze dat moet gebeuren. De Archiefwet biedt hiervoor het kader.⁴⁶ Deze wet bepaalt namelijk dat overheidsorganisaties selectielijsten moeten vaststellen (waarover hierna meer) en die selectielijsten bevatten bewaartermijnen. Om de bewaartermijn van een document te bepalen, moet dus niet alleen het algemeen belang van archiveren worden meegenomen, maar ook de noodzaak van het bewaren ervan op grond van de AVG.
53. Ten vierde wordt gewezen op de Bekendmakingswet, zoals deze in juli 2021 is gewijzigd door de Wet elektronische publicaties. In deze wet staat hoe wetgeving en bepaalde besluiten, mededelingen en kennisgevingen bekend moeten worden gemaakt. Tussen het bekend maken en het openbaar maken van deze informatie bestaat een duidelijke samenhang.
54. Met betrekking tot de verhouding tussen de Woo en andere bijzondere wetten geldt het volgende. De Woo bevat de ‘hoofddregels’ voor de openbaarmaking van informatie, maar het is mogelijk om in bijzondere wetten een afwijkende regeling op te nemen. Dit gebeurt ook. In de bijlage bij de Woo is een overzicht opgenomen van de wetten die een van de Woo afwijkende regeling bevatten.⁴⁷
55. De regelgeving die ziet op welke informatie openbaar of juist geweigerd wordt, is dus verspreid over diverse wetten. Volgens de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) belemmert deze versnippering de uitvoering van primaire processen en het op orde krijgen van de informatiehuishouding. Zij

⁴² Het begrip ‘archiefbescheiden’ komt overeen met het begrip ‘document’ in de Woo. Art. 1 onder c sub 1 Aw definieert archiefbescheiden namelijk als: ‘bescheiden, ongeacht hun vorm, door de overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd daaronder te berusten’.

⁴³ Art. 3 Aw.

⁴⁴ Art. 1, aanheft en onder b, Who.

⁴⁵ Zie art. 5 AVG voor de beginselen die gelden voor de verwerking van persoonsgegevens. Er moet sprake zijn van een rechtmatige gegevensverwerking op grond van art. 6 AVG. Alleen rechtmatig verwerkte gegevens mogen vervolgens worden gearchiveerd in het algemeen belang (art. 5 lid 1 onder e en art. 89 AVG).

⁴⁶ Uit art. 17 lid 3 AVG volgt dat op het bestuur geen plicht rust om persoonsgegevens zonder onredelijke vertraging te wissen als op hem een wettelijke verwerkingsplicht rust. Op grond van de Archiefwet en op basis daarvan vastgestelde selectielijsten, zijn bestuursorganen verplicht om documenten gedurende een bepaalde termijn te bewaren. Gegevens kunnen dan niet op grond van art. 17 lid 1 AVG eerder worden gewist. Zie in deze zin ABRvS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1028.

⁴⁷ Art. 8.8 Woo bepaalt dat de art. 3.1, 3.3, 4.1, 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 niet van toepassing zijn op informatie waarvoor een bepaling geldt die is opgenomen in de bijlage bij de Woo.

pleit daarom voor een kaderwet informatie.⁴⁸

3.4 De reikwijdte van het recht op informatie

56. Bij de openbaarmaking van overheidsinformatie kan onderscheid worden gemaakt tussen een documentenstelsel en een informatiestelsel. Bij een documentenstelsel moet de verzoeker concreet aangeven welke documenten hij zou willen ontvangen. Bij een informatiestelsel is het voldoende dat de verzoeker aangeeft over welk onderwerp hij informatie wenst te ontvangen. De reactie op dat verzoek hoeft niet alleen te bestaan uit het verstrekken van documenten, maar kan ook het beantwoorden van de gestelde vraag zijn. De Woo hanteert een hybride stelsel.⁴⁹ Er is namelijk geen sprake van een documentenstelsel in de zin dat de verzoeker een concreet document moet aanwijzen bij het verzoek. Tegelijkertijd moet de informatie wel zijn neergelegd in een ‘document’ om voor openbaarmaking in aanmerking te komen: het bestuursorgaan verstrekt normaliter kopieën van bestaande documenten. Het is dus niet vereist dat een bestuursorgaan in reactie op een informatieverzoek een nieuw document opstelt.⁵⁰
57. De Woo ziet op informatie die is neergelegd in documenten. Daarom is van belang wat onder het begrip ‘document’ valt. In de Woo is dit gedefinieerd als ‘een (...) opgesteld of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak (...)’.⁵¹ Onder het begrip valt dus alles dat ‘gegevens’ vastlegt. Dit kunnen brieven en notities zijn, maar ook e-mails en zelfs Signal- of Whatsappberichten. Als werkgerelateerde berichten via een privételefoon of e-mails via een privé-emailadres worden verzonden dan vallen zij ook onder dit documentenbegrip, want het bericht houdt dan verband met de publieke taak.⁵² Daarbij moet de ‘publieke taak’ breed worden uitgelegd. Het gaat hier niet alleen om de documenten die direct gerelateerd zijn aan het uitoefenen van publiek gezag, maar ook om documenten die daaraan gerelateerd zijn, zoals bedrijfsvoering of organisatie. Ook die documenten dienen in beginsel openbaar te zijn.⁵³
58. Eenieder kan een verzoek om publieke informatie indienen.⁵⁴ Publieke informatie wordt in de Woo gedefinieerd als ‘informatie neergelegd in documenten die berusten bij een [bestuursorgaan]’.⁵⁵ Uit de wetsgeschiedenis volgt dat *alle* bij een bestuursorgaan berustende informatie publieke informatie is, tenzij het privaatrechtelijke rechtspersonen zijn die met openbaar gezag zijn bekleed. In die gevallen is de Woo slechts van toepassing op de informatie die betrekking heeft op de uitoefening van dat publiek gezag.⁵⁶

3.5 Actieve openbaarmaking

59. Openbaarmaking uit eigen beweging wordt ook wel aangeduid als ‘actieve openbaarmaking’. Volgens de initiatiefnemers van de Woo moet het oude Wob-adagium ‘openbaar, tenzij’, onder de Woo ‘actief

⁴⁸ <https://vng.nl/nieuws/vng-pleit-voor-kaderwet-informatie>

⁴⁹ Daalder 2015, p. 155.

⁵⁰ Er is dus geen plicht om documenten op te stellen, maar (zeker bij grootschalige verzoeken) kan het soms wel dienstbaar zijn om een samenvatting op te stellen of nadere inlichtingen te verschaffen.

⁵¹ Art. 2.1 Woo.

⁵² Vgl. ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899 en ABRvS 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2477.

⁵³ Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 33328, nr. AB, p. 42.

⁵⁴ Art. 4.1 Woo.

⁵⁵ Art. 2.1 Woo.

⁵⁶ Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 33328, AB, p. 44.

openbaar, tenzij' worden. Actieve openbaarheid biedt volgens de initiatiefnemers voordelen, zoals een breder bereik, meer mogelijkheden voor burgerparticipatie en versterking van de verantwoording.⁵⁷ Art. 3.1 Woo bevat een bepaling die ziet op actieve openbaarmaking als inspanningsverplichting. Het artikel bepaalt dat een bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging de bij het bestuursorgaan berustende informatie neergelegd in documenten⁵⁸ voor eenieder openbaar maakt, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, tenzij een van de uitzonderingsgronden aan openbaarmaking in de weg staan of met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend. Gelet op het feit dat een vergelijkbare inspanningsverplichting onder de Wob er niet toe heeft geleid dat veel informatie actief openbaar werd gemaakt, gaat de Woo een stap verder. Art. 3.3 bevat namelijk een verplichting om de volgende categorieën informatie actief openbaar te maken:

1. wetten en andere algemeen verbindende voorschriften;
2. overige besluiten van algemene strekking;
3. ontwerpen van wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking waarover een extern advies is gevraagd, met inbegrip van de adviesaanvraag;
4. inzicht in zijn organisatie en werkwijze, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen;
5. de bereikbaarheid van het bestuursorgaan en zijn organisatieonderdelen en de wijze waarop een verzoek om informatie kan worden ingediend.
6. bij de Kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal, provinciale staten, gemeenteraden en algemene besturen van waterschappen ter behandeling ingekomen stukken, tenzij deze betrekking hebben op door de regering vertrouwelijk aan de Staten-Generaal verstrekte informatie of tenzij deze betrekking hebben op individuele gevallen;
7. vergaderstukken en verslagen van de Kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal en hun commissies, tenzij deze betrekking hebben op door de regering vertrouwelijk aan de Staten-Generaal verstrekte informatie;
8. vergaderstukken en verslagen van provinciale staten, gemeenteraden, algemene besturen van waterschappen, algemene besturen van openbare lichamen, besturen van bedrijfsvoeringsorganisaties en gemeenschappelijke organen als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen en hun commissies;
9. agenda's en besluitenlijsten van vergaderingen van de ministerraad, gedeputeerde staten, colleges van burgemeester en wethouders, dagelijkse besturen van waterschappen en dagelijkse besturen van openbare lichamen als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen;
10. adviezen over de ontwerpen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, van adviescolleges of -commissies alsmede van andere externe partijen indien die om advies zijn verzocht; en over andere onderwerpen van adviescolleges of -commissies, alsmede de op dat advies betrekking hebbende adviesaanvraag, uitgezonderd adviezen die betrekking hebben op individuele gevallen;
11. convenanten;⁵⁹

⁵⁷ Bijlage bij *Kamerstukken I* 2021/22, 33328, AB, p. 49-51. Duyvendak pleitte ook al voor meer actieve openbaarheid in de nota 'Open de oester' (*Kamerstukken II* 2004/05, 30214, nr. 1, p.4 en 13-14).

⁵⁸ Deze informatie betreft aldus hetzelfde artikellid in ieder geval informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie.

⁵⁹ Een convenant is een schriftelijke en door partijen ondertekende afspraak of een samenstel van zulke afspraken, hoe ook genoemd, van een bestuursorgaan met een of meer wederpartijen, die betrekking of mede betrekking heeft op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden, of anderszins gericht of mede

12. jaarplannen en jaarverslagen van bestuursorganen inzake de voorgenomen uitvoering van de taak of de verantwoording van die uitvoering;
 13. verplichtingen tot verstrekking van subsidies, anders dan met een beschikking;⁶⁰
 14. de inhoud van de schriftelijke verzoeken op grond van art. 4.1, van de schriftelijke beslissingen op die verzoeken en de daarbij verstrekte informatie;
 15. op verzoek van een bestuursorgaan ambtelijk of extern opgestelde onderzoeksrapporten die geen onderdeel vormen van de uitvoering van de taak van dat bestuursorgaan, die voornamelijk uit feitelijk materiaal bestaan en die betrekking hebben op de wijze van functioneren van de eigen organisatie; of de voorbereiding of de evaluatie van beleid, inclusief de uitvoering, naleving en handhaving;
 16. beschikkingen, met uitzondering van de 21 in het artikel genoemde soorten beschikkingen;⁶¹
 17. schriftelijke oordelen in klachtprocedures als bedoeld in titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht.
60. Voor categorie 6 tot en met 17 geldt dat voordat deze informatie openbaar wordt gemaakt, eerst moet worden bezien in hoeverre één van de uitzonderingsgronden uit de Woo van toepassing is. De meeste informatiecategorieën moeten binnen twee weken openbaar worden gemaakt.⁶² Het actief openbaar maken van beschikkingen en schriftelijke oordelen in klachtprocedures kan, zeker voor bestuursorganen waar grote aantallen beschikkingen worden genomen, tijdrovend zijn. Daarom maakt art. 3.3a Woo het ook mogelijk om te werken met overzichten. Als gekozen wordt voor een overzicht dan moet zo'n overzicht ten minste iedere twee weken worden bijgewerkt.
61. De Woo bepaalt dat de verplichting tot actieve openbaarmaking uitsluitend geldt voor documenten die zijn vastgesteld of ontvangen nadat de verplichting is gaan gelden voor een bestuursorgaan.⁶³ Het artikel heeft dus geen terugwerkende kracht.
62. Naast de vraag *welke* informatie actief openbaar moet worden gemaakt, is ook de vraag relevant *hoe* deze informatie openbaar moet worden gemaakt. De Woo verplicht bestuursorganen om de documenten die actief openbaar gemaakt moeten worden te ontsluiten via het platform voor actieve openbaarmaking van overheidsinformatie (PLOOI): <https://open.overheid.nl/>.⁶⁴ Deze digitale infrastructuur wordt op dit moment nog door de minister van BZK gebouwd en zal ook door de minister worden onderhouden. De gedachte is dat alle bestuursorganen een koppeling realiseren tussen hun eigen informatiesystemen en PLOOI. Dit leidt ertoe dat op PLOOI een volledig overzicht ontstaat van alle verplicht actief openbaar gemaakte documenten van alle bestuursorganen. Omdat bestuursorganen hebben aangegeven nog niet in staat te zijn om alle informatiecategorieën actief openbaar te maken, is dit artikel nog niet in werking getreden. De verplichting zal daarom gefaseerd in werking

gericht is op het voorbereiden dan wel realiseren van overheidsbeleid (Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 33328, AB, p. 60).

⁶⁰ Volgens de wetsgeschiedenis komen dit soort overeenkomsten alleen voor bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, omdat voor andere bestuursorganen geen uitzondering geldt van de verplichting op grond van de Awb om een subsidie bij beschikking te verlenen (Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 33328, AB, p. 60).

⁶¹ Art. 3.3 lid 2 aanhef en onder k Woo. Enkele van deze uitzonderingen zijn beschikkingen over: (1) belastingen, heffingen, leges en vergelijkbare betalingsverplichtingen; (2) sociale verzekeringen, sociale voorzieningen en zorg; (3) financiële bijstand, rechtsbijstand, schuldhulpverlening, toeslagen of studiefinanciering; (4) oplegging van een bestuurlijke bestraffende sanctie of een bestuurlijke herstelsanctie die geen betrekking heeft op het omgevingsrecht, het milieurecht of anderszins betrekking heeft op emissies in het milieu; (5) verlening of vaststelling van subsidie aan natuurlijke personen; (6) tegemoetkoming in schade en nadeelcompensatie.

⁶² Art. 3.3 lid 4 en 5 Woo. Zo is onder meer bepaald dat de openbaarmaking van een (niet uitgezonderde) herstelsanctie pas geschiedt uiterlijk twee weken nadat de beschikking onherroepelijk is geworden.

⁶³ Art. 10.2a Woo.

⁶⁴ Art. 3.3b Woo.

treden.⁶⁵ In juli 2022 heeft de minister van BZK meer duidelijkheid gegeven over de implementatiestrategie. Aangegeven is dat de fasering primair plaatsvindt op basis van informatiecategorie en niet op basis van bestuurslagen. Pas wanneer de aanlevering van een informatiecategorie zich in de praktijk heeft bewezen bij een representatief deel van de bestuursorganen, wordt een verplichtingsdatum voor die categorie vastgesteld. Er is geen totaalvolgorde of -tijdpad voor alle informatiecategorieën vastgelegd. De volgende informatiecategorieën worden als eerste in het implementatietraject betrokken: bereikbaarheidsgegevens van het bestuursorgaan en wijze waarop een verzoek om informatie kan worden ingediend (categorie 5); vergaderstukken van vertegenwoordigende lichamen van decentrale overheden (categorie 8); convenanten (categorie 11); Woo-verzoeken, inclusief de schriftelijke beslissingen op die verzoeken en de daarbij verstrekte informatie (categorie 14). Naar verwachting zal PLOOI begin 2023 worden opengesteld voor aansluiting en aanlevering van een of meer van deze informatiecategorieën.⁶⁶

3.6 Passieve openbaarmaking

3.6.1 Informatieverzoeken: aantallen en feitelijke beslistermijnen

63. De Woo bepaalt dat eenieder een verzoek om publieke informatie kan richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. Tot nu toe werd niet bijgehouden hoeveel verzoeken in totaal aan de (centrale) overheid worden gericht. De Open State Foundation en het Instituut Maatschappelijk Innovatie hebben onderzoek gedaan naar het aantal verzoeken die online zijn gepubliceerd op rijksoverheid.nl in de periode oktober 2020 - september 2021. Uit dit onderzoek blijkt dat er circa 1.000 Wob-verzoeken jaarlijks worden gepubliceerd.⁶⁷ Inmiddels heeft de minister van BZK de toezegging gedaan om jaarlijks te gaan rapporteren over de doorlooptijden van de informatieverzoeken. Vanaf volgend jaar zullen 'Woo-cijfers' worden opgenomen in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR).⁶⁸
64. In de wetsgeschiedenis bij de Woo is gesteld dat het overgrote deel van de verzoeken binnen de wettelijke beslistermijn van vier weken kan worden afgehandeld. Daarbij wordt gewezen op een onderzoek uit 2010 waaruit blijkt dat de meeste Wob-verzoeken binnen tien werkdagen worden beantwoord.⁶⁹ In 2022 zijn onderzoekers echter tot een andere conclusie gekomen. Hierin werd geconcludeerd dat ministeries gemiddeld 161 dagen doen over de beantwoording van een Wob-verzoek. In bijna 80% van de Wob-verzoeken zou de wettelijke termijn niet gehaald worden.⁷⁰ Recent heeft de minister van BZK per ministerie een overzicht gegeven van het aantal Woo-verzoeken dat nog in behandeling is en wat de doorlooptijd daarvan is. Dat aantal aanhangige verzoeken varieert van 17 tot 125 en de

⁶⁵ Art. 10.2 Woo.

⁶⁶ *Kamerstukken II, 2021-22, 33328, nr. 43, p. 7-9.*

⁶⁷ Open State Foundation en Instituut Maatschappelijke Innovatie, *Ondraaglijk traag. Analyse afhandeling Wob-verzoeken*, januari 2022, p. 9 (hierna: OSF en IMI 2022). In het onderzoek wordt gesteld dat er geen cijfers bekend zijn over welk percentage van de Wob-verzoeken online wordt gepubliceerd, maar er wordt vanuit gegaan dat in realiteit meer Wob-verzoeken worden gedaan dan online gepubliceerd. Sommige ministeries publiceren enkel de verzoeken die zijn binnengekomen bij het kerndepartement, terwijl andere ministeries ook uitvoeringsorganisaties erbij betrekken.

⁶⁸ *Kamerstukken II, 2021-22, 33328, nr. 43, p. 5.*

⁶⁹ Research voor Beleid, *Omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken; Aantallen, kenmerken en wijze van afhandeling*, 2010, Bijlage bij *Kamerstukken II 2010/11, 32802, nr. 1.*

⁷⁰ OSF en IMI 2022, p. 4 en 14-17. De kwantitatieve analyse van Wob-verzoeken is gemaakt op basis van de op Rijksoverheid.nl gepubliceerde Wob-verzoeken in de periode oktober 2020-september 2021.

doorlooptijd loopt op tot zelfs 1568 dagen, terwijl de wettelijke beslistermijn 28 dagen bedraagt.⁷¹

3.6.2 Proces van openbaarmaking

65. Een verzoek kan mondeling, schriftelijk of elektronisch worden ingediend.⁷² De verzoeker hoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.⁷³ Dit past bij de gedachte dat openbaarmaking van informatie in het algemeen belang is.⁷⁴ Als een Woo-verzoek te algemeen geformuleerd is, kan het bestuursorgaan de verzoeker vragen om het verzoek te preciseren. Als de verzoeker hier niet aan meewerkt, kan het bestuursorgaan besluiten een verzoek niet te behandelen.⁷⁵ Als besloten wordt om de informatie openbaar te maken dan wordt de informatie in beginsel tegelijk met het besluit toegezonden.⁷⁶ In een Woo-verzoek kan om informatie worden gevraagd waarvan derde-belanghebbenden mogelijk bezwaar hebben tegen de openbaarmaking ervan, bijvoorbeeld vertrouwelijke bedrijfsgegevens. De Woo bepaalt dat derden in de gelegenheid moeten worden gesteld een zienswijze te geven voordat de beslissing op het verzoek wordt genomen.⁷⁷ Daarnaast wordt in dat geval de gevraagde informatie niet direct met het Woo-besluit meegezonden. Dit geeft deze derden de tijd om een verzoek om een voorlopige voorziening in te dienen. Een dergelijk verzoek heeft schorsende werking.⁷⁸ Als niet om een voorlopige voorziening wordt verzocht, wordt de informatie na twee weken alsnog verstrekt.⁷⁹
66. De openbaarmaking van informatie is in beginsel kosteloos. Alleen voor de vervaardiging van kopieën van documenten kan een bestuursorgaan een redelijke vergoeding vragen. Die vergoeding mag de kostprijs van de verstrekte informatiedragers niet overstijgen.⁸⁰ In het Besluit maximumtarieven open overheid zijn maximumtarieven vastgesteld. Hierin is bijvoorbeeld bepaald dat voor een kopie die zwart-wit, enkelzijdig en op A4-papier is niet meer dan €0.05 per pagina in rekening mag worden gebracht.
67. De Woo heeft de functie van de ‘contactpersoon’ geïntroduceerd. De contactpersoon moet vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie beantwoorden.⁸¹ De contactpersoon zou op laagdrempelige en klantvriendelijke wijze, bijvoorbeeld telefonisch of via e-mail, vragen moeten kunnen beantwoorden en wellicht zelfs ook direct de gevraagde documenten kunnen verstrekken. De contactpersonen zouden daarmee tevens een dejuridificerende functie hebben.⁸²

3.6.3 Termijnen en de begrenzing van de omvang van het verzoek

68. Een bestuursorgaan moet zo spoedig mogelijk op een Woo-verzoek beslissen, maar in ieder geval

⁷¹ Kamerbrief d.d. 18 juli 2022, kenmerk 2022-0000384631.

⁷² Art. 4.1 lid 1 en 2 Woo.

⁷³ Art. 4.2 lid 2 Woo.

⁷⁴ Art. 2.5 Woo.

⁷⁵ Art. 4.1 lid 5 en 6 Woo.

⁷⁶ Art. 4.4 lid 5 Woo.

⁷⁷ Art. 4:8 Awb jo. 4.4 lid 4 Woo.

⁷⁸ Art. 4.4 lid 5 Woo. Deze schorsende werking is nieuw ten opzichte van de Wob.

⁷⁹ Art. 4.4 lid 5 Woo. De Wob bepaalde dat de informatie ‘niet eerder dan’ na twee weken werd verstrekt, waardoor bestuursorganen soms een langere termijn hanteerden (o.a. ABRvS 8 april 2000, ECLI:NL:RVS:2020:1027). Gelet op de gewijzigde formulering onder de Woo lijkt mij dit niet langer mogelijk.

⁸⁰ Art. 8.6 Woo.

⁸¹ Art. 4.7 Woo.

⁸² Bijlage bij *Kamerstukken I* 2021/22, 33328, AB, p. 82.

binnen vier weken. Deze termijn kan met twee weken worden verdaagd.⁸³

69. De Woo bepaalt dat als de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of als het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft,⁸⁴ het bestuursorgaan kan besluiten het verzoek niet te behandelen wegens misbruik van recht.⁸⁵ Uit jurisprudentie van de Afdeling volgt dat een omvangrijk informatieverzoek niet voldoende is om te stellen dat sprake is van misbruik van recht. Daar moeten bijkomende omstandigheden voor zijn. De antimisbruikbepaling is bedoeld voor de situatie dat bijvoorbeeld uit rancune doelbewust Woo-verzoeken worden ingediend om zo een zwaar beslag te leggen op bestuurlijke capaciteit. Aan de hand van het aantal verzoeken, de omvang en de aard van de gevraagde gegevens, eventueel gecombineerd met uitlatingen van de verzoeker, kan een bestuursorgaan motiveren dat geen sprake is van een gewoon verzoek om informatie.⁸⁶
70. Omvangrijke informatieverzoeken zijn de laatste tijd veel in het nieuws. Bekende voorbeelden zijn de 241 Wob-verzoeken over het coronabeleid en de Shell-papers.⁸⁷ Dergelijke omvangrijke informatieverzoeken worden soms als problematisch beschouwd, omdat zij veel ambtelijke capaciteit kosten om af te handelen.⁸⁸ In dit verband is het echter van belang dat in de eerdergenoemde onderzoeksrapporten uit 2010 en 2022 wordt gesteld dat het aantal omvangrijke informatieverzoeken beperkt is.⁸⁹ Opvallend daarbij is dat de onderzoekers uit 2010 een andere definitie van omvangrijk hanteren dan de onderzoekers uit 2022. Dit kan doordat wat een omvangrijk verzoek is, niet is gedefinieerd in de Woo.⁹⁰ De Woo bevat geen begrenzing van de omvang van informatieverzoeken. Wel is er een procedurele voorziening getroffen. Als een verzoek zo omvangrijk is dat niet binnen deze termijn kan worden beslist, dan kan het bestuursorgaan werken met deelbesluiten. Dit blijkt uit een uitspraak van

⁸³ Art. 4.4 Woo.

⁸⁴ In de wetsgeschiedenis wordt gesteld dat alles waarmee een bestuursorgaan bezig is in beginsel bestuurlijk is en dus 'Woo-baar' is. Voorkomen moet echter worden dat Woo-verzoeken worden ingediend voor iets waarvoor het recht op informatie apert niet is bedoeld. Daarom is de uitzondering van de 'evidente bestuurlijke aangelegenheid' opgenomen. Als voorbeeld wordt gegeven een verzoek om informatie 'over de kleur van het meubilair in de afgelopen vijf jaar of verzoeken van vergelijkbare aard'. (Bijlage bij *Kamerstukken I* 2021/22, 33328, AB, p. 80).

⁸⁵ Art. 4.6 Woo. Deze bepaling is een codificatie van vaste jurisprudentie van de Afdeling (o.a. ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4129).

⁸⁶ Bijlage bij *Kamerstukken I* 2021/22, 33328, AB, p. 80-81.

⁸⁷ In april 2019 stuurde Platform Authentieke Journalistiek (PAJ) zeventien Wob-verzoeken naar evenzoveel bestuursorganen. In die verzoeken heeft PAJ om alle documenten gevraagd sinds 2005 die afkomstig zijn van, gericht zijn aan, of gaan over Shell (www.ftm.nl/dossier/shell-papers).

⁸⁸ In de brief waarin het rapport van Research voor Beleid aan de Tweede Kamer is aangeboden, stelt de minister van BZK dat '[i]n een tijd waarin bestuursorganen efficiënter en met minder capaciteit moeten werken, het gerechtvaardigd [is] om een Wob-verzoek niet alleen te beoordelen op de inhoud van het verzoek (...), maar ook op de tijdsinvestering die het van het bestuursorgaan vraagt' (*Kamerstukken II* 2010/11, 32802, nr. 1, p. 8).

⁸⁹ In het rapport uit 2022 wordt gesteld dat slechts 14% van de informatieverzoeken omvangrijke verzoeken zouden betreffen. Bijna 60% betreft kleine verzoeken van maximaal 50 pagina's en het duurt gemiddeld 105 dagen om die kleine verzoeken te beantwoorden. (OSF en IMI 2022, p. 4 en 14-17).

⁹⁰ In 2010 keken de onderzoekers naar het aantal bestede werkdagen. Als de grens werd getrokken bij veertig bestede werkdagen (acht weken), was volgens de onderzoekers in 2010 1% van het totaal aantal verzoeken omvangrijk en/of complex. Als de grens wordt gelegd bij tien werkdagen, omdat de meeste verzoeken binnen tien werkdagen worden afgehandeld, is 7% van de verzoeken omvangrijk.

In 2022 keken de onderzoekers naar het aantal pagina's dat verstrekt werd. De onderzoekers definiëren een omvangrijk Wob-verzoek als een verzoek waarbij meer dan 250 pagina's worden verstrekt. Uitgaande van die definitie betrof 14% van de informatieverzoeken omvangrijke verzoeken. Bijna 60% betrof kleine verzoeken van maximaal 50 pagina's.

de Afdeling over de afhandeling van de 241 coronaverzoeken. De minister heeft daarbij gekozen voor een gefaseerde én gecategoriseerde werkwijze. De minister heeft uit de 241 informatieverzoeken elf onderwerpen gedestilleerd. De 1,8 miljoen documenten zijn per onderwerp en per maand ingedeeld in ‘batches’. Telkens als een batch is beoordeeld, wordt de beslissing door middel van een deelbesluit openbaar gemaakt. De Afdeling heeft geoordeeld dat een dergelijke gefaseerde besluitvorming onder de Wob is toegestaan. Daarbij is van belang dat tegen ieder deelbesluit direct rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Om versnippering te voorkomen zal het bezwaar of beroep van rechtswege ook betrekking hebben op de volgende deelbesluiten.⁹¹ De Woo bevat een bepaling die in lijn is met deze uitspraak van de Afdeling. De Woo bepaalt namelijk dat als een verzoek zo omvangrijk is dat niet binnen deze termijn kan worden beslist, het bestuursorgaan in overleg met de verzoeker moet treden over de prioritering van de afhandeling van het verzoek. De gevraagde documenten moeten zo veel mogelijk in de door de verzoeker gewenste volgorde worden verstrekt.⁹² Hiermee wordt het werken met deelbesluiten gecontinueerd. Wel bevat de Woo ten opzichte van de Afdelingsuitspraak als extra waarborg voor de verzoeker dat het bestuursorgaan in overleg moet treden met de verzoeker over de prioritering van de afhandeling van het verzoek. Als de verzoeker van mening is dat het afhandelen van het verzoek te lang duurt dan kan de verzoeker zich wenden tot de bestuursrechter. De bestuursrechter kan dan een termijn vaststellen waarbinnen het bestuursorgaan alsnog op het verzoek moet beslissen. Ook kan de bestuursrechter een dwangsom vaststellen die het bestuursorgaan verbeurt als die door de rechter vastgestelde termijn wordt overschreden.⁹³ Op 2 augustus 2022 berichtte het NRC dat de twaalf ministeries in 2021 en 2022 in totaal €386.200,- aan dergelijke dwangsommen zouden hebben betaald.⁹⁴

3.7 Uitzonderingsgronden

71. Bij de beoordeling van de vraag welke documenten openbaar kunnen worden gemaakt, spelen de wettelijke uitzonderingsgronden een belangrijke rol. Hierna wordt kort beschreven welke uitzonderingsgronden de Woo kent. Daarbij wordt opgemerkt dat in dit rapport bewust is gekozen voor de term ‘uitzonderingsgrond’ en niet ‘weigeringsgrond’. De reden hiervoor is niet alleen dat de titel van hoofdstuk 5 van de Woo ‘Uitzonderingen’ is, maar ook omdat het woord ‘uitzondering’ beter reflecteert dat het een beperking van het recht op informatie betreft. De term weigeringsgrond past eerder bij het weigeren van een aanvraag om een vergunning en dus iets wat in beginsel al is verboden en nog altijd niet wordt toegestaan. Bij het recht op informatie staat juist de openbaarheid van die informatie centraal en niet een verbod.

3.7.1 Absolute en relatieve uitzonderingsgronden

72. Art. 5.1 en 5.2 Woo bevatten de wettelijke uitzonderingsgronden. Bestuursorganen moeten in beginsel per onderdeel van een document (bijvoorbeeld per alinea) motiveren welke uitzonderingsgrond waarom van toepassing is. Hiervan kan onder omstandigheden worden afgezien als dat zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen.⁹⁵ De uitzonderingsgronden zijn grotendeels ongewijzigd

⁹¹ ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2348 en ECLI:NL:RVS:2021:2346.

⁹² Art. 4.2a Woo.

⁹³ Art. 8.4 Woo.

⁹⁴ M. van den Bos, *Ministeries betaalden tonnen wegens trage besluiten over informatieverzoeken*, NRC 2 augustus 2022, <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/08/02/ministeries-leveren-informatie-vaak-te-laet-aan-en-betalen-samen-tonnen-aan-dwangsommen-a4137997>.

⁹⁵ ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1633. De motiveringsplicht voor relatieve uitzonderingsgronden is ook neergelegd in art. 5.1 lid 3 Woo.

gebleven ten opzichte van de Wob. Net als onder de Wob, maakt de Woo onderscheid tussen absolute en relatieve uitzonderingsgronden. Bij absolute uitzonderingsgronden *moet* het openbaar maken van de informatie achterwege blijven. De absolute uitzonderingsgronden zijn (verkort weergegeven):

- a. de eenheid van de Kroon;
- b. de veiligheid van de Staat;
- c. bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;⁹⁶
- d. bijzondere persoonsgegevens,⁹⁷ tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;
- e. nummers die dienen ter identificatie van personen,⁹⁸ tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.

73. Bij relatieve uitzonderingsgronden blijft het openbaar maken van informatie alleen achterwege als het belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de volgende (verkort weergegeven⁹⁹) belangen:

- a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;
- b. de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen;
- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- f. de bescherming van concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;¹⁰⁰
- g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
- h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
- i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

74. De uitzonderingsgrond in de Wob die onevenredige bevoordeling of benadeling moet voorkomen (ook wel bekend als de g-grond) is in die vorm niet teruggekeerd onder de Woo. In plaats daarvan zijn enkele relatieve uitzonderingsgronden aan art. 5.1 lid 2 Woo toegevoegd, namelijk de uitzondering van de bescherming van concurrentiegevoelige gegevens, de beveiliging van personen en het goed functioneren van de staat. Daarnaast bepaalt art. 5.1 lid 5 Woo dat in uitzonderlijke gevallen openbaarmaking achterwege kan blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Nieuw is dat het artikelid bepaalt dat als een bestuursorgaan zich baseert op deze uitzonderingsgrond, het zich niet tevens op een van de andere gronden kan beroepen. Volgens de initiatiefnemers werd de g-grond te vaak als restgrond gebruikt. Door de grond niet meer subsidiair aan te kunnen voeren en door de beperking tot uitzonderlijke, onvoorziene gevallen zou het gebruik onder de Woo beperkter moeten

⁹⁶ De initiatiefnemers wilden van deze uitzonderingsgrond een relatieve grond maken, maar bij amendement zijn deze gegevens weer (net als onder de Wob) een absolute uitzonderingsgrond geworden (*Kamerstukken II 2020/21, 35112, nr. 26*).

⁹⁷ Het betreft persoonsgegevens als bedoeld in par. 3.1 onderscheidenlijk par. 3.2 Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG).

⁹⁸ Het betreft identificatienummers die bij wet of amvb zijn voorgeschreven als bedoeld in art. 46 UAVG.

⁹⁹ In het bijzonder wijs ik hier op de uitzonderingen die gelden voor milieu-informatie en emissiegegevens (art. 5.1 lid 2 onder b, lid 5 en 6 Woo).

¹⁰⁰ Het gaat dan om andere gegevens dan die vallen onder de absolute uitzonderingsgrond.

worden.¹⁰¹

75. Art. 5.2 Woo betreft de uitzonderingsgrond dat geen informatie wordt verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen neergelegd in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. Art. 5.2 lid 1 Woo bevat de hoofdregel en bepaalt dat in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Deze uitzonderingsgrond is daarmee absoluut geformuleerd. Nieuw ten opzichte van de Wob is dat dit artikellid bepaalt wat onder persoonlijke beleidsopvattingen moet worden verstaan, namelijk ‘ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter’.¹⁰² ‘Intern beraad’ is in de Woo niet gedefinieerd, maar in de wetsgeschiedenis wordt gesteld dat bedoeld is aan te sluiten bij de definitie uit de Wob en de op basis daarvan ontwikkelde jurisprudentie, namelijk het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid.¹⁰³ Het tweede lid van het artikel bevat een uitzondering op deze hoofdregel: een bestuursorgaan kan persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd openbaar maken met het oog op een goede en democratische bestuursvoering.¹⁰⁴ Deze bevoegdheid bestond al onder de Wob, maar volgens de initiatiefnemers werd er slechts terughoudend gebruik van gemaakt. Mede daarom – en in reactie op het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag¹⁰⁵ – is aan art. 5.2 Woo een derde lid toegevoegd, dat bepaalde bestuursorganen¹⁰⁶ verplicht om geanonimiseerde persoonlijke beleidsopvattingen uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming openbaar te maken, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig¹⁰⁷ wordt geschaad. Het begrip formele bestuurlijke besluitvorming heeft blijkens de wetsgeschiedenis betrekking op alle besluiten die de betrokken bestuursorganen nemen die verband houden met hun publieke taak, zowel in de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering als de evaluatie

¹⁰¹ Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 33328, AB, p. 84 en 95-96.

¹⁰² Volgens de initiatiefnemers is deze definitie beoogd als een aanscherping ten opzichte van de praktijk onder de Wob en zou het ten onterechte aanmerken als persoonlijke beleidsopvatting moeten tegengaan. Zij pleiten ervoor dat er de komende jaren een cultuur groeit waarbij in documenten gegevens met een objectief karakter niet (meer) worden vervlochten met persoonlijke beleidsopvattingen. (Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 33328, AB, p. 98-99).

¹⁰³ Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 33328, AB, p. 97. Tot het intern beraad kan ook overleg met sommige externen, zoals een advocaat, worden gerekend, zolang de externe maar geen eigen belang heeft bij de betreffende aangelegenheid (ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3497 en Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 33328, AB, p. 99).

¹⁰⁴ Art. 5.2. lid 2 Woo bepaalt dat anonimisering niet nodig is als degene wiens opvatting het betreft daarmee instemt.

¹⁰⁵ *Kamerstukken II 2020/21*, 35510, nr. 2.

¹⁰⁶ Het betreft een minister, een commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten, een gedeputeerde, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester en een wethouder. De indiener van het amendement heeft niet gemotiveerd waarom de voorzitter en de leden van het dagelijks bestuur van waterschappen niet zijn opgenomen. De initiatiefnemers van de Woo kunnen hier geen goede reden voor bedenken. De minister van BZK heeft toegezegd naar de mogelijkheid om de waterschappen toe te voegen te kijken, zodra de gelegenheid zich voordoet (Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 33328, AB, p. 101).

¹⁰⁷ De minister van BZK dacht bij ‘onevenredige schade’ aan situaties waarin belangen van derden een rol spelen, zoals een ambtelijke waardering van een onderhandelings situatie met lokale partners of aan een situatie waarin moet worden voorkomen dat een ambtenaar persoonlijk kan worden beschadigd door openbaarmaking (Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 33328, AB, p. 102).

van beleid.¹⁰⁸ In de kabinetsreactie op het rapport van de POK is aangegeven dat het kabinet voortaan bij elk stuk dat aan het parlement wordt gestuurd, de onderliggende departementale nota's actief openbaar maakt. De initiatiefnemers benadrukken dat dit een voorbeeld is van formele bestuurlijke besluitvorming, maar dat de term breder is.¹⁰⁹ Hoewel art. 5.2 lid 1 Woo absoluut geformuleerd is, zou volgens de initiatiefnemers van de Woo de kern van het artikel juist zijn dat persoonlijke beleidsopvattingen (geanonimiseerd) openbaar worden wanneer het belang van een goede en democratische bestuursvoering daartoe aanleiding vormt (art. 5.2 lid 2 en 3 Woo). Zij gaan ervan uit dat bestuursorganen, ook als het nieuwe derde lid niet van toepassing is, vaker persoonlijke beleidsopvattingen openbaar gaan maken.¹¹⁰

3.7.2 Toepassing van de uitzonderingsgronden

76. Voor de absolute uitzonderingsgronden geldt dat een bestuursorgaan de informatie *moet* weigeren als die grond van toepassing is. Het bestuursorgaan beschikt hierbij dus niet over beleidsruimte. De toetsing van de bestuursrechter bestaat in het verlengde hiervan uit een beoordeling of de uitzonderingsgrond van toepassing is en dus terecht aan openbaarmaking in de weg staat.
77. Bij de relatieve uitzonderingsgronden moet het bestuursorgaan een belangenafweging maken. Daarbij moet het belang waarop die uitzonderingsgrond ziet worden afgewogen tegen het algemeen belang van openbaarheid. De Woo bepaalt daarbij dat bij de toepassing van de wet uitgegaan moet worden van het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving.¹¹¹ Op bestuursorganen rust de verplichting om te motiveren waarom het ene belang zwaarder weegt dan het andere belang. De bestuursrechter kan vervolgens in een eventuele procedure beoordelen of, gelet op deze motivering, het bestuursorgaan in redelijkheid heeft kunnen besluiten de gevraagde informatie wel of niet te verstrekken. Zo heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat als een bestuursorgaan persoonlijke beleidsopvattingen niet openbaar wil maken omdat dit niet in het belang zou zijn van een goede en democratische bestuursvoering, dit moet worden gemotiveerd. Zeker als sprake is van relatief oude documenten moet worden gemotiveerd waarom ambtenaren in de toekomst nog zullen worden belemmerd bij het in openheid voeren van interne discussies en het adviseren van bewindspersonen. Ook kan relevant zijn of sprake is van een belangrijke maatschappelijke en gevoelige kwestie. Dergelijke kwesties zullen eerder aanleiding geven om tot (geanonimiseerde) openbaarmaking over te gaan.¹¹²
78. Van belang is verder dat art. 5.3 Woo bepaalt dat als een informatieverzoek ziet op informatie die ouder is dan vijf jaar, op het bestuursorgaan een verzwaarde motiveringsplicht rust als het bestuursorgaan de openbaarmaking wil weigeren met een beroep op de relatieve uitzonderingsgronden of de uitzonderingsgrond van de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen. Het bestuursorgaan zal moeten motiveren waarom die belangen ondanks het tijdsverloop zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarheid. Deze periode van vijf jaar zou lang genoeg zijn om te voorkomen dat bij iedere beslissing het tijdsverloop moet worden meegewogen en anderzijds kort genoeg om enige betekenis te hebben. Een voorbeeld waar tijdsverloop relevant kan zijn, is het voorkomen van ernstige

¹⁰⁸ *Kamerstukken II 2020/21*, 35112, nr. 27. Volgens de initiatiefnemers van de wet volgt uit deze omschrijving dat de term 'besluiten' eerder een bestuurlijke betekenis heeft dan de juridische betekenis van art. 1:3 Awb (Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 33328, AB, p. 101).

¹⁰⁹ De term ziet ook op besluitvorming van individuele ministers en (leden van) Gedeputeerde Staten, het college van burgemeester en wethouders, inclusief in mandaat genomen besluiten (Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 33328, AB, p. 102).

¹¹⁰ Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 33328, AB, p. 98.

¹¹¹ Art. 2.5 Woo.

¹¹² ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:399, en Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 33328, AB, p. 98.

economische schade. Naarmate de tijd vordert zal de (economische) relevantie en daarmee de potentiële schade afnemen. In geval van persoonlijke beleidsopvattingen zou volgens de initiatiefnemers slechts in een enkel geval na vijf jaar niet kunnen worden overgegaan tot openbaarmaking.¹¹³

79. Ten slotte wordt gewezen op vier mogelijkheden die die Woo kent om de uitzonderingsgronden te doorbreken. Ten eerste bepaalt art. 5.6 Woo dat, hoewel een van de uitzonderingsgronden van toepassing is, een bestuursorgaan toch kan besluiten om informatie openbaar te maken aan uitsluitend de verzoeker wegens klemmende redenen.¹¹⁴ Ten tweede is het onder de Woo mogelijk dat als een verzoeker om informatie vraagt die de verzoeker zelf betreft,¹¹⁵ alleen die verzoeker toegang krijgt tot die informatie. Dit recht van de verzoeker is bedoeld als een vangnet voor het geval andere wettelijke bepalingen, zoals het recht van inzage van de AVG, niet afdoende zijn.¹¹⁶ Het bestuursorgaan zal bij een dergelijk Woo-verzoek een andere belangenafweging moeten maken als het beoordeelt of een van de uitzonderingsgronden van toepassing is. Het bestuursorgaan weegt dan namelijk het belang van die uitzonderingsgronden niet af tegen het algemeen belang van openbaarmaking, maar tegen het belang van die verzoeker.¹¹⁷ Ten derde bepaalt de Woo dat een bestuursorgaan toegang kan bieden tot informatie ten behoeve van historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek.¹¹⁸ Dit is mogelijk als openbaarmaking voor eenieder niet mogelijk is vanwege een van de wettelijke uitzonderingsgronden of als de vaststelling of deze informatie openbaar gemaakt kan worden voor eenieder een onevenredige inspanning vergt.¹¹⁹ Deze vormen van selectieve toegang zijn een nuancering op het adagium 'openbaar voor de een, is openbaar voor eenieder'. Dit adagium is in beginsel een goed uitgangspunt, omdat het benadrukt dat het openbaar maken van informatie in het algemeen belang is. Duidelijk was echter dat dit adagium soms onnodig beperkend was.¹²⁰ Ten slotte bepaalt art. 3.4 Woo ook nog dat zelfs als een van de wettelijke uitzonderingsgronden van toepassing is, een bestuursorgaan toch informatie uit eigen beweging openbaar kan maken, als een ander

¹¹³ Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 33328, AB, p. 103.

¹¹⁴ Uit de wetsgeschiedenis volgt dat sprake moet zijn van zwaarwegende redenen. Als voorbeeld wordt de situatie genoemd dat bij de arbeidsinspectie berustende gegevens over schadelijke stoffen niet openbaar zijn, omdat het vertrouwelijk verstrekte bedrijfsgegevens zijn. Die gegevens zouden dan (hoewel sprake is van een absolute uitzonderingsgrond) kunnen worden verstrekt aan een werknemer die als gevolg van die schadelijke stoffen een dodelijke ziekte heeft opgelopen, maar zonder de bij de overheid berustende gegevens niet kan aantonen dat hij met de ziekteveroorzakende stoffen in aanraking is geweest (Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 33328, AB, p. 107-108).

¹¹⁵ Naast de verzoeker zelf kunnen ook nabestaanden om informatie vragen over een overleden echtgenoot, geregistreerd partner, kind of ouder, tenzij een schriftelijke wilsverklaring van de overledene daaraan in de weg staat (art. 5.5 lid 2 Woo).

¹¹⁶ Art. 5.5 Woo strekt verder dan het inzagerecht van art. 15 AVG, onder andere omdat het verzoek betrekking kan hebben op andere gegevens dan persoonsgegevens en op andere dan natuurlijke personen (Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 33328, AB, p. 105-106).

¹¹⁷ Art. 5.5 lid 1 Woo.

¹¹⁸ In de wetsgeschiedenis wordt gesteld dat wetenschappers in de praktijk nu al toegang kunnen krijgen tot vertrouwelijke informatie, mits een geheimhoudingsverklaring wordt getekend. De Woo zou deze praktijk moeten bevorderen (Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 33328, AB, p. 108).

¹¹⁹ Art. 5.7 Woo.

¹²⁰ T. Brandsen, E. Cornelissen, S. van der Hof, G.J. Leenknecht, C. Prins & M. de Vries, *Over wetten en praktische bezwaren. Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur*, Universiteit van Tilburg 2004, p. 20-22.

zwaarwegend algemeen belang dat in een concreet geval vergt.¹²¹

3.8 Toezicht, handhaving en rechtsbescherming

80. Het toezicht op de openbaarheid van informatie is verspreid over verschillende instanties: de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed is bevoegd om toezicht te houden op grond van de Archiefwet en het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding op grond van de Woo. Het Adviescollege houdt strikt genomen geen toezicht, maar doet onderzoek naar en rapporteert over de openbaarmaking van informatie in algemene zin of door specifieke organen in het bijzonder.¹²² De Inspectie houdt wel toezicht, maar uitsluitend op Rijksniveau.¹²³ De Inspectie en het Adviescollege hebben op 1 juli 2022 samenwerkingsafspraken gemaakt.¹²⁴
81. De Inspectie en het Adviescollege beschikken niet over handhavingsbevoegdheden, zoals het kunnen opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom. Wel kunnen zij rapporten met aanbevelingen schrijven.
82. Als een informatieverzoek wordt ingediend dan volgt daarop een besluit om de informatie wel of niet te verstrekken. Als de indiener van het verzoek of een derdebelanghebbende het niet eens is met dit besluit dan kan hij een bezwaarschrift indienen bij hetzelfde bestuursorgaan dat het besluit genomen heeft. Op basis van het bezwaarschrift vindt een volledige heroverweging plaats, waarna een beslissing op het bezwaarschrift genomen wordt. Tegen die beslissing staat beroep open bij de rechtbank (afdeling bestuursrecht). Tegen de uitspraak van de rechtbank kan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
83. Als niet tijdig wordt beslist op een informatieverzoek of een bezwaarschrift dan verbeurt het bestuursorgaan geen dwangsom via de wettelijke regeling van paragraaf 4.1.3.2 Awb.¹²⁵ Wel is het mogelijk om beroep bij de bestuursrechter in te stellen wegens het niet tijdig beslissen.¹²⁶ De bestuursrechter kan dan oordelen dat het bestuursorgaan binnen een bepaalde termijn alsnog een beslissing moet nemen en dat als het bestuursorgaan deze termijn overschrijdt, het bestuursorgaan alsnog een dwangsom verbeurt.
84. Naast deze rechtsbeschermingsmogelijkheden, wordt het mogelijk een klacht in te dienen bij het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding. Dit klachtrecht staat open voor journalisten, wetenschappers of andere naar het oordeel van het college in aanmerking komende groepen (zoals niet-gouvernementele organisaties). Klachten kunnen gaan 'over de wijze waarop dat bestuursorgaan

¹²¹ Het artikel noemt als zwaarwegend algemeen belang: het belang van openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu of de bescherming van de democratische rechtsorde. In de wetsgeschiedenis wordt als voorbeeld gegeven dat het belang van de bescherming van bedrijfsgegevens of van het door de overheid uitgeoefende toezicht moet wijken voor het belang van de bescherming van de volksgezondheid als blijkt dat een product onverwacht gevaar voor gebruikers oplevert en dat gevaar door een openbare waarschuwing kan worden verminderd (Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 33328, AB, p. 73-74. Zie tevens ABDTOPConsult, Quick scan impact Wet open overheid (Woo), Den Haag 2016, Bijlage bij *Kamerstukken II 2016/17*, 33328, nr. 37).

¹²² Art. 7.2 lid 5 Woo.

¹²³ Op decentraal niveau gelden de regels van interbestuurlijk toezicht.

¹²⁴ Deze afspraken zijn te downloaden op <https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/publicatie/2022/07/07/samenwerking-adviescollege-openbaarheid-en-informatiehuishouding-en-de-inspectie>.

¹²⁵ Art. 8.2 Woo.

¹²⁶ Art. 8.4 Woo.

publieke informatie openbaar maakt'.¹²⁷ Als een klacht wordt ingediend moet het Adviescollege proberen te bemiddelen tussen het bestuursorgaan en de klager, waarna het Adviescollege een niet-bindend advies zal uitbrengen.¹²⁸ De toegevoegde waarde van het klachtinstrument is, aldus de wetsgeschiedenis, een versnelde afdoening van geschillen.¹²⁹

3.9 Afronding

85. In dit hoofdstuk staat de openbaarheid van overheidsinformatie in Nederland centraal. Samenvattend kan worden gesteld dat de Nederlandse wetgeving over de openbaarheid van overheidsinformatie de volgende kenmerken bevat:
86. *Uitgangspunten voor openbaarheid.* Het recht op informatie is in Nederland vastgelegd in de Woo en niet als een grondrecht in de Grondwet. Het recht op overheidsinformatie wordt met name in het belang geacht van een goede en democratische bestuursvoering.
87. *Reikwijdte van de wetgeving.* Voor een volledig overzicht van de regelgeving over de openbaarheid van overheidsinformatie, zijn naast de Woo, ook de Archiefwet, Wet hergebruik overheidsinformatie, AVG en Bekendmakingswet van belang.
88. *Reikwijdte van de Woo.* De Woo is van toepassing op alle bestuursorganen en enkele andere overheidsinstanties.¹³⁰ De wet is niet van toepassing op (semipublieke) overheidsbedrijven.
89. *De reikwijdte van het recht op informatie.* De Woo kent een hybride stelsel, waarbij wordt gevraagd om informatie die is neergelegd in documenten. Dit heeft tot gevolg dat de verzoeker niet hoeft te specificeren welke documenten hij wil ontvangen, maar slechts over welke onderwerpen om informatie wordt verzocht. Tegelijkertijd kan het bestuursorgaan volstaan met het openbaar maken van bestaande informatie. De wet verplicht niet tot het creëren van nieuwe documenten, bijvoorbeeld door daarin vragen te beantwoorden.
90. De Woo kent een ruim documentenbegrip. Onder het begrip valt alles dat 'gegevens' vastlegt. Dit kunnen brieven en notities zijn, maar ook e-mails en zelfs Signal- of Whatsappberichten. Ook interne e-mails van ambtenaren vallen onder het begrip 'document'. De openbaarmaking van deze documenten wordt vervolgens begrensd door middel van de uitzonderingsgronden, zoals de persoonlijke beleidsopvattingen in stukken ten behoeve van intern beraad.
91. *Actieve openbaarmaking.* Volgens de wetsgeschiedenis bevat de Woo het uitgangspunt 'actief openbaar, tenzij'. De Woo bevat een bepaling die ziet op actieve openbaarmaking als inspanningsverplichting. Daarnaast bevat de Woo een verplichting om bepaalde categorieën informatie actief openbaar te maken. Dit artikel is nog niet in werking getreden. Na inwerkingtreding zal de informatie ontsloten worden via het landelijke platform voor actieve openbaarmaking van overheidsinformatie (PLOOI): <https://open.overheid.nl/>.
92. *Passieve openbaarmaking.* Tot nu toe is niet bijgehouden hoeveel verzoeken in totaal jaarlijks aan de (centrale) overheid worden gericht. Uit een onderzoek van de Open State Foundation (OSF) en het Instituut Maatschappelijk Innovatie (IMI) blijkt dat circa 1.000 Wob-verzoeken jaarlijks worden

¹²⁷ Art. 7.2 lid 4 Woo.

¹²⁸ Art. 7.3 lid 1 Woo.

¹²⁹ Art. 7.3 lid 2 en 3 Woo.

¹³⁰ De Eerste en Tweede Kamer en de Staten-Generaal; de Raad voor de rechtspraak en het College van afgevaardigden; de Raad van State (gedeeltelijk); de Algemene Rekenkamer; en de Nationale ombudsman.

gepubliceerd.¹³¹ In bijna 80% van de Wob-verzoeken zou de wettelijke termijn niet gehaald worden.¹³² Een informatieverzoek kan mondeling, schriftelijk of elektronisch worden ingediend en de verzoeker hoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen. Het bestuursorgaan kan de verzoeker wel vragen om het verzoek te preciseren. De openbaarmaking van informatie is in beginsel kosteloos. Wel kan een redelijke vergoeding voor het maken van kopieën worden gevraagd. Een bestuursorgaan moet zo spoedig mogelijk op een Woo-verzoek beslissen, maar in ieder geval binnen vier weken. Deze termijn kan met twee weken worden verdaagd. In de wetsgeschiedenis bij de Woo is gesteld dat het overgrote deel van de verzoeken binnen de wettelijke beslistermijn kan worden afgehandeld. Volgens OSF en IMI doen ministeries echter gemiddeld 161 dagen over de beantwoording van een Wob-verzoek. In bijna 80% van de Wob-verzoeken zou de wettelijke termijn niet worden gehaald.¹³³ De Woo bepaalt dat als de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of als het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft, het bestuursorgaan kan besluiten het verzoek niet te behandelen wegens misbruik van recht. Het recht om een omvangrijk informatieverzoek in te dienen is niet begrensd, wel is precisering en fasering mogelijk.

93. *Uitzonderingsgronden.* De Woo kent absolute en relatieve uitzonderingsgronden. Bij absolute uitzonderingsgronden *moet* het openbaar maken van de informatie achterwege blijven. Bij relatieve uitzonderingsgronden blijft het openbaar maken van informatie alleen achterwege als het belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de in de wet genoemde belangen. Bestuursorganen moeten in beginsel per onderdeel van een document (bijvoorbeeld per alinea) motiveren welke uitzonderingsgrond waarom van toepassing is. Zoals gesteld vallen interne e-mails van ambtenaren onder het begrip 'document', maar bepaalt de Woo dat geen informatie hoeft te worden verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen neergelegd in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. Hoewel art. 5.2 lid 1 Woo absoluut is geformuleerd, zou volgens de initiatiefnemers van de Woo de kern van het artikel juist zijn dat persoonlijke beleidsopvattingen (geanonimiseerd) openbaar worden wanneer het belang van een goede en democratische bestuursvoering daartoe aanleiding vormt (art. 5.2 lid 2 en 3 Woo). Zij gaan ervan uit dat bestuursorganen onder de Woo persoonlijke beleidsopvattingen vaker dan onder de Wob het geval was, openbaar zullen gaan maken.¹³⁴
94. De Woo bepaalt dat als een informatieverzoek ziet op informatie die ouder is dan vijf jaar, op het bestuursorgaan een verzwaarde motiveringsplicht rust als het bestuursorgaan de openbaarmaking wil weigeren met een beroep op de relatieve uitzonderingsgronden of de uitzonderingsgrond die ziet op de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen.
95. *Toezicht en handhaving.* Het toezicht op de openbaarheid van informatie is verspreid over verschillende instanties. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed is bevoegd om toezicht te houden op grond van de Archiefwet. Het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding heeft diverse adviserende taken op grond van de Woo. Daarnaast ziet de Autoriteit persoonsgegevens toe op de naleving van de AVG. De Inspectie en het Adviescollege beschikken niet over handhavingsbevoegdheden, zoals het kunnen opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom. Wel kunnen

¹³¹ OSF en IMI 2022. In het onderzoek wordt gesteld dat er geen cijfers bekend zijn over welk percentage van de Wob-verzoeken online wordt gepubliceerd, maar er wordt vanuit gegaan dat in realiteit meer Wob-verzoeken worden gedaan dan online gepubliceerd.

¹³² OSF en IMI 2022, p. 4 en 14-17.

¹³³ OSF en IMI 2022, p. 4 en 14-17.

¹³⁴ Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 33328, AB, p. 98.

zij rapporten met aanbevelingen schrijven.

96. *Rechtsbescherming.* Als een informatieverzoek wordt ingediend dan volgt daarop een besluit om de informatie wel of niet te verstrekken. Als de indiener van het verzoek of een derdebelanghebbende het niet eens is met dit besluit dan kan het een bezwaarschrift indienen bij hetzelfde bestuursorgaan dat het besluit genomen heeft. Op basis van het bezwaarschrift vindt een volledige heroverweging plaats, waarna een beslissing op het bezwaarschrift genomen wordt. Tegen die beslissing staat beroep open bij de rechtbank (afdeling bestuursrecht). Tegen de uitspraak van de rechtbank kan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als niet tijdig wordt beslist op een informatieverzoek of een bezwaarschrift is het mogelijk om beroep bij de bestuursrechter in te stellen wegens het niet tijdig beslissen. De bestuursrechter kan dan oordelen dat het bestuursorgaan binnen een bepaalde termijn alsnog een beslissing moet nemen en dat als het bestuursorgaan deze termijn overschrijdt, het bestuursorgaan alsnog een dwangsom verbeurt. Naast deze rechtsbeschermingsmogelijkheden, wordt het mogelijk een klacht in te dienen bij het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding. Dit klachtrecht staat open voor journalisten, wetenschappers of andere naar het oordeel van het college in aanmerking komende groepen (zoals niet-gouvernementele organisaties).

4 Openbaarmaking van overheidsinformatie in het Verenigd Koninkrijk

4.1 Inleiding

97. In dit hoofdstuk staat de openbaarheid van overheidsinformatie in het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (hierna: Verenigd Koninkrijk of VK) centraal. Het Verenigd Koninkrijk heeft relatief moderne wetgeving op dit onderwerp en het kent (net als Nederland) een informatiestelsel. Daarnaast heeft het Verenigd Koninkrijk regels over de actieve openbaarmaking van overheidsinformatie. Ten slotte wordt in een onderzoek uit 2013 van het ministerie van BZK gesteld dat het beantwoorden van een WOB-verzoek in Nederland ongeveer € 4.800 aan werktijd kost tegen € 600 in het Verenigd Koninkrijk. Dit maakt het interessant om te bezien in hoeverre Nederland elementen uit dit Britse model zou kunnen overnemen in de Nederlandse openbaarheidswetgeving.
98. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Hierna wordt eerst ingegaan op de Britse uitgangspunten voor het recht op overheidsinformatie (par. 2). Daarna wordt ingegaan op de reikwijdte van de Britse openbaarheidswet (welke overheidsinstanties vallen onder deze wetgeving) en de omvang het recht op informatie (welke documenten vallen onder het recht) (par. 3 en 4). Verder wordt bezien welke regels er zijn voor actieve openbaarmaking en passieve openbaarmaking (par. 5 en 6). Vervolgens wordt ingegaan op uitzonderingsgronden die er zijn op het recht op informatie en meer in bijzonder de stukken ten behoeve van intern beraad (par. 7). Ook zal worden bezien hoe de naleving van de regels wordt geborgd, via handhaving en rechtsbescherming (par. 8). Afgesloten wordt met een samenvatting (par. 9).

4.2 Uitgangspunten voor openbaarheid

99. Het Verenigd Koninkrijk kent sinds 2005 wetgeving op het terrein van transparantie. In 2005 trad de Freedom of Information Act 2000 (hierna: FOIA) in werking. Het Verenigd Koninkrijk was daarmee relatief laat in vergelijking met andere West-Europese landen in het aannemen van transparantiewetgeving. De reden dat het Verenigd Koninkrijk deel uitmaakte van de zogeheten derde golf van transparantiewetgeving (na 2000), heeft te maken met de historische ontwikkeling van de omgang met overheidsinformatie.¹³⁵ De heersende opvatting in het Verenigd Koninkrijk was namelijk lange tijd dat een goede overheidsorganisatie vooral gebaat was bij beleidsintimiteit en een vertrouwensrelatie die alleen tot stand kan komen met overleg achter gesloten deuren.¹³⁶ Sinds 1911, na een aantal spraakmakende lekken vanuit de overheid, werd het delen van belangrijke overheidsgegevens door ambtenaren verboden in de Official Secrets Act.¹³⁷ Pas aan het eind van de 20ste eeuw is in de wetgeving een verschuiving waar te nemen van geheimhouding naar openbaarheid. In de jaren 1980/90 is bijvoorbeeld de Official Secrets Act vernauwd in toepassing en werd de Public Interest Disclosure Act 1998 aangenomen ter bescherming van klokkenluiders.¹³⁸ Zoals in dit hoofdstuk duidelijk zal worden, zijn er nog

¹³⁵ R. Hazell & B. Worthy, "Assessing the performance of freedom of information", *Government Information Quarterly* 2010, vol 27, p. 352-259, p. 353; P. Richter & R. Wilson, "'It's the tip of the iceberg': the hidden tensions between theory, policy and practice in the management of Freedom of Information in English local government bodies—evidence from a regional study", *Public Money & Management* 33(3) 2013, p. 177.

¹³⁶ P. Birkinshaw, *Freedom of Information: The Law, the Practice and the Ideal* (4th ed., Law in Context), Cambridge: Cambridge University Press 2010, p. 79-81 (hierna: Birkinshaw 2010).

¹³⁷ Birkinshaw 2010, p. 83.

¹³⁸ Birkinshaw 2010, p. 90-102.

wel sporen te vinden van de ‘oude bestuurscultuur’ in de FOIA.

100. In het ambitieuze White Paper (beleidsvoornemen en uitleg) van de FOIA staat dat transparantie op twee manieren bijdraagt aan een beter bestuur.¹³⁹ Ten eerste leidt het tot betere besluitvorming en daarmee beter bestuur. Meer informatie stelt burgers in staat het bestuur beter te controleren. Zonder die controle is het risico dat bestuurders ‘arrogant’ worden en het algemeen belang uit het oog verliezen. Ten tweede verbetert de FOIA het vertrouwen in de overheid, aangezien burgers meer begrip voor de besluitvorming zouden krijgen. Gesloten deuren zouden dat vertrouwen schaden.
101. Met de introductie van de FOIA werd beoogd bij te dragen aan een verregaande cultuuromslag van geheimhouding naar openbaarheid van bestuur. In één van de eerste belangrijke uitspraken van de rechter over de FOIA, werd gesteld dat het wettelijke recht op overheidsinformatie is bedoeld om de wijze waarop het bestuur functioneert fundamenteel te veranderen door het bloot te stellen aan een mate van transparantie waaraan het daarvoor nog nooit blootgesteld was.¹⁴⁰
102. Binnen deze cultuuromslag is in het bijzonder actieve openbaarheid van groot belang.¹⁴¹ Door actieve openbaarheid raken bestuursorganen gewend om regelmatig informatie over zichzelf te publiceren. Daarnaast is het een niet-confronterende wijze waarop informatie openbaar wordt gemaakt, in tegenstelling tot passieve openbaarheid. Actieve openbaarheid is een nieuw fenomeen in de Britse transparantiewetgeving, wat past bij het relatief jonge karakter van de FOIA.
103. In realiteit werd de FOIA meer een ‘mixed bag’.¹⁴² Hoewel het White Paper zeer grote ambities had, zijn die in de FOIA niet in deze vorm terug te vinden. Het White Paper wilde bijvoorbeeld slechts zeven uitzonderingsgronden, maar tijdens de parlementaire behandeling is dat uitgegroeid tot 24. Ook de actieve openbaarmakingsverplichting in de FOIA is minder vergaand dan die in het White Paper werd aangekondigd. Dat neemt niet weg dat in de ruim 15 jaar na inwerkingtreding, de FOIA toch in belangrijke mate de bestuurscultuur heeft doen verschuiven naar meer openheid.¹⁴³ Bestuursorganen vol-
doen, zo blijkt uit literatuur, in overwegende mate aan de verplichtingen uit de FOIA.¹⁴⁴
104. Een van de belangrijkste onderdelen van de FOIA is het gezag dat de Information Commissioner’s Office (hierna: ICO) heeft als toezichthouder en als individuele geschilbeslechter in FOIA-zaken.¹⁴⁵ Daarnaast begeleidt ICO bestuursorganen door gedetailleerde en duidelijke guidance documenten op te stellen.

4.3 Reikwijdte van de wetgeving

105. Het Verenigd Koninkrijk bestaat uit vier landen: Engeland, Schotland, Wales en Noord-Ierland. Schotland heeft als land veel autonomie en heeft ook eigen transparantiewetgeving: de Freedom of

¹³⁹ Cabinet Office, *Your right to know: the Governments proposals for a Freedom of Information Act*, White Paper under Labour government 1997, p. 1.

¹⁴⁰ *DFES v IC and Evening Standard EA/2006/0006* para. 73.

¹⁴¹ Cabinet Office, *Your right to know: the Governments proposals for a Freedom of Information Act*, White Paper under Labour government 1997, p. 8.

¹⁴² Birkinshaw 2010, p. 118-125.

¹⁴³ B. Worthy & R. Hazell, “Disruptive, Dynamic and Democratic? Ten Years of FOI in the UK”, *Parliamentary Affairs* 2017 vol. 70, p. 22–42.

¹⁴⁴ B. Worthy, “More Open But No More Trusted? The Impact of FOI on British Central Government”, *Governance* 2010, Vol. 23(4), p. 577.

¹⁴⁵ Art. 18-20 en 50-56 FOIA.

Information (Scotland) Act (hierna: FOISA). De FOISA lijkt sterk op de FOIA, maar komt niet geheel overeen.¹⁴⁶

106. Naast de FOIA kent het Verenigd Koninkrijk ook een Public Records Act (vgl. de Archiefwet) en een Personal Data Act die ziet op de verzameling, verwerking en opslag van persoonlijke en privacygevoelige informatie (vgl. de AVG). ICO houdt naast de FOIA ook toezicht op deze Personal Data Act.¹⁴⁷ De reden waarom er één toezichthouder is voor deze twee wetten is dat de belangen die deze rechtsterreinen beschermen (openbaarheid versus privacy) vaak conflicteren waardoor een integrale benadering voordelig wordt geacht.¹⁴⁸
107. In het Verenigd Koninkrijk worden verzoeken tot hergebruik van overheidsinformatie beheerst door The Re-use of Public Sector Information Regulations 2015. Verzoeken tot het gebruik van overheidsinformatie worden dus niet behandeld als een FOIA-request. ICO ziet ook toe op de The Re-use of Public Sector Information Regulations 2015.¹⁴⁹ Daarnaast is van belang dat niet alle informatieverzoeken die in het Verenigd Koninkrijk worden gedaan, worden beheerst door de FOIA. Vragen van burgers die gemakkelijk kunnen worden afgedaan, worden namelijk informeel afgedaan en vallen niet onder de FOIA. De vraag wanneer het vuilnis wordt opgehaald zou bijvoorbeeld in deze categorie kunnen vallen.¹⁵⁰ Deze informele aanvragen worden dus ook niet meegeteld in het aantal verzoeken gedaan onder de FOIA.
108. Onder het bereik van de FOIA vallen alle bestuursorganen die zijn genoemd in Schedule 1 FOIA, alle bestuursorganen die zijn aangewezen door de Secretary of State en staatsbedrijven.¹⁵¹ Schedule 1 geeft een aantal brede beschrijvingen, zoals de ministeries van de centrale overheid, lokale overheden, politie, scholen, National Health Service (NHS). Daar vallen dus de meeste organisaties onder. Daarnaast is er nog een aantal organen speciaal aangewezen, zoals de Universities and Colleges Admissions Service (UCAS).¹⁵² Staatsbedrijven zijn bedrijven die geheel eigendom zijn van een of meerdere ministeries.¹⁵³ Daaronder vallen onder andere nutsbedrijven en privaatrechtelijke rechtspersonen met de taak om geld te verdelen. Het is mogelijk dat de FOIA enkel ziet op de informatie verzameld ter uitvoering van de publieke taken van een staatsbedrijf.¹⁵⁴
109. Schotland wijst eigen bestuursorganen aan die onder de FOISA vallen. In Schotland opereren echter ook bestuursorganen van de centrale overheid, die daarmee vallen onder de FOIA. De bestuursorganen

¹⁴⁶ Karen McCullagh, "Information Access Rights in FOIA and FOISA - Fit for Purpose," *Edinburgh Law Review* 21, no. 1 (January 2017): 55-87.

¹⁴⁷ ICO ziet ook nog toe op 7 andere (vaak Europese) wetten die verband houden met informatie, zoals de Privacy and Electronic Communications Regulations 2003 (*ICO Information Commissioner's Annual Report and Financial Statement*, HC354 2021, p. 14-15).

¹⁴⁸ M. Turle, 'Freedom of information and data protection law – A conflict or reconciliation?', *Computer Law & Security Review* 2007, Vol. 23(6), P. 514-522.

¹⁴⁹ Art. 18 The Re-use of Public Sector Information Regulations 2015

¹⁵⁰ ICO, *Recognising a request made under the Freedom of Information Act*, version 2.1, p. 5.

¹⁵¹ Art. 3 FOIA.

¹⁵² ICO, *Public authorities under FOIA 20160901 Version: 2.2*, p. 4.

¹⁵³ ICO, *Public authorities under FOIA 20160901 Version: 2.2*, p. 5.

¹⁵⁴ ICO, *Public authorities under FOIA 20160901 Version: 2.2*, p. 6.

die Wales, Engeland of Noord-Ierland instellen, vallen in beginsel allemaal onder de FOIA.

4.4 De reikwijdte van het recht op informatie

110. De FOIA geeft alle burgers het recht op overheidsinformatie. Overheidsinformatie is alle informatie die gehouden wordt door een bestuursorgaan en ziet op bestuurlijke aangelegenheden.¹⁵⁵ Het recht ziet dus op ook op alle interne e-mails, sms'jes of Whatsappberichten.¹⁵⁶ Echter, niet alle informatie die door een bestuursorgaan wordt gehouden, ziet op een bestuurlijke aangelegenheid. Persoonlijke e-mails op een werkmailaccount worden door het bestuursorgaan gehouden namens de persoon en vallen dus niet onder de FOIA.¹⁵⁷ Werkmails op een persoonlijke e-mail vallen wel onder de FOIA, hoewel zulk informatiemanagement wordt afgeraden in de FOIA.¹⁵⁸ Het maakt niet uit op welke manier informatie is opgeslagen: Whatsapp berichten, geluidsfragmenten etc. vallen allemaal binnen het bereik van de FOIA.¹⁵⁹
111. De FOIA introduceert een informatiestelsel voor openbaarheid. In een informatiestelsel heeft de burger recht op de informatie waarom wordt verzocht en niet enkel recht op de documenten waarin de informatie besloten ligt. Dat maakt het mogelijk om compilaties, samenvattingen of datasets op te vragen zelfs als die nog niet eerder in een document zijn vastgelegd, maar wel binnen de grenzen die de FOIA daaraan stelt.¹⁶⁰ De achterliggende gedachte is dat verzoekers vaak niet weten op welke wijze informatie intern bij het bestuursorgaan is opgeslagen. Deze mogelijkheid maakt het recht op overheidsinformatie daarom gebruiksvriendelijker. Daarnaast is het mogelijk om te verzoeken om de metadata van een document.¹⁶¹
112. Van bestuursorganen kan dus worden verlangd om nieuwe documenten op te stellen, zij het dat het bestuursorgaan nooit nieuwe informatie hoeft te creëren.¹⁶² Het verschil daartussen is of de informatie al aanwezig is en enkel de 'blokken' informatie moeten worden geëxtraheerd om het op een nieuwe manier weer te geven of er van het bestuursorgaan een hoog niveau van vaardigheden of beoordeling nodig is om de vraag te beantwoorden.¹⁶³ Bij het verzamelen van deze informatie moet de relevante informatie worden gescheiden van irrelevante informatie. Als het scheiden van die relevante informatie niet te complex is, zal hiertoe in beginsel overgegaan moeten worden.¹⁶⁴ Voorbeelden van gevallen waarin nieuwe informatie wordt gecreëerd zijn: het maken van een (economische) voorspelling op basis van data die al is verzameld, en het schrijven van een nieuw programma om data uit een database

¹⁵⁵ Art. 3(2) FOIA.

¹⁵⁶ ICO, Official information held in private email accounts, Version: 1.2.

¹⁵⁷ ICO, Official information held in non-corporate communications channels 2022.

¹⁵⁸ First-tier tribunal general regulatory chamber information rights Cases Nos. EA/2012/0049, 0085, overweging 33; Secretary of State for Digital, Culture, Media and Sport, Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000, 2021.

¹⁵⁹ Art. 84 FOIA.

¹⁶⁰ ICO, 23 October 2006, Decision Notice FS50070854, overweging 28.

¹⁶¹ ICO, Determining whether information is held, version 3.0, p. 13.

¹⁶² ICO, 23 October 2006, Decision Notice FS50070854, overweging 28.

¹⁶³ ICO, Determining whether information is held, version 3.0, p. 6.

¹⁶⁴ Michael Leo Johnson v the Information Commissioner and the Ministry of Justice (EA/2006/0085; 13 July 2007), overweging 49.

te halen etc.

4.5 Actieve openbaarmaking

113. Bestuursorganen zijn verplicht om bepaalde informatie actief openbaar te maken door deze online te publiceren.¹⁶⁵ Alle bestuursorganen plaatsen de informatie op hun eigen website. De FOIA gaat er namelijk vanuit dat de informatiebehoefte van burgers verschilt tussen bestuursorganen en dat de burger dat eerder zoekt bij het specifieke bestuursorgaan, dan in een centrale database.¹⁶⁶ Alle bestuursorganen hebben daarom de vrijheid om de informatie op een juiste, voor hen praktische wijze te publiceren.

114. Welke informatie precies openbaar dient te worden gemaakt verschilt per bestuursorgaan. Bestuursorganen stellen namelijk zelf een publicatieschema vast, waarin staat welke informatie actief openbaar wordt gemaakt. Tot 2009 waren alle bestuursorganen verplicht om hun eigen Model Publication Scheme op te stellen en vervolgens voor goedkeuring voor te leggen aan ICO. In 2009 is door ICO besloten dat alle bestuursorganen verplicht het Model Publicatieschema moeten overnemen van ICO.¹⁶⁷ Het publicatieschema heeft twee functies. Ten eerste geeft het een overzicht van de kosten die het bestuursorgaan in rekening kan brengen ten gevolge van een informatieverzoek (waarover hierna meer in par. 6). Ten tweede stelt het publicatieschema dat het bestuursorgaan een aantal categorieën aan informatie zal publiceren. Er is geen termijn waarop de informatie gepubliceerd hoeft te worden, maar het bestuursorgaan is wel verplicht de informatie regelmatig bij te werken. Het betreft de volgende 7 categorieën:

- De opzet en organisatie van het bestuursorgaan;
- Budgetten en uitgaven van het bestuursorgaan;
- Prioriteiten en onderzoeken over het functioneren van het bestuursorgaan;
- Hoe beslissingen worden genomen binnen het bestuursorgaan;
- Beleid en protocollen in gebruik van het bestuursorgaan;
- Registers (bijvoorbeeld eigendomsregisters) van het bestuursorgaan; en
- Aangeboden diensten van het bestuursorgaan.

115. Naast het Model Publicatieschema, heeft ICO guidance documents opgesteld: de definition documents. Deze definition documents gaan dieper in op de informatie die mogelijk valt onder de zeven genoemde categorieën. De definition documents zijn specifiek gericht op verschillende categorieën van bestuursorganen en soms zelfs individuele bestuursorganen, zoals ministeries, lokale overheden, NHS-gezondheidsorganisaties, maar ook de Patient and Client Care Council - Northern Ireland. In de definition documents staan ongeveer 100 suggesties van specifieke informatie die kan worden gepubliceerd onder het publicatieschema. Een voorbeeld van zo'n suggestie is dat ministeries onder punt 1 (opzet en organisatie) een gender pay gap report kunnen rapporteren.¹⁶⁸ Naast de definition documents,

¹⁶⁵ ICO *Model publication scheme*, p. 3.

¹⁶⁶ P. Gibbons, *The Freedom of Information Officer's Handbook*, Facet 2018, p. 115-125.

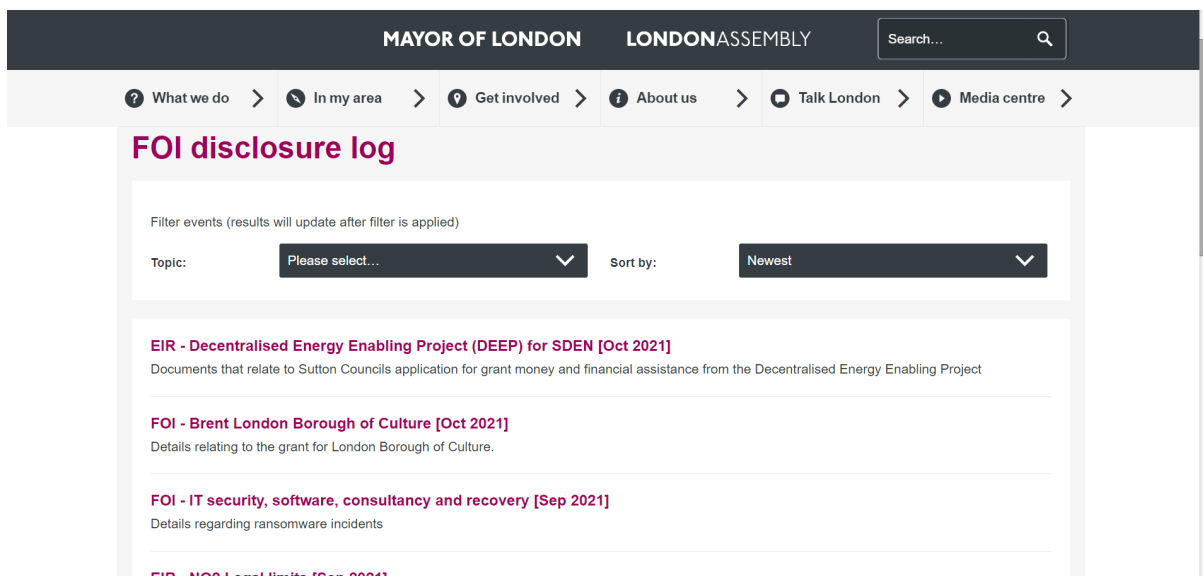
¹⁶⁷ Deze beslissing werd door ICO genomen. Volgens art. 20 FOIA mag ICO een model publicatieschema opstellen. Daarnaast is ICO op basis van art. 19 FOIA bevoegd om publicatieschema's goed of af te keuren. In 2009 besloot ICO simpelweg geen publicatieschema's goed te keuren die niet precies overeenkwam met het model publicatieschema zodat de arbeidsintensieve taak van het goedkeuren van schema's onnodig werd. P. Gibbons, "The fall and rise of the publication scheme", *Freedom of Information* 2016, Vol. 13(2), p. 4-7.

¹⁶⁸ ICO, *Definition document for government departments*, version 4 2021.

bestaat er ook good-practice guidance vanuit ICO.¹⁶⁹

116. Voor dit onderzoek zijn twee van de genoemde informatiecategorieën interessant om nader te belichten. Ten eerste is vermeldenswaardig dat onder punt 2 (budget en uitgaven) alle uitgaven van het bestuursorgaan boven de £500 vallen.

117. Ten tweede is vermeldenswaardig dat onder punt 6 (registers) ook datasets voor hergebruik van overheidsinformatie die zijn uitgegeven ten gevolge van een informatieverzoek vallen. Ook het 'disclosure log' met daarin alle geanonimiseerde informatieverzoeken en inhoudelijke reacties daarop valt hieronder. Hoewel disclosure logs niet verplicht zijn, zijn ze een deel van de good-practice guidance en hebben veel (grote) bestuursorganen ze in gebruik.¹⁷⁰ Hieronder is het disclosure log van de Greater London Authority afgebeeld:



118. In principe dient alle informatie die een bestuursorgaan houdt en valt in een bepaalde categorie te worden gepubliceerd. Daarop zijn twee uitzonderingen. Ten eerste hoeft een bestuursorgaan geen conceptversies te publiceren. Hoewel het Verenigd Koninkrijk een informatiestelsel heeft en die informatie daarom wel in aanmerking komt voor informatieverzoeken, wordt dit uitgezonderd van de actieve informatieverplichting. Ten tweede gelden de uitzonderingsgronden zowel voor passieve als actieve openbaarmaking van informatie (zie par. 7).

4.6 Passieve openbaarmaking

4.6.1 Informatieverzoeken: aantallen en feitelijke beslistermijnen

119. Naast actieve openbaarmakingsverplichtingen hebben bestuursorganen ook een verplichting om informatie op verzoek, passief, openbaar te maken. In het Verenigd Koninkrijk zijn er in 2021 51.507 informatieverzoeken onder de FOIA gedaan aan de centrale overheid.¹⁷¹ Daarvan waren er ongeveer 37.000 'oplosbaar', wat inhoudt dat het bestuursorgaan over kan gaan tot een inhoudelijke

¹⁶⁹ Deze guidance wordt opgesteld op basis van art. 45 FOIA.

¹⁷⁰ Bijvoorbeeld de Greater London Authority: <https://www.london.gov.uk/about-us/governance-and-spending/sharing-our-information/freedom-information/foi-disclosure-log?order=DESC>.

¹⁷¹ Cabinet Office, National statistics Freedom of Information statistics: annual 2021 bulletin Published 27 April 2022.

beoordeling.¹⁷² De meerderheid van de verzoeken gedaan aan de centrale overheid zijn binnengekomen op de ministeries, namelijk ongeveer 35.000.¹⁷³

120. De centrale overheid reageert op 81% van de verzoeken binnen 20 werkdagen en op 88% van de verzoeken binnen de wettelijke termijn.¹⁷⁴

121. De uitzondering van appropriate limit of costs is toegepast in 14.5% van de oplosbare verzoeken. Dat houdt in dat deze verzoeken integraal geweigerd worden omdat zij teveel publieke middelen zouden vergen. Deze uitzondering wordt nader toegelicht in par. 6.3 van dit hoofdstuk.¹⁷⁵

122. Tot slot is vermeldingswaardig dat een duidelijke stijgende lijn is waar te nemen in de hoeveelheid verzoeken gericht aan de centrale overheid in de 15 jaar dat de FOIA bestaat: van 38.108 verzoeken in 2005 naar 51.507 in 2021.¹⁷⁶

4.6.2 Proces van openbaarmaking

123. Om als een geldig verzoek onder de FOIA te worden behandeld, moet een verzoek (1) de naam van de verzoeker bevatten, (2) in geschreven vorm zijn en (3) beschrijven om welke informatie wordt verzocht. Anonieme of mondelinge verzoeken worden dus zonder inhoudelijke behandeling afgewezen. Een verzoek moet de verzochte informatie voldoende concreet beschrijven en, wanneer het mogelijk is, de voor het verzoek relevante informatie te onderscheiden van irrelevante informatie.¹⁷⁷ Indien het verzoek onvoldoende concreet is, heeft het bestuursorgaan de verplichting de verzoeker te assisteren bij het doen van een verzoek dat wel voor behandeling vatbaar is.¹⁷⁸

124. In beginsel is een verzoek om informatie kosteloos, behoudens gevallen waar de communicatie tussen het bestuursorgaan en de verzoeker kosten met zich brengt. Dat zijn gevallen waar een verzoeker vraagt om fysieke kopieën of andere informatiedragers nodig zijn om de informatie over te brengen.¹⁷⁹

4.6.3 Begrenzing van de omvang van het verzoek

125. Een verzoek om informatie kan om twee redenen worden afgewezen zonder inhoudelijke behandeling:

- (1) het feit dat het onredelijk veel publieke middelen zou kosten (appropriate limit of costs); of
- (2) omdat het een verzoek te kwader trouw is (vexatious request).¹⁸⁰

¹⁷² Onoplosbare verzoeken zijn gedefinieerd als verzoeken waar de informatie niet door het bestuursorgaan wordt gehouden, de kosten die in rekening zijn gebracht niet worden betaald of wanneer het bestuursorgaan de verzoeker assisteert bij het doen van een nieuw verzoek (Cabinet Office, FOI statistics annual 2021 statistical tables, Excel sheet downloadable from: <https://www.gov.uk/government/statistics/freedom-of-information-statistics-annual-2021/freedom-of-information-statistics-annual-2021-bulletin>, laatst bezocht 12 juli 2022 (hierna: Cabinet Office, FOI statistics annual 2021)).

¹⁷³ De andere verzoeken zijn gedaan aan lichamen van de centrale overheid die niet vallen onder een ministerie, zoals de National Archives of het Office for National Statistics (Cabinet Office, FOI statistics annual 2021).

¹⁷⁴ Daarbij zijn ook gevallen betrokken waarbij de rechtmatige verlenging van 20 werkdagen is toegepast (Cabinet Office, FOI statistics annual 2021).

¹⁷⁵ Cabinet Office, FOI statistics annual 2021.

¹⁷⁶ Cabinet Office, FOI statistics annual 2021.

¹⁷⁷ ICO, Recognising a request made under the Freedom of Information Act, version 2.1, p. 3.

¹⁷⁸ Art. 16 FOIA.

¹⁷⁹ Art. 9 FOIA; Art. 6 van de Freedom of Information and Data Protection (Appropriate Limit and Fees) Regulations 2004 (hierna: 'Fees Regulations').

¹⁸⁰ Art. 12 en 14 FOIA.

Deze gronden zien in tegenstelling tot de uitzonderingsgronden niet op de inhoud van de informatie waarom wordt verzocht, maar op het verzoek zelf. Deze afwijzingsgronden hebben als doel om te voorkomen dat bestuursorganen onredelijke belasting ondervinden bij het nakomen van hun verplichtingen onder de FOIA. Hierna zullen beide gronden kort worden toegelicht.

126. Een verzoek kost onredelijk veel publieke middelen, indien de voor de berekening relevante activiteiten meer bedragen dan £600 voor bestuursorganen in Schedule 1 FOIA (de meeste bestuursorganen van de centrale overheid) en £450 voor andere bestuursorganen.¹⁸¹ Voor de berekening worden de fictieve kosten van £25 per werknemer per uur gerekend en de daadwerkelijke kosten voor apparatuur die nodig is om de informatie te vinden (computerprogramma's, etc.).¹⁸² De tijdsinschatting van het bestuursorgaan mag enkel de tijd die nodig is om de informatie te vinden en bij elkaar te zetten, omvatten.¹⁸³ De tijd die het kost om de informatie te toetsen aan de uitzonderingsgronden en om passages onleesbaar te maken valt er dus niet onder. Voor een verzoek aan een ministerie waarvoor geen apparatuur moet worden aangeschaft, komt de grens van £600 dus neer op 24 werkuren voor het vinden en bij elkaar zetten van de informatie.
127. Daarnaast is van belang dat de aanvrager de kostenlimiet niet kan omzeilen door het verzoek op te knippen in verschillende verzoeken. Het kan dan gaan om meerdere verzoeken die binnen zestig dagen na elkaar worden gedaan door één persoon of een groep die hetzelfde doel nastreven en die op zoek zijn naar dezelfde soort informatie. Meerdere verzoeken die in een keer worden ingediend aan het bestuursorgaan kunnen verschillende verzoeken zijn, maar worden vaak aangemerkt als één verzoek.¹⁸⁴
128. Een bestuursorgaan moet zijn oordeel dat een verzoek onredelijk veel publieke middelen zou kosten motiveren.¹⁸⁵ Daarbij moet het bestuursorgaan een redelijke zoekstrategie opstellen, die specifiek is voor het verzoek. De motivering moet specifiek ingaan op welke wijze de informatie is opgeslagen en welke handelingen moeten worden verricht om de informatie te vinden.¹⁸⁶
129. De kostenlimiet lijkt in de praktijk een belangrijke functie te vervullen in het openbaarheidsregime van de FOIA. Zoals gesteld aan het begin van deze paragraaf, werd in 2021 14,5% van de 'oplosbare' verzoeken geweigerd op deze grond.¹⁸⁷ Daarnaast ligt het in de lijn der verwachtingen dat de grond ook een afschrikwekkende functie ten aanzien van omvangrijke verzoeken vervult. Als verzoekers weten dat omvangrijke verzoeken zonder meer worden afgewezen, zullen zij deze niet of minder vaak indienen.
130. Daarnaast worden ook verzoeken te kwader trouw niet behandeld.¹⁸⁸ Het behandelen van een

¹⁸¹ Art. 3 Fees Regulations; Schedule 1 FOIA; ICO, Requests where the cost of compliance exceeds the appropriate limit, version 1.2, p. 2.

¹⁸² Art. 4 lid 4 Fees Regulations.

¹⁸³ Art. 4 lid 3 Fees Regulations.

¹⁸⁴ Art. 5 Fees Regulations; ICO, Fees that may be charged when the cost of compliance exceeds the appropriate limit, version 1.2, p. 13-14. Zie ook *Ian Fitzsimmons v ICO & Department for Culture, Media and Sport* (United Kingdom Information Tribunal: EA/2007/0124, 17 June 2008), punt 37 (beslissing van de oude hoger beroep instantie voor FOIA-zaken).

¹⁸⁵ ICO, Requests where the cost of compliance exceeds the appropriate limit, version 1.2, p. 7.

¹⁸⁶ ICO, Requests where the cost of compliance exceeds the appropriate limit, version 1.2, p. 10.

¹⁸⁷ Cabinet Office, FOI statistics annual 2021.

¹⁸⁸ ICO, Dealing with vexatious requests (section 14), version 1.3, p. 4.

verzoek te kwader trouw wordt gezien als verspilling van publieke middelen.¹⁸⁹ Gelet op deze ratio, hoeft de uitzonderingsgrond niet restrictief te worden toegepast en hoeft niet alleen gekeken te worden naar de intentie van de verzoeker. Bij de beoordeling of een verzoek te kwader trouw is, wordt ook gekeken naar het effect van het verzoek op het bestuursorgaan, en het algemeen belang van de openbaarheid van de informatie die wordt opgevraagd.¹⁹⁰ De toepassing van deze grond vereist dus een afweging. Verzoeken die een disproportionele verstoring of irritatie opleveren, worden afgewezen. Indicaties dat sprake is van een verzoek te kwader trouw zijn: het gebruik van agressieve taal, onredelijk omvangrijke verzoeken, triviale verzoeken etc. De identiteit van de verzoeker kan een rol spelen in de motivatie, bijvoorbeeld omdat de persoon in eerdere interactie met het bestuursorgaan al misbruik heeft gemaakt van diens recht. Het kan echter ook de andere kant op werken: een persoon kan door eerdere interacties met het orgaan ook juist een gerechtvaardigd belang hebben bij de verzochte informatie.¹⁹¹

4.6.4 Termijnen

131. Op verzoeken om informatie moet prompt en in ieder geval niet langer dan na 20 werkdagen (4 weken) worden gereageerd.¹⁹² Volgens de rechter zijn dat twee verschillende verplichtingen.¹⁹³ Daarmee wordt bedoeld dat het in theorie mogelijk is dat een bestuursorgaan dat binnen de 20 werkdagen termijn reageert, te laat is omdat het niet 'prompt' was. In de praktijk is het verschil tussen de verplichtingen echter nauwelijks relevant.¹⁹⁴ Daarnaast is het mogelijk om de termijn te verlengen met een redelijke termijn, die in de praktijk, behoudens uitzonderlijke gevallen, nogmaals 20 werkdagen is.¹⁹⁵ De termijn begint normaliter te lopen op de dag nadat het verzoek is ontvangen. In het geval dat er kosten in rekening worden gebracht of om een verduidelijking/concretisering wordt gevraagd, gaat de termijn pas lopen indien de kosten zijn voldaan of de verduidelijking of concretisering bij het bestuursorgaan is ontvangen.¹⁹⁶ Zoals eerder genoemd wordt op 81% van de verzoeken binnen de 20 werkdagen termijn gereageerd en wordt daarbovenop in 7% van de gevallen de uitgestelde termijn gehaald.¹⁹⁷

4.7 Uitzonderingsgronden

4.7.1 24 uitzonderingsgronden

132. De FOIA kent 24 uitzonderingsgronden op het recht op toegang tot overheidsinformatie. De uitzonderingsgronden gelden zowel voor actieve openbaarmaking als passieve openbaarmaking van informatie. De passieve openbaarmaking kan worden opgesplitst in een verplichting om te bevestigen of de informatie bij het bestuursorgaan aanwezig is en het delen van de informatie zelf.¹⁹⁸ In sommige

¹⁸⁹ Information Commissioner vs Devon County Council & Dransfield, (General Regulatory Chamber No. EA/2014/0149, 28 January 2013) overweging 17.

¹⁹⁰ ICO, Dealing with vexatious requests (section 14), version 1.3, p. 7-9.

¹⁹¹ ICO, Dealing with vexatious requests (section 14), version 1.3, p. 7-9.

¹⁹² Art. 10(1) FOIA.

¹⁹³ The first-tier tribunal general regulatory chamber Case No. EA/2010/0030 Overweging 27.

¹⁹⁴ Zaken in deze categorie zijn bijna niet te vinden. Reden hiervoor zal zijn dat mensen hier niet over klagen, want er is geen winst te behalen met een oordeel dat documenten buiten het wettelijk termijn zijn geopenbaard, buiten het feit dat ICO of de rechter het bestuursorgaan zal veroordelen in het openbaren van de stukken. Een oordeel over nakoming van de FOIA kan namelijk nooit in een civiele procedure tot een schadevergoeding leiden volgens art. 56 FOIA.

¹⁹⁵ ICO, Time limits for compliance under the Freedom of Information Act (Section 10), version 1.1, p. 7.

¹⁹⁶ Art. 10(2) FOIA.

¹⁹⁷ Cabinet Office, FOI statistics annual 2021.

¹⁹⁸ Art. 1(1a and 1b) FOIA.

gevallen kan de bevestiging of de ontkenning over of de informatie bij het bestuursorgaan aanwezig is ook vallen onder een uitzonderingsgrond.¹⁹⁹ Hierna zullen de algemene kenmerken van de uitzonderingsgronden naar voren komen en zal één grond, de grond die het interne beraad beschermt, in meer detail worden besproken.

133. De uitzonderingsgronden zijn:

- Informatie die met andere middelen voor de aanvrager toegankelijk is.
- Informatie bestemd voor toekomstige publicatie.
- Informatie uit wetenschappelijk onderzoek.
- Informatie verstrekt door of in verband met instanties die zich met veiligheidsaangelegenheden bezighouden.
- Nationale veiligheid.
- Bepaalde certificaten inzake nationale veiligheid.
- Defensie.
- Internationale betrekkingen.
- Betrekkingen binnen het Verenigd Koninkrijk.
- De economie.
- Strafrechtelijke procedures.
- Toezicht en handhaving.
- Gerechtelijke stukken.
- Audits.
- Parlementair voorrecht.
- Formulering van regeringsbeleid.
- Belemmering van de goede gang van zaken bij de overheid.
- Mededelingen aan Hare Majesteit, enz. en onderscheidingen.
- Gezondheid en veiligheid.
- Milieu-informatie.
- Persoonlijke informatie.
- In vertrouwen verstrekte informatie.
- Juridisch beroepsgeheim.
- Commerciële belangen.
- Verbod op openbaarmaking uit hoofde van een speciale wet.

4.7.2 Systematiek van de uitzonderingsgronden

134. De uitzonderingsgronden kunnen op twee verschillende manieren worden onderscheiden. Het eerste onderscheid ziet op het gevolg van het toepasbaar zijn van de uitzonderingsgrond. Het tweede onderscheid ziet op de toepasselijkheid van de uitzonderingsgrond.

135. Als gekeken wordt naar het eerste onderscheid dan zijn er acht absolute uitzonderingsgronden en zestien gekwalificeerde (relatieve) uitzonderingsgronden.²⁰⁰ Een absolute uitzonderingsgrond voorkomt openbaarmaking van informatie als de informatie onder de grond valt. Voor een gekwalificeerde uitzonderingsgrond is daarentegen nog een belangenafweging (een public interest test) nodig tussen

¹⁹⁹ Art. 2(1) FOIA.

²⁰⁰ Art. 2(2) en (3) FOIA.

het belang van openbaarmaking en het belang van geheimhouding.²⁰¹

136. Het tweede onderscheid dat kan worden gemaakt, is dat er zogeheten ‘class-based’ en ‘prejudice-based’ uitzonderingsgronden zijn. Een class-based uitzonderingsgrond treedt in als de informatie in een bepaalde door de uitzonderingsgrond gespecificeerde categorie valt. Voor inwerkingtreding van een prejudice-based uitzonderingsgrond moet er een causaal verband bestaan tussen het openbaar maken van de informatie en schade aan het belang dat door de uitzonderingsgrond wordt beschermd. De prejudice-based uitzonderingsgronden kunnen daarnaast verschillen in de waarschijnlijkheid waarmee moet worden aangetoond dat de schade zal intreden.

137. De twee verschillende onderscheiden kunnen voor iedere uitzonderingsgrond verschillend gecombineerd worden, waardoor er vier verschillende mogelijkheden ontstaan:

- 1) *prejudice-based absolute* uitzonderingsgrond
- 2) *class-based absolute* uitzonderingsgrond
- 3) *prejudice-based gekwalificeerde* uitzonderingsgrond
- 4) *class-based gekwalificeerde* uitzonderingsgrond

138. Hieronder zal van ieder van de categorieën een voorbeeld worden gegeven:

| uitzonderingsgrond | <i>prejudice-based</i> | <i>class-based</i> |
|------------------------|---|---|
| <i>absolute</i> | Informatie die schade kan toebrengen aan de defensie van het Verenigd Koninkrijk ²⁰² | Informatie die een bestuursorgaan houdt met betrekking tot een strafrechtelijke procedure tegen een individu ²⁰³ |
| <i>gekwalificeerde</i> | Informatie die schade kan toebrengen aan commerciële belangen ²⁰⁴ | Informatie dat een bedrijfsgeheim betreft ²⁰⁵ |

139. Zoals uit deze voorbeelden blijkt zijn veel uitzonderingsgronden breed geformuleerd, zodat uiteenlopende gevallen onder dezelfde uitzonderingsgrond kunnen vallen.

140. Daarnaast is vermeldenswaardig dat tijdsverloop op verschillende wijzen effect heeft op de toepassing van de uitzonderingsgronden. Na twintig jaar worden documenten historisch en daarmee verliezen de meeste uitzonderingsgronden hun werking.²⁰⁶ Voor sommige uitzonderingsgronden is de termijn langer, zoals informatie die de relaties tussen bestuursorganen in het Verenigd Koninkrijk zou schaden (30 jaar).²⁰⁷ Daarnaast kan tijdsverloop een rol spelen in de belangenafweging die bestuursorganen maken in relatie tot informatie die uitgezonderd is van publicatie in een gekwalificeerde

²⁰¹ Art. 2(2)(b) FOIA.

²⁰² Art. 23 FOIA.

²⁰³ Art. 30 FOIA.

²⁰⁴ Art. 43lid 2 FOIA.

²⁰⁵ Art. 43lid 1 FOIA.

²⁰⁶ Art. 63 lid 1 FOIA.

²⁰⁷ Art. 63 lid 2 onder c FOIA

uitzonderingsgrond.²⁰⁸

4.7.3 Toepassen van de uitzonderingsgronden

141. Voor de toepassing van de uitzonderingsgronden is het van belang in welke categorie de uitzonderingsgrond valt. Class-based gronden vereisen enkel dat de informatie binnen de, in de grond gespecificeerde categorie valt. Bij prejudice-based gronden is daarnaast ook vereist dat er een causaal verband is tussen het openbaar maken van de informatie en een schade aan het door de grond te beschermen belang. Prejudice-based uitzonderingsgronden zijn daarom 'lastiger' om toe te passen. Daarnaast vereisen absolute gronden geen belangenafweging, terwijl gekwalificeerde gronden dat wel vereisen. Hieronder zal daarom achtereenvolgens worden ingegaan op de wijze waarop bestuursorganen 'prejudice' dienen in te schatten en hoe zij een belangenafweging dienen te maken. De class-based en absolute categorieën komen hierna dus niet terug.
142. Om te beoordelen of er schade is, mogen enkel de belangen die door de ingeroepen uitzonderingsgrond worden beschermt worden meegenomen.²⁰⁹ Vervolgens dient er een causaal verband te worden aangetoond tussen het openbaren van de informatie en de desbetreffende schade. De schade dient reëel, actueel en substantieel te zijn. Vervolgens dient een inschatting te worden gemaakt over de kans op schade. Een normale prejudice-test gaat uit van een barrière van een 50% kans, terwijl een verlaagde barrière enkel vereist dat er geen verwaarloosbare kans bestaat.²¹⁰

4.7.4 De public interest test

143. De belangenafweging heeft altijd twee onderdelen: het belang van openbaarheid en het belang van geheimhouding. Het belang van openbaarheid dient altijd te worden ingevuld door middel van het algemene belang; private belangen zijn daarvoor niet relevant.²¹¹ De gedachte is dat er altijd een algemeen belang uitgaat van transparantie en democratische controle, waardoor er altijd een bepaald gewicht in de schaal wordt gelegd vóór transparantie.²¹² Omdat de identiteit van de verzoeker irrelevant is, hebben bijvoorbeeld journalisten geen groter recht op informatie dan andere burgers.²¹³ Het publieke belang ziet dus enkel op de geopenbaarde informatie. Er zal moeten worden onderzocht in hoeverre er een algemeen belang bestaat voor de specifieke informatie in de context van een bestuurlijke aangelegenheid waarin alle omstandigheden van het geval worden meegewogen. Een politiek 'hot-topic' zal een groter gewicht vóór openbaarheid meebrengen. De overwegingen inzake het algemeen belang vóór transparantie zijn daarmee breed uitgezet en werken op verschillende abstractieniveaus.²¹⁴
144. De belangen tegen openbaarmaking worden daarentegen nauwer uiteengezet. De belangen kunnen alleen zien op de door de specifieke uitzonderingsgrond beschermde belangen. Daarnaast moet het bestuursorgaan een inschatting maken in hoeverre de openbaarmaking van de specifieke informatie die belangen schaden. Een beslissing om informatie te weigeren moet daarmee altijd worden

²⁰⁸ ICO, *The public interest test*, Version 2.1 2016.

²⁰⁹ Christopher Martin Hogan and Oxford City Council v Information Commissioner EA/2005/0026 and 0030, 17 October 2006, para. 59.

²¹⁰ ICO, *The prejudice test*, version 1.1 2013.

²¹¹ Grace Szucs v the Information Commissioner EA/2011/0072, para. 54.

²¹² ICO, *The public interest test*, Version 2.1 2016, p. 11-12.

²¹³ ICO, *The public interest test*, Version 2.1 2016, p. 16.

²¹⁴ Christopher Martin Hogan and Oxford City Council v Information Commissioner EA/2005/0026 and 0030, 17 October 2006, para. 60.

gemotiveerd waarin wordt verwezen naar de specifieke omstandigheden van het geval.²¹⁵

145. Zoals hierboven al aangegeven is een prejudice-based uitzondering in de regel lastiger toe te passen dan een class-based uitzondering, aangezien het bestuursorgaan moet bewijzen dat er schade uitgaat van openbaarmaking. In de jurisprudentie is de vraag opgekomen of er vanuit kan worden gegaan dat er een belang is bij geheimhouding in de belangenafweging bij een class-based *gekwalificeerde* uitzonderingsgrond, als is aangetoond dat de informatie in de class valt. Die vraag is door de rechter ontkenkend beantwoord.²¹⁶ Deze zaak betrof de class-based gekwalificeerde uitzonderingsgrond over intern beraad (waarover meer in de volgende paragraaf). Het enkele feit dat het informatie betreft die valt binnen de definitie van intern beraad, betekent niet dat er kan worden aangenomen dat er een belang is bij geheimhouding. Integendeel, volgens de rechter is er meestal geen schade aan het belang dat wordt beschermd, in dit geval goede bestuursvoering.²¹⁷ In ieder concreet geval moet er dus nog steeds een schade aan een belang worden aangetoond voor het toepassen van een class-based uitzonderingsgrond, maar wordt die schade in de stap van de belangenafweging betrokken.

146. Wanneer een uitzonderingsgrond van toepassing is, dient het bestuursorgaan enkel die informatie weg te lakken en de rest van het document leesbaar te houden en openbaar te maken.²¹⁸ De FOIA of de ICO Code of Practice laat zich niet uit over welke ambtenaar binnen een bestuursorgaan dient te beoordelen of informatie openbaar kan worden op grond van de wet, behoudens de uitzonderingsgrond neergelegd in art. 36 FOIA (waarover meer in de volgende paragraaf). De keuze hoe bestuursorganen openbaarheid organiseren staat hen dus vrij. De meest voorkomende wijze waarop bestuursorganen dit doen is door een specifiek informatieteam te vormen waarin juristen met FOIA-expertise deelnemen.²¹⁹

4.7.5 Stukken ten behoeve van intern beraad

147. De FOIA kent twee uitzonderingsgronden die sterk lijken op de Nederlandse uitzonderingsgrond ter bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren en bestuurders in het interne beraad.

Ten eerste bestaat er een gekwalificeerde class-based uitzonderingsgrond op alle informatie die betrekking heeft op het opstellen van overheidsbeleid. Deze grond, die is neergelegd in art. 35 FOIA, beoogt zowel de vrije en eerlijke discussie tussen ambtenaren als de ministeriële verantwoordelijkheid te beschermen.

Ten tweede bestaat er een gekwalificeerde prejudice-based uitzonderingsgrond met betrekking tot alle andere informatie die niet valt onder (het opstellen van) overheidsbeleid, maar wel een negatief effect kan hebben op de vrije en eerlijke discussie tussen ambtenaren en het beginsel van collegialiteit in de ministerraad. Deze grond is neergelegd in art. 36 FOIA.

148. De uitzonderingsgrond uit art. 35 FOIA heeft enerzijds een zeer brede reikwijdte, omdat alle informatie, dus ook feitelijke informatie die gebruikt is om het beleid op te stellen of te ontwikkelen, valt onder

²¹⁵ ICO, *The public interest test*, Version 2.1 2016, p. 11-12.

²¹⁶ Department for Education and Skills v Information Commissioner and the Evening Standard (EA/2006/0006 19 February 2007), para. 62.

²¹⁷ Department for Education and Skills v Information Commissioner and the Evening Standard (EA/2006/0006 19 February 2007), para. 63.

²¹⁸ ICO, *How to disclose information safely - removing personal data from information requests and datasets*, Version: 1.2, p. 21.

²¹⁹ P. Gibbons, *The Freedom of Information Officer's Handbook*, Facet 2018, p. 141.

de uitzonderingsgrond.²²⁰ Anderzijds, is de belangenafweging die het bestuursorgaan maakt niet ruim: in de belangenafweging bestaat niet de presumptie dat de betreffende informatie negatieve gevolgen heeft voor het belang van eerlijke en vrije beleidsvorming.²²¹ Zo'n presumptie bestaat ook niet als gevolg van de aanwijzing van deze uitzonderingsgrond als een class-based uitzonderingsgrond. Bij de belangenafweging dient dus nog steeds in relatie tot de specifieke informatie te worden beoordeeld of zich schade aan het belang zal voltrekken bij openbaarmaking van die informatie. Indien er bijvoorbeeld in een overleg radicale opties worden besproken, kan dat een reden zijn om gewicht toe te kennen aan het belang van vrije en eerlijke beleidsvorming.²²² Zolang er geen reden is om aan te nemen dat dergelijke schade ontstaat, zal de informatie openbaar moeten worden.

149. De uitzonderingsgrond uit art. 36 FOIA is een bijzondere uitzonderingsgrond, omdat de beoordeling van de grond enkel door een gekwalificeerd persoon kan worden gemaakt.²²³ De gekwalificeerde persoon voor de ministeries is de minister.²²⁴ Voor andere bestuursorganen is het hoofd van de organisatie gekwalificeerd. Deze taak kan niet worden gedelegeerd.²²⁵ Deze uitzonderingsgrond introduceert dus een procedurele barrière voor de toepassing. Voor toepassing is vereist dat de gekwalificeerde persoon in redelijkheid besluit dat de informatie schade doet aan het vrije en eerlijke overleg tussen ambtenaren of de collegialiteit in de ministerraad. Het feit dat de wet stelt dat het besluit in redelijkheid moet worden genomen, betekent niet dat de rechter of ICO in een individuele zaak de beslissing terughoudend moet toetsen.²²⁶ De rechter en ICO zullen die afweging volledig toetsen en overdoen, omdat de zinsnede in redelijkheid enkel ziet op het causaal verband tussen het publiceren van de informatie en de schade, en niet op de belangenafweging.

4.8 Toezicht, handhaving en rechtsbescherming

150. ICO en de rechter zijn de aangewezen organen voor toezicht en rechtsbescherming onder de FOIA. Vermeldingswaardig is daarnaast dat elk jaar statistieken ten aanzien van het gebruik van de FOIA worden gepubliceerd.²²⁷ Deze cijfers zien niet alleen op de hoeveelheid verzoeken, maar ook op de toegepaste uitzonderingsgronden, redenen voor het integraal weigeren van verzoeken en nog een aantal andere onderwerpen. Niet wordt bijgehouden wat de omvang is van de verzoeken (hoeveel pagina's openbaar worden gemaakt).

4.8.1 Toezicht door ICO

151. Bij inwerkingtreding van de FOIA werden de toezichtsbevoegdheden neergelegd bij de toenmalig Data Protection Commissioner, die daarbij een naamsverandering onderging naar de Information Commissioner.²²⁸ De ICO is het belangrijkste orgaan dat toeziet op de rechten van burgers onder de FOIA en DPA. ICO opereert grotendeels onafhankelijk van de regering. Slechts 10-15% van ICO's financiering komt direct vanuit de overheid. De overige 85-90% van de inkomsten van ICO verkrijgt ICO door kosten

²²⁰ DFES v IC and Evening Standard EA/2006/0006, para. 55.

²²¹ DFES v IC and Evening Standard EA/2006/0006, para. 62.

²²² DFES v IC and Evening Standard EA/2006/0006, para. 69.

²²³ Art. 36 lid 2 FOIA.

²²⁴ Art. 36 lid 5 onder a en o FOIA.

²²⁵ ICO, *Prejudice to the effective conduct of public affairs (section 36)*, version 3, p. 4-5.

²²⁶ ICO Decision Notice FS50209659, para. 44, 60.

²²⁷ Cabinet Office, FOI statistics annual 2021.

²²⁸ ICO ziet ook nog toe op 7 andere (vaak Europese) wetten die verband houden met informatie, zoals de Privacy and Electronic Communications Regulations 2003 (ICO *Information Commissioner's Annual Report and Financial Statement*, HC354 2021, p. 14-15).

in rekening te brengen bij bedrijven die persoonlijke data verwerken.²²⁹ ICO rapporteert direct aan het parlement.²³⁰

152. ICO's bevoegdheden inzake de FOIA vallen uiteen in twee onderdelen. Ten eerste bevordert ICO good-practices bij bestuursorganen in het nakomen van hun openbaarheidsverplichtingen.²³¹ Daartoe verspreidt ICO door middel van guidance documents informatie over de werking van de FOIA, overlegt het met bestuursorganen en kan het praktijkaanbevelingen doen.²³² Praktijkaanbevelingen zijn niet-bindend.²³³

153. Daarnaast is ICO bevoegd om uit eigen beweging een onderzoek in te stellen door een bestuursorgaan om inlichtingen te verzoeken.²³⁴ Een verzoek om inlichtingen is dwingend en niet naleving leidt ertoe dat bestuursorganen in 'contempt of court' worden gehouden.²³⁵ ICO is ook bevoegd om, met de goedkeuring van de rechter, binnen te treden bij het bestuursorgaan voor een inspectie.²³⁶ Indien bestuursorganen structureel tekortkomen bij het voldoen aan de verplichtingen uit de FOIA, is het mogelijk dat ICO een handhavingsbericht stuurt. Een handhavingsbericht is bindend en bij niet naleving wordt het bestuursorgaan in 'contempt of court' gehouden.²³⁷ De rechter is dan bevoegd om een sanctie op te leggen.²³⁸

4.8.2 Rechtsbescherming door ICO

154. De tweede functie van ICO is het beslechten van geschillen tussen het individu en het bestuursorgaan naar aanleiding van een klacht van het individu.²³⁹ Daarvoor is vereist dat het individu eerst gebruik maakt van de klachtenprocedure, voor zover het bestuursorgaan die heeft ingericht.²⁴⁰ ICO behandelde in 2020/21 ruim 4000 klachten.²⁴¹

155. Als het nodig is voor de beslissing op een klacht kan ICO het bestuursorgaan verplichten om inlichtingen te verstrekken die het nodig heeft om de klacht te onderzoeken of het bestuursorgaan inspecteren met goedkeuring van de rechter.²⁴² Na de behandeling van de zaak volgt een beslissing door ICO. Als ICO stelt dat het bestuursorgaan een verplichting onder de FOIA niet is nagekomen, zal de zaak worden terugverwezen naar het bestuursorgaan waar nodig met een uiteenzetting van de stappen die het

²²⁹ The Data Protection (Charges and Information) Regulations 2018; <https://ico.org.uk/about-the-ico/who-we-are/how-we-are-funded/> laatst bezocht: 24-02-2022.

²³⁰ Art. 49 lid 1 FOIA; Art. 139(1) Data Protection Act.

²³¹ Art. 47 lid 1 FOIA.

²³² Art. 47 lid 2 en 48 FOIA.

²³³ ICO, *Freedom of information regulatory action policy*, version 3.1 2012, p. 5.

²³⁴ Art. 51 lid 1 onder b en lid 2 onder b FOIA.

²³⁵ Art. 54 lid 3 FOIA. Contempt of Court is een serieuze overtreding met verschillende geldboetes en zelfs gevangenisstraf als mogelijk gevolg.

²³⁶ Art. 55 en Schedule 3 FOIA.

²³⁷ Art. 54 lid 3 FOIA.

²³⁸ Er zijn verschillende soorten contempt of court. Er bestaat een civiele en strafrechtelijke variant, waarbij het simpelweg negeren van een uitspraak valt onder de civiele variant. Dat neemt niet weg dat er serieuze boetes of zelfs gevangenisstraf tegenover kan staan.

²³⁹ Art. 50 lid 1 FOIA.

²⁴⁰ Art. 50 lid 2 onder a FOIA.

²⁴¹ ICO *Information Commissioner's Annual Report and Financial Statement*, HC354 2021, p. 33.

²⁴² Art. 52 lid 1 FOIA.

bestuursorgaan moet nemen en het tijdsbestek waarin ze moeten worden genomen.²⁴³

156. Wanneer uit meerdere klachten blijkt dat een bestuursorgaan structureel tekortkomt in het voldoen aan de verplichtingen uit de FOIA, kan ICO naast een beslissing op de klacht ook een handhavingsbericht sturen.²⁴⁴ Zowel beslissingen op klachten als handhavingsberichten zijn bindend en kunnen tot gevolg hebben dat het bestuursorgaan in contempt of court wordt gehouden.²⁴⁵

157. De FOIA voorziet in een mogelijkheid voor bestuursorganen om een beslissing of handhavingsbericht van ICO naast zich neer te leggen door gebruik te maken van het zogenaamde 'ministeriële veto'.²⁴⁶ De FOIA stelt dat dit veto kan worden uitgesproken door de beslissing van één minister.²⁴⁷ Het kabinetsbeleid specificeert dat het veto enkel in zeer uitzonderlijke gevallen wordt gebruikt en dan alleen op basis van een beslissing genomen door het voltallige kabinet.²⁴⁸ De beslissing om de ministeriële veto te gebruiken dient direct te worden doorgestuurd naar het parlement.²⁴⁹ Tot nu toe is slechts één keer een veto uitgesproken en dit had betrekking op de notulen van twee vergaderingen van het kabinet waarin het juridische advies van de advocaat generaal over militaire inzet in Irak werd ontvangen en besproken.²⁵⁰ Hoewel het vetorecht in de praktijk dus (nog) niet vaak is gebruikt, wordt het bestaan ervan niet alleen als praktisch maar ook als symbolisch van belang geacht.

158. Als de klachtprocedure bij ICO wordt vergeleken met het Nederlandse bestuursrecht dan lijkt die ICO-klachtprocedure meer op een administratief beroepsprocedure zoals Nederland dat kent dan op een klachtprocedure bij bijv. de Nationale ombudsman. De uitkomst van de ICO klachtprocedure is namelijk een bindend oordeel dat bovendien een verplichte voorprocedure is voordat de klager zich tot de rechter kan wenden.

159. Ten slotte wordt erop gewezen dat de FOIA voorziet in een strafbepaling voor ambtenaren die met opzet openbaarheid verhinderen, bijvoorbeeld door informatie te vernietigen. Deze bepaling is van beperkt belang, aangezien die nog nooit is toegepast. Een van de redenen hiervoor is het feit dat een strafzaak binnen zes maanden aanhangig dient te worden gemaakt en dat het op die termijn vaak lastig te bewijzen is dat het strafbare feit zich heeft voorgedaan.²⁵¹

4.8.3 Rechtsbescherming door de rechter

160. Tegen een verzoek om inlichtingen, een beslissing op een klacht en een handhavingsbevel van ICO staat beroep open bij de First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber) Information rights.²⁵² Dit is een rechtbank die is gespecialiseerd in informatierechten (data bescherming en FOIA).

161. Een beslissing van ICO is een noodzakelijke voorwaarde voor het instellen van beroep. Een beslissing

²⁴³ Art. 50 lid 4 FOIA.

²⁴⁴ ICO, *Freedom of information regulatory action policy*, version 3.1 2012, p. 4.

²⁴⁵ Art. 54 lid 3 FOIA.

²⁴⁶ Art. 53 FOIA.

²⁴⁷ Art. 53 lid 2 FOIA.

²⁴⁸ ICO, *Ministerial veto on disclosure of Cabinet minutes concerning military action against Iraq Information Commissioner's Report to Parliament*, HC 622, London: The Stationery Office 2009, p. 12-13.

²⁴⁹ Art. 53 lid 4 FOIA.

²⁵⁰ ICO, *Ministerial veto on disclosure of Cabinet minutes concerning military action against Iraq Information Commissioner's Report to Parliament*, HC 622, London: The Stationery Office 2009.

²⁵¹ Cabinet Office, *Independent Commission on Freedom of Information*, Report 2016, p. 16.

²⁵² Art. 57 lid 1 en 2 FOIA.

van de rechter kan enkel de beslissing van ICO toetsen.²⁵³ De rechter kan het beroep toewijzen, een beslissing nemen in de plaats van ICO of het beroep afwijzen.²⁵⁴ Uitgangspunt is dat de First-tier Tribunal altijd zelf moet voorzien in de zaak; hij mag de zaak niet terugverwijzen naar ICO.²⁵⁵ Dat komt omdat het beroep toewijzen wordt gezien als het beroep volledig toewijzen. In die gevallen is het dus niet nodig om de zaak terug te verwijzen naar ICO.

162. Tegen een beslissing van de First-tier Tribunal kan hoger beroep worden ingesteld bij de Upper Tribunal Administrative appeals chamber.²⁵⁶ De Hoger beroepsrechter kan zaken wel terugverwijzen naar de First tier Tribunal.²⁵⁷

4.9 Afronding

163. In dit hoofdstuk staat de openbaarheid van overheidsinformatie in het Verenigd Koninkrijk centraal. Samenvattend kan worden gesteld dat de Britse wetgeving over de openbaarheid van overheidsinformatie de volgende kenmerken bevat:

164. *Uitgangspunten voor openbaarheid.* Het Verenigd Koninkrijk kent pas sinds 2005 wetgeving op het terrein van de openbaarheid van overheidsinformatie. De nieuwe wet beoogt bij te dragen aan een cultuuromslag waarbij een overheid waar beleidsintimiteit voorop staat naar een overheid waarbij openheid en transparantie centraal staan.

165. *Reikwijdte van de wetgeving.* Naast de FOIA kent het Verenigd Koninkrijk ook een Public Records Act (vgl. de Archiefwet) en een Personal Data Act (vgl. de AVG). De Information Commissioner (ICO) houdt toezicht op zowel de FOIA als de Personal Data Act.

166. *Reikwijdte van de FOIA.* Onder het bereik van de FOIA vallen alle bestuursorganen die zijn genoemd in Schedule 1 FOIA en alle bestuursorganen die zijn aangewezen door de Secretary of State. Ook staatsbedrijven vallen onder de wet. Dit zijn bedrijven die geheel eigendom zijn van een of meerdere ministeries, zoals nutsbedrijven.

167. *Reikwijdte van het recht op informatie.* De FOIA kent een informatiestelsel. Van bestuursorganen kan worden verlangd om nieuwe documenten op te stellen, zij het dat het bestuursorgaan nooit nieuwe informatie hoeft te creëren. Dit betekent dat het bijvoorbeeld mogelijk is om compilaties, samenvattingen of datasets op te vragen zelfs als die nog niet eerder in een document zijn vastgelegd.

168. De FOIA ziet op overheidsinformatie. Dit is alle informatie die wordt gehouden door een bestuursorgaan en ziet op bestuurlijke aangelegenheden. Ook interne e-mails, sms'jes of Whatsappberichten van ambtenaren vallen binnen het bereik van de FOIA, mits deze werkgerelateerd zijn.

169. *Actieve openbaarmaking.* Bestuursorganen zijn verplicht om bepaalde informatie actief openbaar te maken door deze online te publiceren op hun eigen website. Welke informatie precies openbaar dient

²⁵³ Art. 58lid 1 FOIA. De rechter kan daarom een ministerieel veto niet opheffen.

²⁵⁴ Art. 58 lid 1 FOIA.

²⁵⁵ Information Commissioner v Bell [2014] UKUT 106 (AAC), para 22-23. (Hoger beroep rechter, Upper Administrative Appeals Chamber); later bevestigd: Cabinet Office v Information Commissioner and Morland [2018] UKUT 67(AAC) (Hoger beroep rechter, Upper Administrative Appeals Chamber).

²⁵⁶ Art. 77 FOIA.

²⁵⁷ Zoals bijvoorbeeld in: Cabinet Office v Information Commissioner and Morland [2018] UKUT 67(AAC) (Hoger beroep rechter, Upper Administrative Appeals Chamber)

te worden gemaakt verschilt per bestuursorgaan. Bestuursorganen stellen namelijk zelf een publicatieschema vast, waarin staat welke informatie actief openbaar wordt gemaakt. Hiervoor moeten bestuursorganen wel verplicht gebruik maken van het Model Publicatieschema van ICO. Dit Model bevat 7 categorieën van overheidsinformatie die actief openbaar gemaakt moeten worden. Naast dit Model Publicatieschema, heeft ICO guidance documents opgesteld: de definition documents en good-practice guidance. Vermeldenswaardig is dat onder de documenten die actief openbaar gemaakt moeten worden alle uitgaven van het bestuursorgaan boven de £500 vallen. Daarnaast moeten alle FOIA-verzoeken inclusief de reactie van het bestuursorgaan, actief openbaar worden gemaakt.

170. *Passieve openbaarmaking.* In het Verenigd Koninkrijk is een duidelijke stijgende lijn waar te nemen in de hoeveelheid verzoeken gericht aan de centrale overheid in de 15 jaar dat de FOIA bestaat: van 38.108 verzoeken in 2005 naar 51.507 in 2021.²⁵⁸ Hierbij is van belang dat vragen van burgers die gemakkelijk kunnen worden afgedaan, informeel worden afgedaan en niet in deze cijfers zijn opgenomen.
171. Op verzoeken om informatie moet prompt en in ieder geval niet langer dan na 20 werkdagen (4 weken) worden gereageerd. Het is mogelijk om de termijn te verlengen met een redelijke termijn, die in de praktijk, behoudens uitzonderlijke gevallen, nogmaals 20 werkdagen betreft. In 2021 reageerde de centrale overheid op 81% van de verzoeken binnen 20 werkdagen en in 88% binnen de wettelijk termijn. Hierbij moet direct worden opgemerkt dat het Verenigd Koninkrijk de omvang van informatieverzoeken heeft beperkt door de uitzondering van de 'appropriate limit of costs'. Deze uitzondering is toegepast in 14,5% van de oplosbare verzoeken en houdt in dat verzoeken afgewezen kunnen worden omdat zij teveel publieke middelen zouden vergen.
172. Een verzoek kost onredelijk veel publieke middelen, indien de voor de berekening relevante activiteiten meer bedragen dan £600 voor bestuursorganen in Schedule 1 FOIA (de meeste bestuursorganen van de centrale overheid). Voor een verzoek aan een ministerie waarvoor geen apparatuur moet worden aangeschaft, komt de grens van £600 neer op 24 werkuren voor het vinden en bij elkaar zetten van de informatie.²⁵⁹ Een bestuursorgaan moet zijn oordeel dat een verzoek onredelijk veel publieke middelen zou kosten motiveren door middel van een zoekstrategie waarin wordt uiteengezet op welke wijze de informatie is opgeslagen en welke handelingen moeten worden verricht om de informatie te vinden.
173. Daarnaast worden ook verzoeken te kwader trouw niet behandeld. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de intentie van de verzoeker, maar ook naar het effect van het verzoek op het bestuursorgaan, en het algemeen belang van de openbaarheid van de informatie die wordt opgevraagd.
174. *Uitzonderingsgronden.* De FOIA kent 24 uitzonderingsgronden op het recht op toegang tot overheidsinformatie. De uitzonderingsgronden kunnen op twee verschillende manieren worden onderscheiden. Het eerste onderscheid ziet op het onderscheid tussen absolute en gekwalificeerde (relatieve) uitzonderingsgronden. Het tweede onderscheid dat kan worden gemaakt, is dat er zogeheten 'class-based' en 'prejudice-based' uitzonderingsgronden zijn. Een class-based uitzonderingsgrond treedt in als de informatie in een bepaalde door de uitzonderingsgrond gespecificeerde categorie valt. Voor inwerkingtreding van een prejudice-based uitzonderingsgrond moet er een causaal verband bestaan tussen het

²⁵⁸ Cabinet Office, FOI statistics annual 2021.

²⁵⁹ Voor de berekening worden de fictieve kosten van £25 per werknemer per uur gerekend en de daadwerkelijke kosten voor apparatuur die nodig is om de informatie te vinden (computerprogramma's, etc.). De tijdsinschatting van het bestuursorgaan mag enkel de tijd die nodig is om de informatie te vinden en bij elkaar te zetten, omvatten. De tijd die het kost om de informatie te toetsen aan de uitzonderingsgronden en om passages onleesbaar te maken valt er dus niet onder.

openbaar maken van de informatie en schade aan het belang dat door de uitzonderingsgrond wordt beschermd. De schade dient reëel, actueel en substantieel te zijn. Ook dient een inschatting te worden gemaakt over de kans op schade, waarbij een normale prejudice-test inhoudt dat pas als die kans groter is dan 50%, de informatie wordt geweigerd. Bij gekwalificeerde uitzonderingsgronden moet een belangenafweging worden gemaakt: de public interest test. Tijdsverloop kan een rol spelen bij deze belangenafweging. Als een uitzonderingsgrond van toepassing is, dient het bestuursorgaan enkel die informatie weg te lakken.

175. *Bescherming van het opstellen van overheidsbeleid.* De FOIA kent twee uitzonderingsgronden die lijken op de Nederlandse uitzonderingsgrond ter bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen neergelegd in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. Ten eerste bestaat er een gekwalificeerde class-based uitzonderingsgrond voor alle informatie die betrekking heeft op het opstellen van overheidsbeleid. Deze grond beoogt zowel de vrije en eerlijke discussie tussen ambtenaren als de ministeriële verantwoordelijkheid te beschermen. Daarnaast bestaat er een gekwalificeerde prejudice-based uitzonderingsgrond met betrekking tot alle andere informatie die niet valt onder (het opstellen van) overheidsbeleid, maar wel een negatief effect kan hebben op de vrije en eerlijke discussie tussen ambtenaren en het beginsel van collegialiteit in de ministerraad. De beoordeling van deze grond kan enkel door een gekwalificeerd persoon worden gemaakt.
176. *Toezicht en handhaving.* Toezicht op de naleving van de FOIA wordt uitgevoerd door de Information Commissioner (ICO). ICO's bevoegdheden inzake de FOIA vallen uiteen in twee onderdelen. Ten eerste bevordert ICO good practices bij bestuursorganen door het opstellen van guidance documenten. Daarnaast is ICO is bevoegd om een onderzoek in te stellen bij bestuursorganen. Indien bestuursorganen structureel tekortkomen bij het voldoen aan de verplichtingen uit de FOIA, is het mogelijk dat ICO een handhavingsbericht stuurt. Een handhavingsbericht is bindend en bij niet naleving wordt het bestuursorgaan in 'contempt of court' gehouden.
177. *Rechtsbescherming door ICO.* ICO beslecht daarnaast geschillen tussen individuen en bestuursorganen naar aanleiding van klachten van individuen. ICO behandelde in 2020/21 ruim 4000 klachten. Als ICO concludeert dat de klacht gegrond is, zal de zaak worden terugverwezen naar het bestuursorgaan waar nodig met een uiteenzetting van de stappen die het bestuursorgaan moet nemen en het tijdsbestek waarin ze moeten worden genomen. Wanneer uit meerdere klachten blijkt dat een bestuursorgaan structureel tekortkomt in het voldoen aan de verplichtingen uit de FOIA, kan ICO ook een handhavingsbericht sturen. Zowel beslissingen op klachten als handhavingsberichten zijn bindend en kunnen tot gevolg hebben dat het bestuursorgaan in 'contempt of court' wordt gehouden. De ICO-klachtprocedure lijkt meer op de administratief beroepsprocedure zoals Nederland die kent dan op een klachtprocedure bij bijv. de Nationale ombudsman. De uitkomst van de ICO klachtprocedure is namelijk een bindend oordeel dat bovendien een verplichte voorprocedure is voordat de klager zich tot de rechter kan wenden.
178. *Rechtsbescherming door de rechter.* Tegen een verzoek om inlichtingen, een beslissing op een klacht en een handhavingsbevel van ICO staat beroep open bij de First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber) Information rights. Dit is een rechtbank die is gespecialiseerd in informatierechten (data bescherming en FOIA). Uitgangspunt is dat deze rechtbank zelf moet voorzien in de zaak; hij mag de zaak niet terugverwijzen naar ICO. Tegen een beslissing van de First-tier Tribunal kan hoger beroep worden ingesteld bij de Upper Tribunal Administrative appeals chamber.

5 Openbaarmaking van overheidsinformatie in Zweden

5.1 Inleiding

179. In dit hoofdstuk staat de openbaarheid van overheidsinformatie in Zweden centraal. Zweden heeft de oudste regelgeving op het gebied van informatieverzoeken en het recht op informatie is zelfs verankerd in de Grondwet. Algemeen wordt gesteld dat Zweden hierdoor een voorbeeld is voor andere landen, mede omdat de beslistermijn erg kort zou zijn. Aan de hand van verschillende onderwerpen zal worden gezien in hoeverre Nederland elementen uit dit Scandinavische model zou kunnen overnemen in de Nederlandse openbaarheidswetgeving.
180. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Hierna wordt eerst ingegaan op de Zweedse uitgangspunten voor openbaarheid zoals deze in de Zweedse Grondwet zijn vastgelegd (par. 2). Daarna wordt ingegaan op de reikwijdte van de Zweedse openbaarheidswet (welke overheidsinstanties vallen onder deze wetgeving) en het recht op informatie (welke documenten vallen onder het recht) (par. 3 en 4)? Verder wordt gezien welke regels er zijn voor actieve openbaarmaking en passieve openbaarmaking (par. 5 en 6). Vervolgens wordt ingegaan op uitzonderingsgronden die er zijn op het recht op informatie (par. 7). Ook zal worden gezien hoe de naleving van de regels wordt geborgd, via handhaving en rechtsbescherming (par. 8). Afgesloten wordt met een samenvatting (par. 9).

5.2 Uitgangspunten voor openbaarheid

181. Het recht op toegang tot overheidsdocumenten is in Zweden sinds 1766, meer dan 250 jaar geleden, opgenomen in de Persvrijheidsverordening (*Tryckfrihetsförordning*), een van de vier constitutionele documenten van Zweden. Elk persoon heeft het recht op toegang tot de officiële documenten van de Zweedse overheid vanuit het idee dat het vrije meningsvorming, volledige informatievoorziening en artistieke vrijheid bevordert.²⁶⁰ In de *Tryckfrihetsförordning* staat niet alleen de bepaling dat elk persoon het recht heeft op officiële documenten, maar ook een definitie daarvan, uitzonderingen op het recht die de wetgever verder kan uitwerken en basaal de procedure voor het verkrijgen van de documenten. Deze bepalingen worden in samenhang gelezen met art. 1 hoofdstuk 1 van de Proclamatie van de nieuwe vorm van overheid (*Kungörelse om beslutad ny regeringsform*), dat stelt dat alle publieke macht gebaseerd is op het volk.²⁶¹ In die zin is het doel van het constitutionele openbaarheidsrecht om politieke verantwoording mogelijk te maken en machtsmisbruik te voorkomen. In de Zweedse theorie is het openbaarheidsrecht (offentlighetsprincipen) dus een van de fundamentele van de uitoefening van publiek gezag. De bepalingen uit de Persvrijheidsverordening worden nader uitgewerkt in de *Offentlighets och Sekretesslag* ('OSS') (*Wet openbaarheid en geheimhouding*).
182. De centrale plaats die openbaarheid in het Zweedse staatsbestel inneemt kan worden geïllustreerd aan de hand van het debat dat in Zweden bij de toetreding tot de EU ontstond over de gevolgen voor

²⁶⁰ Art. 1 Hoofdstuk 2 *Tryckfrihetsförordning*. Hoewel de originele Persvrijheidsverordening uit 1766 komt, heeft het recht op officiële documenten niet ononderbroken in de Grondwet van Zweden bestaan. Meerdere malen is het recht op overheidsinformatie beperkt en weer uitgebreid. De huidige versie komt uit 1949, maar is in 1976 geamendeerd. C.F. Bergström & M. Ruotsi, *Grundlag i gungning? En ESO-rapport om EU och den svenska offentlighetsprincipen*, Regeringskansliet, Finansdepartementet, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi ; 2018:1. S. Lamble, "Freedom of information, a Finnish clergyman's gift to democracy", *Freedom of Information Review* 2002, (97), p. 2–8.

²⁶¹ A. Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, 6 uppl, 2000, Norstedts Juridik AB i Stockholm 2015.

het openbaarheidsrecht als Zweden zou toetreden tot een Unie met landen met een traditioneel meer gesloten overheid.²⁶² Dit openbaarheidsrecht zou met name in de knel kunnen komen in de afweging tussen openbaarheid en privacy. Zweden heeft uiteindelijk bij de toetreding tot de EU verklaard dat het openbaarheidsrecht een fundamenteel principe is en heeft bij de implementatie van de Algemene Verordening Gegevensbescherming een uitzondering gemaakt voor de Persvrijheidsverordening.²⁶³ Zoals hierna aan bod zal komen, valt de afweging tussen het beschermen van persoonlijke gegevens en openbaarheid in Zweden vaak uit in het voordeel van openbaarheid. Het is bijvoorbeeld mogelijk om alle schoolcijfers van Zweedse middelbareschoolleerlingen op te vragen.

183. Zweden wordt in Nederland vaak genoemd als mogelijk voorbeeld voor Nederland, omdat het openbaarheidsrecht een grondrecht is.²⁶⁴ Uit de hiervoor genoemde voorbeelden blijkt dat openbaarheid sterker verankerd lijkt te zijn dan in Nederland het geval is. Toch betekent de lange historie van het openbaarheidsrecht niet dat er geen maatschappelijk debat bestaat over openbaarheid of dat er geen problemen zijn in de uitvoering. Een eerste kritiekpunt dat op het Zweedse systeem wordt gegeven, is dat het ruime openbaarheidsrecht ertoe leidt dat belangrijke onderwerpen door bestuursorganen niet worden opgeschreven.²⁶⁵ Ten tweede is er ook discussie of het recht op privacy niet meer moet worden gewaarborgd. Ten derde is er een verschil tussen recht en praktijk. Toezicht door de parlementaire ombudsman of de administratieve rechtbanken wijst uit dat niet alle ambtenaren op de hoogte zijn van de wet en dat bestuursorganen niet altijd achter transparantie staan.²⁶⁶ Tot slot wordt erop gewezen dat in Zweden deels de wet van de remmende voorsprong geldt. Zo bestaat er geen algemene actieve openbaarmakingsverplichting en is er discussie over de vraag of Cloud-opslag van overheidsinformatie wel mag en mogelijk is.²⁶⁷ Deze kritiekpunten doen er niet aan af dat gesteld kan worden dat Zweden in grote mate een transparant bestuur kent.

5.3 Reikwijdte van de wetgeving

184. Naast de Persvrijheidsverordening is de OSS (Offentlighets och sekretesslag) van belang. Deze wet ziet niet enkel openbaarheid van informatie in de relatie overheid en burger, maar bestrijkt ook het opslaan en delen van informatie tussen bestuursorganen binnen de overheid.²⁶⁸ Naast deze wet is er ook een Archiefwet (Arkivlag). Beide wetten vormen een geïntegreerd geheel, onder andere door interne verwijzingen en op elkaar aansluitende bepalingen. De geheimhoudingsgronden zijn actorspecifiek opgesteld, in de zin dat ze onderscheid maken tussen het delen van informatie met een ander bestuursorgaan of met de persoon waarover de informatie gaat, bijvoorbeeld bij een aanvraag over eigen medische informatie. Daarnaast is de status van een geheimhoudingsgrond in de OSS anders dan een uitzonderingsgrond zoals in de Woo. Geheimhouding is namelijk ook een grond voor uitzondering op de

²⁶² A. Rosengren, *Openness, Privacy and the Archive : Arguments on openness and privacy in Swedish national archival regulation 1987–2004*, 2016.

²⁶³ J.J. Rijpma (red.), *The New EU Data Protection Regime: Setting Global Standards for The Right to Personal Data Protection The XXIX FIDE Congress in The Hague 2020 Congress Publications nr. 2*. The Hague: Eleven International Publishing 2020, p. 583.

²⁶⁴ Bijvoorbeeld in: Raad voor het openbaar bestuur, *Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*, 2012.

²⁶⁵ I. B. Ahlenius, "Rätten att granska tomma skåp. Dagens Nyheter" [Het recht om lege kasten te inspecteren], *Dagens Nyheter* 23 april 2004 (Opiniestuk van de Auditor General van het Zweeds Nationaal audit office).

²⁶⁶ Bijvoorbeeld: JO 2009/10 p. 462, dnr 5807-2007.

²⁶⁷ In 2019 werd er een onderzoek gestart of dat mag onder de wettelijke kaders: Commissie van het Ministerie van Infrastructuur, Säker och kostnadseffektiv it-drift för den offentliga förvaltningen [Veilige en kosteneffectieve IT-operatie voor het openbaar bestuur] Dir 2019:64.

²⁶⁸ Hoofdstuk 4 en 5; Art. 1 en 2 hoofdstuk 8 OSS.

vrijheid van meningsuiting van ambtenaren, die over het algemeen ruim is geformuleerd.²⁶⁹ De OSS kan daarmee worden aangemerkt als een veelomvattende wet die integraal ziet op overheidsinformatie.

185. De OSS ziet op alle bestuursorganen, het parlement en lokale vertegenwoordigende lichamen.²⁷⁰ Daarnaast ziet het ook op bedrijven, coöperaties en stichtingen waar gemeenten of provincies in beslissende mate juridische invloed op uitoefenen.²⁷¹ Juridische invloed in beslissende mate is aanwezig wanneer de gemeente of provincie een meerderheid van de aandelen heeft en daarmee in beslissende mate stemrecht heeft verkregen in de aandeelhoudersvergadering of minimaal de helft van het bestuur kan benoemen. Bedrijven van de centrale overheid vallen binnen de reikwijdte van de wet, indien ze genoemd worden in appendix a.²⁷²
186. Het recht op officiële documenten kan ook worden gebruikt door parlementsleden. Door hun geprivilegieerde positie hebben zij echter een bijzondere informatiepositie. Zij hebben namelijk het recht op informatie, in plaats van officiële documenten. Dat betekent dat nieuwe documenten of nieuwe informatie dient te worden gecreëerd op verzoek van parlementsleden.²⁷³ Journalisten of andere public watchdogs hebben geen bijzondere positie onder de OSS.

5.4 Reikwijdte van het recht op informatie

187. De Persvrijheidsverordening geeft aan elk persoon het recht op toegang tot de officiële documenten die door de Zweedse overheid gehouden worden. De definitie van officieel document volgt uit de Persvrijheidsverordening en bevat dus twee belangrijke elementen, namelijk 'document' en 'officieel'.
188. Een *document* is elke 'informatiedrager', ongeacht in welke vorm de informatie is opgeslagen.²⁷⁴ Opgeslagen geluidsfragmenten, tekeningen en geschriften vallen daar onder.²⁷⁵
189. Niet elke informatiedrager wordt echter aangeduid als *officieel* document, waardoor de hoeveelheid informatie waarop het recht op toegang ziet wordt beperkt. Per soort document is bepaald of het een officieel document betreft. In de Persvrijheidsverordening is de definitie van officieel document neergelegd. Een document is officieel als het is ontvangen of opgesteld door het bestuursorgaan.²⁷⁶ Verzonden documenten door het bestuursorgaan worden beschouwd als opgestelde documenten. Elk inkomend en uitgaand bericht, inclusief e-mail of werk gerelateerde Whatsappberichten zijn daarmee

²⁶⁹ Art. 3 - 6 hoofdstuk 3 Tryckfrihetsförordning [Persvrijheidsverordening] 1949:105; J. Nordin, "The Swedish Freedom of Print Act of 1776, Background and Significance", *Journal of International Media & Entertainment Law* 2018 vol. 7(2) P. 144; Prop. 1979/80:2, p. 1 (Memorie van Toelichting Wet Openbaarheid en Geheimhouding)

²⁷⁰ Art. 5 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [Persvrijheidsverordening].

²⁷¹ Art. 3 hoofdstuk 2 OSS.

²⁷² Ministry of Justice (Government offices of Sweden), Public access to information and secrecy [Wet openbare toegang en geheimhoudingen], *The legislation in brief 2020*, p. 18.

²⁷³ Hoofdstuk 8 Riksdagsordning (2014:801).

²⁷⁴ Art. 3 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [Persvrijheidsverordening].

²⁷⁵ Ministry of Justice (Government offices of Sweden), Public access to information and secrecy [Wet openbare toegang en geheimhoudingen], *The legislation in brief 2020*, p. 11.

²⁷⁶ Art. 4 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [Persvrijheidsverordening]. Verschillende typen ontvangen berichten worden verschillend behandeld: een aanbestedingsbod wordt bijvoorbeeld pas een officieel document als de termijn voor de aanbesteding afloopt. Het grondwettelijk document bepaalt dus zeer fijnmazig de definitie van officieel document.

officiële documenten.²⁷⁷ Documenten die bijvoorbeeld via een database toegankelijk worden voor personen of andere bestuursorganen, vallen binnen deze definitie.²⁷⁸ Interne berichten (dat wil zeggen: berichten die worden verzonden binnen een bestuursorgaan) worden niet als verzonden of ontvangen beschouwd. Daarbij verdient wel de opmerking dat in Zweden ministers geen afzonderlijke bestuursorganen zijn, maar allemaal vallen onder de *Regeringskansliet* (Overheidskantoren).²⁷⁹

190. Een document is ook 'opgesteld' als de bestuurlijke zaak waarnaar het refereert is afgemaakt of, indien het niet refereert naar een bestuurlijke zaak, wanneer het is aangepast of afgemaakt door het bestuursorgaan.²⁸⁰ Concepten vallen dus niet onder de definitie, aangezien zij niet af zijn. In het algemeen wordt er van uitgegaan dat een zaak tot een of andere beslissing zal leiden. Dat kan ook een interne beslissing zijn. Pas als die beslissing is genomen worden documenten die aan die beslissing relateren 'officiële' documenten.²⁸¹ Bijvoorbeeld: als een onderzoek naar nevenfuncties van bepaalde werknemers nog aan de gang is, dan zijn de formulieren waarin alle ambtenaren hun nevenfuncties opgeven nog geen officiële documenten; zij worden dit als het onderzoek is afgerond.²⁸² Sommige documenten, zoals notulen, documentregisters of e-maillogboeken refereren niet naar één bestuurlijke zaak. Zij worden elke keer als informatie wordt toegevoegd opnieuw een officieel document. E-maillogboeken en documentregisters zijn met name belangrijk voor het recht op toegang tot officiële documenten in Zweden (waarover meer in par. 5 en 6.)

191. Memoranda, concepten en presentaties, die worden gebruikt als een geheugensteun of om informatie die al aanwezig is te presenteren, worden nooit officiële documenten, tenzij ze op basis van hun waarde als erfgoed, voor openbaarheid of voor het functioneren van de staat gearchiveerd dienen te worden.²⁸³ Aangezien per soort document moet worden bepaald of het officiële documenten zijn, kan het in specifieke gevallen een genuanceerd verschil zijn: elektronische kalenders zijn bijvoorbeeld volgens de Zweedse bestuursrechter geen officiële documenten, omdat ze meer weg zouden hebben van een geheugensteun dan een register met activiteiten.²⁸⁴ Een deel van de informatie die de Zweedse overheid houdt zal dus niet classificeren als een officieel document. Voor deze documenten geldt dus geen bewaarplicht voor de overheid en ook geen openbaarmakingsplicht ten gevolge van een verzoek van een burger.

5.5 Actieve openbaarmaking

192. De OSS voorziet niet in verplichtingen voor bestuursorganen om officiële documenten proactief te publiceren. Dat betekent niet dat er geen verplichtingen bestaan over het publiceren van bepaalde informatie. Zo kent Zweden de Wettelijke informatieverordening (*Rättsinformationsförordning*).

193. De Wettelijke informatieverordening bepaalt dat er een juridisch informatiesysteem moet worden

²⁷⁷ Art. 8 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [Persvrijheidsverordening]; E-mails die geen betrekking hebben op bestuurlijke aangelegenheden zijn dus geen officiële documenten: HFD 27-12-2013, 2013:86, Målnummer 5339-13 (Uitspraak van de hoogste administratieve rechtbank in Zweden).

²⁷⁸ HFD 27-06-2011, 2011:52, Målnummer 99-11 (Uitspraak van de hoogste administratieve rechtbank in Zweden).

²⁷⁹ Art. 1 hoofdstuk 7 Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform (Een van de vier grondwettelijke documenten van Zweden).

²⁸⁰ Art. 10 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [Persvrijheidsverordening].

²⁸¹ Regeringsrätten 08-06-2004, Målnummer 8324-03, RÅ 2004:49.

²⁸² Regeringsrätten 08-06-2004, Målnummer 8324-03, RÅ 2004:49.

²⁸³ Art. 12 Tryckfrihetsförordning [Persvrijheidsverordening].

²⁸⁴ HFD 04-03-2015, Mål nr 2368-14, HFD 2369-14.

onderhouden. Dit informatiesysteem moet de Zweedse Grondwetcollectie en andere wetgeving bevatten.

194. Ook moet het systeem bepaalde voorbereidende documenten en jurisprudentie bevatten. In het register hoeven uitsluitend richtinggevendende uitspraken te worden opgenomen, waarbij de rechter zelf bepaalt of daarvan sprake is.²⁸⁵

195. Voor een goed begrip van het Zweedse systeem van openbaarheid van documenten is het daarnaast belangrijk om te weten dat Zweedse bestuursorganen verplicht zijn om te werken met documentenregisters. Deze registers bevatten overzichten van de officiële documenten. Op basis van deze overzichten kunnen de documenten vervolgens worden opgevraagd. Er bestaat geen verplichting om de documentenregisters actief openbaar te maken, maar omdat de registers kwalificeren als 'officieel document' kunnen deze eenvoudig worden opgevraagd. In de volgende paragraaf zal in meer detail worden toegelicht hoe de verplichtingen rondom het bijhouden van documentenregisters luiden.

5.6 Passieve openbaarmaking

196. Het Zweedse openbaarheidsregime bevat enkel passieve openbaarmakingsverplichtingen. Daarbij vervullen de registers die bestuursorganen bijhouden op grond van de OSS een belangrijke functie. Alvorens in te gaan op de procedure voor passieve openbaarmaking, wordt daarom eerst ingegaan op de registerverplichtingen van bestuursorganen.

5.6.1 Informatieverzoeken: aantallen en feitelijke beslistermijnen

197. In Zweden zijn geen rijksbrede cijfers beschikbaar over de afhandeling van informatieverzoeken.²⁸⁶ Zowel over het aantal verzoeken als de gemiddelde beslistermijn zijn geen statistieken beschikbaar. Dat hangt waarschijnlijk samen met de informele wijze waarop veel informatieverzoeken worden afgehandeld. In veel gevallen wordt informatie door de verantwoordelijke ambtenaar opgestuurd naar de verzoeker, zonder dat daarvan een officiële notitie wordt gemaakt of de gekwalificeerde ambtenaar bij wordt betrokken (waarover later in deze paragraaf meer).

5.6.2 Verplichting om documentregisters bij te houden

198. In hoofdstuk 4 en 5 van de OSS staan de verplichtingen ten aanzien van de maatregelen die bestuursorganen dienen te nemen om het vinden van officiële documenten te faciliteren. Bestuursorganen moeten alle officiële documenten direct registreren, behalve als deze gemakkelijk terug te vinden zijn omdat ze anderszins op een geordende manier opgeslagen worden (denk aan: personeelsdossiers of protocollen).²⁸⁷

199. Officiële documenten die geheime informatie bevatten moeten altijd worden geregistreerd en bovendien worden gemarkeerd om geheimhouding aan te geven.²⁸⁸ De volgende metadata worden in ieder geval toegevoegd voor zover dat niet onder een geheimhoudingsgrond valt: onderwerp, datum, opsteller en een korte beschrijving.²⁸⁹ Hieronder is een voorbeeld van een documentregister (Stockholm

²⁸⁵ Art. 1-7 Rättsinformationsförordning [Wettelijke informatieverordening].

²⁸⁶ Dit is bevestigd in een e-mail van het plaatsvervangend hoofd van de afdeling staatsrecht van het ministerie van justitie d.d. 14 april 2022 aan ons.

²⁸⁷ Art. 1 hoofdstuk 5 OSS.

²⁸⁸ Art. 5 Hoofdstuk 5 OSS.

²⁸⁹ Art. 2 hoofdstuk 5 OSS.

Stadsarchief) afgebeeld:

| Diagnosnummer | Ärendetyp/mottagare | Ärendetyp | Status | Reg.-datum | Ändring |
|---------------|---|--|----------|------------|---------|
| SSA 2021/8949 | Nina Karhonen | Beställning av släktutredning gällande N Karhonen (Senast ändrad).pdf (2/2) | Mottaget | 2021-09-27 | |
| SSA 2021/8957 | Ute Hegde | Beställning av utdrag ur förtärlövning | Mottaget | 2021-09-27 | |
| SSA 2021/8958 | Hanna Krändalen | Personforsikning | Mottaget | 2021-09-27 | |
| SSA 2021/8961 | Curt Linderholm | Äldre personforsikning | Mottaget | 2021-09-27 | |
| SSA 2021/8962 | Hans Beskow | Äldre personforsikning | Mottaget | 2021-09-27 | |
| SSA 2021/8967 | Göran Sundell | Personforsikning | Mottaget | 2021-09-27 | |
| SSA 2021/8969 | Lina Maria Oksanen Jari Hoppinen | Beställning av släktutredning gällande L Lehtonen (Bouppteckning_äldreboenden).pdf (2/2) | Mottaget | 2021-09-27 | |
| SSA 2021/8970 | Tommy Nylen | Personforsikning | Mottaget | 2021-09-27 | |
| SSA 2021/8973 | Sven Christensson | Äldre personforsikning | Mottaget | 2021-09-27 | |
| SSA 2021/8980 | Annelie El Gustafsson | Klassfoto | Mottaget | 2021-09-28 | |
| SSA 2021/8981 | Anna Barnett | Sjukjournal | Mottaget | 2021-09-28 | |
| SSA 2021/8983 | Sofia | Domstolshandlingar | Mottaget | 2021-09-28 | |
| SSA 2021/8984 | Therese Gardell | Sociala handlingar | Mottaget | 2021-09-28 | |
| SSA 2021/8987 | Therese Rosenström | Sociala handlingar | Mottaget | 2021-09-28 | |
| SSA 2021/8989 | Britt Rehnberg | Domstolshandlingar | Mottaget | 2021-09-28 | |
| SSA 2021/8990 | Enskilde-Ärsta-Varför stadstadsförvaltning Hälsö Hill | Personallhandlingar | Mottaget | 2021-09-28 | |
| SSA 2021/8991 | Vanessa Dehale | Sociala handlingar | Mottaget | 2021-09-28 | |
| SSA 2021/8992 | Södermalms Stadsdelsförvaltning Camilla Wengdahl | Gästbokatappan Trappa - Ritningar | Mottaget | 2021-09-28 | |
| SSA 2021/8993 | Arboga Kommun Socialförvaltningen Anna Lindström | Beställning av släktutredning gällande L Håkström | Mottaget | 2021-09-28 | |
| SSA 2021/9003 | Malm Gustavsson | Sociala handlingar | Mottaget | 2021-09-28 | |
| SSA 2021/9004 | PRIMA Barn och Vårdsplan AB Sophie Källman | Elevakt | Mottaget | 2021-09-28 | |
| SSA 2021/9005 | Patrik Johansson | Förlossningsjournal | Mottaget | 2021-09-28 | |
| SSA 2021/9006 | Skanska Sverige AB | Serviceut | Mottaget | 2021-09-29 | |
| SSA 2021/9007 | Hög Skatte Juridiska Tjänst | Beställning av släktutredning gällande P Hillarsson (Bouppteckning_äldreboenden).pdf (2/2) | Mottaget | 2021-09-29 | |

200. Bestuursorganen hebben voor de overige keuzes veel vrijheid om zelf te bepalen hoe zij de registers opstellen.²⁹⁰ Er is geen verplichting om één centraal register te hebben, ook al wordt dat wel aange-
moedigd.²⁹¹ Welke metadata verder worden toegevoegd en op welke wijze het register doorzoekbaar
is, verschilt per geval en hangt af van de functie van het bestuursorgaan en overige omstandigheden.

5.6.3 Het proces van openbaarmaking

201. Verzoeken om officiële documenten kunnen anoniem, zonder belang te stellen en zonder de wet te
noemen. Daarnaast geldt er geen vormvereiste, het verzoek kan zowel mondeling als schriftelijk wor-
den gedaan. Zoals hierboven in par. 5 is besproken, kunnen de identiteit van de verzoeker en de rede-
nen voor het verzoek soms relevant zijn voor de toepassing van de geheimhoudingsgronden. De ver-
zoeker is grondwettelijk beschermd tegen verdergaand onderzoek naar diens identiteit door het be-
stuursorgaan dan strikt noodzakelijk voor de toewijzing van het verzoek.²⁹²

202. Bestuursorganen hebben verregaande verplichtingen om verzoekers die niet weten welke informatie
aanwezig is bij het bestuursorgaan of een te vaag of uitgebreid verzoek doen te assisteren met het
doen van een geldig verzoek. Daarbij moeten zij niet enkel informatie geven die verzoekers in staat
stelt de documenten te identificeren, maar ook met behulp van de registers actief assisteren om dui-
delijk te maken welke documenten zich onder het bestuursorgaan bevinden.²⁹³ Registers spelen dus
een belangrijke rol bij het inzichtelijk maken aan de burger welke informatie zich onder het bestuurs-
orgaan bevindt. Daarnaast zijn registers ook zelf officiële documenten. Daarom is het ook mogelijk voor
personen om uittreksels van registers op te vragen om op basis daarvan een gericht verzoek te doen.

203. De OSS behandelt een toewijzende beslissing op een verzoek anders dan een afwijzende beslissing.

²⁹⁰ HFD 23-02-2018, HFD 2018:8, Mål nr 781-17 (beslissing van de hoogste Zweedse bestuursrechter).

²⁹¹ RÅ 1991 ref. 50 (Beslissing van de hoogste bestuursrechter van Zweden); JK 396-98-22 (beslissing van de
parlementaire ombudsman).

²⁹² Art. 18 hoofdstuk 2 OSS.

²⁹³ HFD 23-02-2018, HFD 2018:8, Mål nr 781-17.

Elk bestuursorgaan wijst via interne regels een ambtenaar aan die bevoegd is om besluiten te nemen op verzoeken om officiële documenten.²⁹⁴ Dit is de ‘gekwalificeerde ambtenaar’. Indien er geen gekwalificeerde ambtenaar is aangewezen, is dat het hoofd van de organisatie.²⁹⁵ Echter, in de meeste gevallen wordt de beslissing op verzoek in eerste instantie niet genomen door die gekwalificeerde ambtenaar, maar door de ambtenaar die inhoudelijk betrokken is geweest bij het dossier waarop het verzoek ziet.²⁹⁶ Die ambtenaar kan een toewijzende beslissing nemen en toegang tot de documenten verlenen.

204. Als de inhoudelijk betrokken ambtenaar een afwijzend besluit neemt, kan de verzoeker in bezwaar gaan. Het bezwaar wordt in dat geval behandeld door de gekwalificeerde ambtenaar. Een verzoeker kan ook direct bij het verzoek vragen om een formeel besluit van een gekwalificeerde ambtenaar. Daarnaast kan ook het bestuursorgaan beslissen om in eerste instantie een gekwalificeerde ambtenaar op het verzoek te laten beslissen, indien dit geen onredelijk tijdsverlies oplevert. In complexe zaken ligt dit voor de hand. Tegen een besluit van de gekwalificeerde ambtenaar kan direct beroep worden ingesteld.²⁹⁷

5.6.4 Begrenzing van de omvang van het verzoek

205. In een verzoek om informatie moeten de documenten waarom wordt verzocht voldoende concreet worden genoemd. Als algemene regel geldt dat een verzoek niet elk document precies hoeft te omschrijven, maar ook kan zien op groepen documenten. Er wordt wel onderscheid gemaakt tussen verzoeken waarin specifieke documenten worden aangewezen of verzoeken waarin om categorieën van informatie wordt verzocht. Als een verzoek ziet op specifieke documenten, bestaat er geen limiet voor de omvang van het verzoek. Bestuursorganen mogen een verzoek namelijk niet afwijzen op grond dat het toepassen van de uitzonderingsgronden veel werk zou opleveren of middelen zou kosten.²⁹⁸ Als een verzoeker slechts categorieën van informatie kan benoemen waarnaar hij op zoek is, ligt dat anders. Een bestuursorgaan is niet verplicht om ‘uitgebreid archiefonderzoek’ te doen.²⁹⁹ Het bestuursorgaan mag namelijk op grond van art. 4 hoofdstuk 6 OSS een verzoek weigeren, indien het de bekwaame uitvoering van de publieke taak in de weg zal zitten. Als een bestuursorgaan of de rechter oordeelt dat een verzoek uitgebreid archiefonderzoek vereist, dan kan het verzoek zonder inhoudelijke behandeling worden afgewezen. Of er sprake is van uitgebreid archiefonderzoek verschilt per geval.

206. In de Zweedse OSS is het recht op openbaarheid verbonden aan de informatieopslag: de registers. Het antwoord op de vraag of sprake is van een uitgebreid archiefonderzoek wordt beïnvloed door de functionaliteiten die het documentregister van het bestuursorgaan bevat.³⁰⁰ Zoals hiervoor is gesteld beschikken bestuursorganen over een grote mate van vrijheid om hun registers vorm te geven. Hierdoor is bepaalde informatie soms niet gemakkelijk uit het register te halen. Een voorbeeld hiervan is een zaak waarin werd verzocht om alle medische dossiers inzake patiënten waarbij een bepaalde soort spiraal werd geplaatst. Het register liet geen zoekopdracht toe over het soort spiraal, waardoor alle

²⁹⁴ Art. 3 hoofdstuk 6 OSS.

²⁹⁵ Nilsson Rådeström, N. (2017) *Handlingsoffentlighet och sekretess i universitetets utbildningsverksamhet*. In: Örjan Edström, Johan Lindholm & Ruth Mannelqvist (ed.), *Jubileumsskrift till Juridiska institutionen 40 år* (pp. 261-271). Umeå: Juridiska institutionen, Umeå universitet. P. 271.

²⁹⁶ Art. 3 Hoofdstuk 6 OSS.

²⁹⁷ RÅ 1992 note 324 (beslissing van de hoogste administratieve rechter in Zweden).

²⁹⁸ RÅ 1976 ab 122 (beslissing van de hoogste administratieve rechter in Zweden).

²⁹⁹ RÅ 1979 Ab 6 (beslissing van de hoogste Zweedse bestuursrechter).

³⁰⁰ *Kammarrätten i v Göteborg 2011, Mål nr 5147-11 (gerechtshof in Gotenburg); Hovrätten för Västra Sverige 2007-03-26, Ö1733-07. (Dit is het Hof van beroep van West-Zweden, de één na hoogste instantie); RÅ 1989 nota. 100 (beslissing van de hoogste Zweedse bestuursrechter).*

medische dossiers handmatig zouden moeten worden bekeken.³⁰¹ Het verzoek mocht daarom worden afgewezen omdat het een ‘uitgebreid archiefonderzoek’ zou opleveren.

207. Toch kan een bestuursorgaan ook weer niet te snel oordelen dat sprake is van ‘uitgebreid archiefonderzoek’. Bestuursorganen hebben nu eenmaal een speciale verplichting om openbaarheid van officiële documenten te garanderen.³⁰² Hoewel bestuursorganen niet op elke wijze denkbaar hoeven te zoeken naar officiële documenten, moeten ze wel ‘creatief’ zijn en bijvoorbeeld ook zoeken in registers die niet direct zien op de activiteit die wordt gevraagd. In een zaak waarin het verzoek zag op bepaalde toezichtsrapporten die niet in het register konden worden gezocht, was het bestuursorgaan verplicht om via de personeelsdossiers inzicht te krijgen welke controles waren uitgevoerd.³⁰³
208. Verzoeken die uitgebreid archiefonderzoek vergen kunnen worden afgewezen. De tijd die het kost om te beoordelen of er geheimhoudingsgronden van toepassing zijn en het redigeren van de documenten, valt niet onder het ‘archiefonderzoek’ en kan dus geen reden zijn om het verzoek af te wijzen.³⁰⁴ Een verzoek waarvoor enkel het toepassen van de geheimhoudingsgronden naar schatting één medewerker een jaar bezig zou houden, moest dus desondanks worden behandeld als geldig verzoek door het bestuursorgaan.³⁰⁵ Er zit dus geen limiet aan de hoeveelheid documenten die kunnen worden opgevraagd, zolang het bestuursorgaan ze maar zonder te veel moeite kan vinden.
209. Tot slot is vermeldingswaardig dat de Zweedse regering in 2017 een onderzoek heeft laten doen naar de vraag of een wetswijziging nodig is om frequente en omvangrijke informatieverzoeken te voorkomen of beperken. De conclusie was dat het probleem niet groot genoeg is om een inperking in het grondwettelijke recht op overheidsinformatie te rechtvaardigen.³⁰⁶

5.6.5 Termijnen

210. De Persvrijheidsverordening stelt dat een bestuursorgaan direct of zo snel mogelijk moet beslissen op een verzoek om officiële documenten.³⁰⁷ Er bestaat dus geen vaste wettelijke termijn die geldt voor alle verzoeken. Uit jurisprudentie en beslissingen van de Parlementaire Ombudsman (waarover meer in par. 8) blijkt dat ‘direct of zo snel mogelijk’ in gevallen waar zich geen speciale omstandigheden voordoen een zeer korte termijn is.³⁰⁸ Normaal dient dezelfde dag gereageerd te worden op een verzoek, maar kan de termijn met een paar dagen worden verlengd als er een beslissing op de geheimhoudingsgronden moet worden genomen.³⁰⁹ Vijf dagen tussen het verzoek en de beslissing kan daarmee al een schending van de urgentieverplichting opleveren.³¹⁰ In beginsel dient een ambtenaar het reageren op informatieverzoeken prioriteit te geven over andere werkzaamheden, behoudens

³⁰¹ Kamarrätten i v Göteborg 2011, Mål nr 5147-11 (gerechtshof in Gotenburg).

³⁰² HFD 23-02-2018, HFD 2018:8, Mål nr 781-17 (beslissing van de hoogste Zweedse bestuursrechter).

³⁰³ HFD 23-02-2018, HFD 2018:8, Mål nr 781-17 (beslissing van de hoogste Zweedse bestuursrechter).

³⁰⁴ RÅ 1979 Ab 6 (beslissing van de hoogste Zweedse bestuursrechter).

³⁰⁵ Zoals in: Kamarrätten Göteborg, Avgörandedatum: 2017-03-14, Mål nr 183-17.

³⁰⁶ Justitiedepartementet, *Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling*, Ds 2017:37.

³⁰⁷ Art. 15 en 16 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [Persvrijheidwet] 1949:105; T. Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, Paris: UNESCO 2008, p. 103.

³⁰⁸ JO dnr. 3725-2015: In het geval dat een persoon langskomt, dient het bestuursorgaan direct toegang te verlenen tot de documenten.

³⁰⁹ Zie bijvoorbeeld JO dnr. 4773-2003; JO dnr 3843-2009, JO dnr 2859-2011 en JO dnr 1039-2017 (beslissingen van de parlementaire ombudsman).

³¹⁰ JO 2005/06 p. 448 (beslissing van de parlementaire ombudsman).

gewichtige redenen.³¹¹

211. Een redelijke grond voor een langere termijn kan worden aangenomen indien er sprake is van speciale omstandigheden. Voorbeelden hiervan zijn (omvangrijke) verzoeken, waarbij de toepasselijkheid van (verschillende) geheimhoudingsgronden moet worden beoordeeld of waarbij voor de afhandeling samengewerkt moet worden tussen verschillende departementen die formeel tot hetzelfde bestuursorgaan behoren.³¹² Dat laatste komt in Zweden vaak voor aangezien ministers geen afzonderlijke bestuursorganen zijn, maar allemaal vallen onder de *Regeringskansliet* (Overheidskantoren).³¹³ Een verzoek om documenten die berusten bij meerdere ministeries is dus formeel gezien een verzoek dat is gedaan bij één bestuursorgaan.³¹⁴
212. De redelijke termijn voor reactie op een verzoek om officiële documenten kan niet los worden gezien van de verplichtingen voor bestuursorganen die volgen uit de OSS en het grondwettelijk verankerde recht op toegang tot officiële documenten. Zoals hierboven is besproken, zijn bestuursorganen verplicht om officiële documenten geordend op te slaan, zodat ze snel kunnen worden teruggevonden. Daarnaast dienen bestuursorganen in hun interne regels ambtenaren aan te wijzen die gekwalificeerd zijn te besluiten op verzoeken. Uit deze verplichtingen volgt volgens de Ombudsman dat bestuursorganen, in het bijzonder de *Regeringskansliet* (Overheidskantoren) een goed functionerende voorbereidings- en beslissingsprocedure dienen op te stellen voor het openbaar maken van documenten.³¹⁵ Het feit dat de gekwalificeerde ambtenaar niet aanwezig is, is bijvoorbeeld volgens de Ombudsman geen reden voor het verlengen van de beslistermijn, omdat het bestuursorgaan in die procedure voor die situatie een alternatief had kunnen en moeten opnemen.³¹⁶
213. Volgens art. 15 Tryckfrihetsförordning (Grondwet) heeft elk persoon recht om informatie kosteloos op te vragen. Art. 16 Tryckfrihetsförordning nuanceert dat: voor fysieke kopieën mogen gefixeerde bedragen in rekening worden gebracht. Als het verzoek uitgebreid archiefonderzoek kost en er dus geen plicht bestaat vanuit het bestuursorgaan om te voldoen aan het verzoek, is het mogelijk voor bestuursorganen om wel een vergoeding voor de werkuren die besteed zijn aan onderzoek te vragen.³¹⁷

5.7 Geheimhoudingsgronden

5.7.1 Een wet met meer dan 100 geheimhoudingsgronden

214. Zoals hierboven aangegeven, kent Zweden geen uitzonderingsgronden op het recht op openbaarheid. In plaats daarvan is bepaalde informatie aangewezen als geheim in geheimhoudingsgronden. De Persvrijheidsverordening geeft zeven gronden op basis waarvan de wetgever het recht op toegang tot officiële documenten mag beperken.³¹⁸ In 1980 zijn de geheimhoudingsgronden voor het eerst

³¹¹ JO dnr 5158-2015 (beslissing van de parlementaire ombudsman).

³¹² JO dnr 639-2012 (beslissing van de Parlementaire Ombudsman).

³¹³ Art. 1 hoofdstuk 7 Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform (Een van de vier grondwettelijke documenten van Zweden).

³¹⁴ JO dnr 639-2012 (beslissing van de Parlementaire Ombudsman).

³¹⁵ JO dnr 639-2012 (beslissing van de Parlementaire Ombudsman).

³¹⁶ JO dnr 1039-2017 (beslissing van de Parlementaire Ombudsman).

³¹⁷ Als voorbeeld het beleid van de Färgelanda gemeente: Färgelanda kommun, Taxa för utlämnande av allmänna handlingar och kopiering med mera, nr. 2022/123, 2022, p. 7. Deze gemeente brengt 200 Zweedse Krona (€19,-) voor elk werkuur dat wordt besteed aan archiefonderzoek.

³¹⁸ Art. 2 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [Persvrijheidsverordening].

opgenomen in één wet. Daarvoor waren ze verspreid over verschillende speciale bestuurswetten.³¹⁹ In 2009 is de OSS aangenomen, die de geheimhoudingsgronden meer integraal structureerde, maar weinig inhoudelijke veranderingen op dit vlak meebracht. De zeven kerngronden in de Persvrijheidsverordening die bij wet kunnen worden uitgewerkt zijn:

- 1) De veiligheid van de staat of zijn relatie met een andere staat of een internationale organisatie;
- 2) Het centrale begrotingsbeleid, monetair beleid of deviezenbeleid;
- 3) Activiteiten van autoriteiten voor inspectie, controle of ander toezicht;
- 4) Het belang bij het voorkomen of vervolgen van criminaliteit;
- 5) Het algemeen economisch belang;
- 6) De bescherming van de persoonlijke of financiële omstandigheden van personen, of
- 7) Het belang bij het in stand houden van dier- of plantensoorten.

215. In de OSS zijn op basis van deze zeven gronden veel (meer dan 100) geheimhoudingsgronden geformuleerd. De reden dat het veel geheimhoudingsgronden zijn, ligt aan het feit dat alle geheimhoudingsgronden op het recht op overheidsinformatie zijn opgenomen in de OSS en dat specifieke sectorale wetgeving geen aparte regelingen ten aanzien van toegang tot overheidsinformatie kent. Daarnaast moeten alle Geheimhoudingsgronden volgens de Persvrijheidsverordening zo specifiek mogelijk worden geformuleerd door de wetgever. De Persvrijheidsverordening sluit namelijk uit dat (waar het op toegang tot documenten betreft) de wet een open norm bevat die bestuursorganen zouden kunnen invullen met beleidsregels.

216. De OSS regelt naast het delen van informatie met de burger ook het delen van informatie tussen bestuursorganen onderling. Het delen van informatie tussen bestuursorganen wordt in veel gevallen wél door een specifieke wet geregeld, in tegenstelling tot openbaarheid ten aanzien van de burger.³²⁰ Waar een dergelijke grondslag ontbreekt, is er een algemene grond die erin voorziet dat informatie mag worden gedeeld tussen bestuursorganen. Daarvoor is vereist dat het belang van het delen van de informatie duidelijk groter is dan het belang van geheimhouding.³²¹ Daarnaast zijn er nog specifieke gronden in de OSS, zoals het delen van informatie met als doel het voorkomen van verschillende soorten misdrijven.³²² Het feit dat geheime informatie wordt gedeeld met een ander bestuursorgaan, betekent niet automatisch dat de informatie ook geheim is in het andere bestuursorgaan; dat moet volgen uit de wet.³²³ Over het algemeen zal geheime informatie wel geheim blijven na overdracht naar een ander bestuursorgaan, maar dat is niet altijd het geval.

217. Een concreet voorbeeld van hoe gedetailleerd de wetgeving is, is informatie over schoolgaande kinderen. Op grond van art. 1 hoofdstuk 23 OSS is informatie over basisschoolleerlingen, indien openbaarmaking schadelijk is voor kinderen. Volgens art. 2 hoofdstuk 23 OSS is daarnaast informatie over persoonlijke omstandigheden van kinderen, in het bijzonder informatie verzameld tijdens speciale onderwijsondersteunende activiteiten. Art. 3 hoofdstuk 23 OSS refereert naar vrijetijdsbesteding van kinderen. Het hoofdstuk bevat daarnaast nog 5 andere speciale artikelen over informatie over kinderen in bepaalde onderwijsactiviteiten. Onderwijsinformatierecht is daarmee een afzonderlijk rechtsgebied.

³¹⁹ Prop. 1979/80:2 Regeringens proposition (memorie van toelichting). Sommige geheimhoudingsgronden vinden hun basis nog steeds in een andere specifieke wet, maar in die gevallen zijn ze genoemd in hoofdstuk 9 van de OSS.

³²⁰ Art. 28 Hoofdstuk 10 OSS.

³²¹ Art. 27 Hoofdstuk 10 OSS.

³²² Art. 19-24 Hoofdstuk 10 OSS.

³²³ Art. 3 hoofdstuk 7 OSS.

Hetzelfde geldt voor andere overheidsterreinen, bijvoorbeeld gezondheidszorg of sociale zekerheid.

5.7.2 Toepassing van de geheimhoudingsgronden

218. Als een geheimhoudingsgrond van toepassing is op informatie in een officieel document, moet die informatie weg worden gelakt. De overige informatie in het document waarop geen geheimhoudingsgrond van toepassing is, moet wel openbaar worden gemaakt. De Zweedse geheimhoudingsgronden kunnen in verschillende categorieën worden opgedeeld, waarvan een belangrijk uitgangspunt is in hoeverre openbaarmaking schade kan berokkenen. Die verschillende categorieën zullen hierna worden beschreven.
219. In de Zweedse wet is aan de meeste geheimhoudingsgronden een *normaal schadevereiste* verbonden. Daarmee wordt bedoeld dat de geheimhoudingsgrond enkel mag worden toegepast als openbaarmaking schade zou veroorzaken aan de belangen die de geheimhoudingsgrond beschermt. Een voorbeeld hiervan is art. 1 hoofdstuk 22 OSS: Informatie over persoonlijke omstandigheden is geheim indien schade aan die persoon kan worden verondersteld. Er wordt echter niet snel aangenomen dat openbaarmaking schade veroorzaakt. Van relatief veel informatie over persoonlijke omstandigheden, zoals adres of burgerlijke stand, zal openbaarmaking volgens de wetsgeschiedenis geen schade berokkenen aan personen, waardoor het recht op toegang gefaciliteerd kan worden.³²⁴
220. In sommige geheimhoudingsgronden komt een *omgekeerd schadevereiste* voor. Daarmee wordt bedoeld dat informatie geheim is, behalve in de gevallen waarin kan worden verondersteld dat geen schade zal worden berokkend.³²⁵ Een voorbeeld hiervan is informatie gehouden door de belastingdienst over de financiële situatie van een persoon, zover de informatie gerelateerd is aan een belastingteruggave.³²⁶ Openbaarheid van deze informatie wordt verondersteld in veel gevallen schadelijk te zijn voor een persoon, waardoor een omgedraaid schadevereiste beter recht doet aan het belang van geheimhouding.
221. Een klein aantal geheimhoudingsgronden is *absoluut* geformuleerd. In die gevallen is de informatie geheim, los van eventuele gevolgen van het openbaren van de informatie. Een voorbeeld daarvan is informatie die door de Zweedse equivalent van de Autoriteit Consument en Markt wordt verzameld over anti-competitief gedrag van bedrijven.³²⁷ Daarnaast is er nog een aantal bepalingen die een speciaal schadevereiste kennen, zoals het intreden van significante schade.³²⁸ In sommige gevallen gaat het niet om schade aan een individu, maar om schade aan een bepaald belang, zoals de internationale relaties van Zweden.³²⁹
222. Naast het schadevereiste, kennen de meeste geheimhoudingsgronden ook een *tijdslimiet*. Na het verstrijken van een bepaalde termijn, vervalt de geheimhoudingsgrond en kan de informatie openbaar worden. De gedachte is dat tijdsverloop samenhangt met de mogelijke schadelijke gevolgen van openbaarmaking van de informatie.³³⁰ Een voorbeeld daarvan is informatie over strafrechtelijk onderzoek of misdaadvoorkomende maatregelen. Deze informatie is voor maximaal 40 jaar beschermd door de geheimhoudingsgrond volgens art. 1 hoofdstuk 18 OSS. In sommige gevallen vervalt de

³²⁴ Prop. 1979/80:2 Regeringens proposition, p. 80 (memorie van toelichting).

³²⁵ Prop. 1979/80:2 Regeringens proposition, p. 79 (memorie van toelichting).

³²⁶ Art. 2 hoofdstuk 27 OSS.

³²⁷ Art. 1 hoofdstuk 30 OSS.

³²⁸ Art. 3 Hoofdstuk 21 OSS.

³²⁹ Art. 1 Hoofdstuk 15 OSS.

³³⁰ Prop 1979/80: 2 Part A p. 87 (memorie van toelichting).

geheimhoudingsgrond door een specifiek evenement. In het geval van interne controle door een bestuursorgaan vervalt de geheimhoudingsgrond als het onderzoek is afgerond.³³¹ In met name geheimhoudingsgronden over persoonlijke informatie ontbreekt een dergelijke tijdslimiet.

223. Tot slot zijn er nog een aantal gronden in de OSS die toegang tot officiële documenten mogelijk maakt, zelfs indien een geheimhoudingsgrond van toepassing is. Dat geldt bijvoorbeeld wanneer toestemming door het individu heeft plaatsgevonden³³² of voor informatie die relevant is voor een civiele of strafrechtelijke zaak.³³³ Het is mogelijk dat informatie openbaar wordt gemaakt aan de verzoeker, maar dat deze verzoeker de informatie niet verder mag verspreiden.³³⁴
224. Voor de toepassing van de geheimhoudingsgronden met een schadevereiste is het nodig dat bestuursorganen een inschatting maken of de schade zich zal verwezenlijken. De wijze waarop het bestuursorgaan dat dient te doen, is afhankelijk van het soort schadevereiste dat in de geheimhoudingsgrond is vastgelegd. Voor een normaal schadevereiste ziet de besluitvorming enkel op de informatie die wordt opgevraagd. De beoordeling gaat enkel over of in het algemeen het openbaren van de informatie zal leiden tot het intreden van de schade. De beslissing hoeft dus in beginsel niet de individuele omstandigheden van het geval mee te nemen in de besluitvorming, behalve als daar speciale redenen toe zijn.³³⁵ Het voordeel daarvan is dat er geen informatie over de verzoeker, zoals redenen voor het verzoek of de identiteit hoeft te worden opgevraagd om tot een oordeel over de toepassing van geheimhoudingsgronden te komen.
225. In het geval van een omgekeerde schadevereiste zal de informatie in de meeste gevallen geheim blijven. Voor openbaarmaking zal, behoudens evidente, in de meeste gevallen onderzoek moeten plaatsvinden naar de verzoeker en de redenen voor het opvragen van de informatie, voordat kan worden bepaald dat het openbaar maken van de informatie geen schade zal toebrengen.³³⁶ In die gevallen zijn de identiteit en de beweegredenen van de verzoeker dus wel relevant.
226. Om een en ander nog complexer te maken, maakt de Zweedse wetgeving ook nog onderscheid tussen verschillende soorten schade, namelijk tussen 'skade' en 'men'. In elke geheimhoudingsgrond is een van deze twee termen opgenomen. De term 'skade' ziet enkel op vermogensschade, terwijl de term 'men' ziet op een grotere verscheidenheid aan mogelijke schade, zoals reputatieschade.³³⁷ Bij schade in de persoonlijke zin (*men*) dient te worden nagegaan of de schade in het voorliggende geval zal plaatsvinden. Daarbij moeten wel de heersende normen in de samenleving worden meegenomen, een louter subjectieve schade voldoet niet. Vermogensschade (*skade*) wordt voor elk individu op dezelfde wijze toegepast.
227. Bij de toepassing van de geheimhoudingsgronden is in de meeste gevallen voor bestuursorganen niet nodig om, naast het schadevereiste, een verdere afweging te maken.³³⁸ Indien er wordt voldaan aan het schadevereiste, wordt de informatie niet openbaar. Een belangenafweging moet wel worden gemaakt in het geval dat een grond voor geheimhouding conflicteert met een grond op basis waarvan

³³¹ Art. 1 hoofdstuk 17 OSS.

³³² Art. 1 hoofdstuk 10 OSS.

³³³ Art. 3 en 10 Hoofdstuk 10 OSS.

³³⁴ Art. 1 en 14 Hoofdstuk 10 OSS.

³³⁵ Bill 1979/80: 2 Part 2 p. 80. Speciale redenen kunnen bijvoorbeeld een verdachte afzender zijn of een 'vreemd' verzoek.

³³⁶ Bill 1979/80: 2 Part 2 p. 82.

³³⁷ Prop. 1979/80:2 Regeringens proposition, p. 79 (memorie van toelichting).

³³⁸ Prop 2007/08: 09: 150 Part 10, p. 351-352 (memorie van toelichting).

geheimhouding wordt opgeheven. Een voorbeeld hiervan is persoonlijke informatie van een persoon die nodig is een strafrechtelijke zaak.³³⁹ Bij de wetswijziging in 2009 is wel overwogen om de (omgekeerde) schadevereisten te vervangen door een belangenafweging.³⁴⁰ Om met name de volgende twee redenen is hier niet voor gekozen. Ten eerste zou de toepassing van de wet lastiger worden. Niet de wetgever maar individuele ambtenaren zouden de afweging moeten gaan maken over de toegang tot documenten, waardoor het risico zou ontstaan dat de toegang tot informatie beperkter zou worden.³⁴¹ Ten tweede zou het met zich brengen dat in meer gevallen naar de identiteit en de reden van de aanvrager zou moeten worden gevraagd, wat niet in het belang van openbaarheid zou zijn.³⁴²

228. De OSS beschermt het intern beraad en de persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren niet als geheimhoudingsgrond. Dat is ook niet nodig, omdat interne informatie vaak niet zal kwalificeren als officieel document en dus niet kan worden opgevraagd.

5.8 Toezicht, handhaving en rechtsbescherming

229. Er zijn twee manieren waarop het recht op toegang tot officiële documenten wordt gehandhaafd. Ten eerste is het mogelijk om te klagen bij de Ombudsman. Ten tweede is het mogelijk om in beroep te gaan tegen een afwijzende beslissing van een gekwalificeerde ambtenaar bij het gerechtshof.

230. De Ombudsman in Zweden is een belangrijk overheidsorgaan. Over elk bestuursorgaan kan bij de Ombudsman worden geklaagd, met uitzondering van vertegenwoordigende organen.³⁴³ Uit de taakomschrijving volgt dat de Ombudsman in het bijzonder toeziet op de objectiviteit, onpartijdigheid van bestuursorganen en dat de fundamentele rechten van burgers niet worden geschaad bij het uitoefenen van publieke macht.³⁴⁴ Daarbij heeft de Ombudsman inspectiebevoegdheden.³⁴⁵ De Ombudsman levert een laagdrempelige procedure, aangezien kosteloos kan worden geklaagd. De Ombudsman heeft echter geen bevoegdheid om bindende uitspraken te doen.

231. Gelet op deze taakomschrijving en bevoegdheden, doet de Ombudsman in beginsel de beoordeling van een bestuursorgaan – zoals de vraag of een geheimhoudingsgrond van toepassing is – niet over.³⁴⁶ De Ombudsman ziet in de praktijk daarom vooral toe op termijnoverschrijdingen, de interne behandeling van officiële documenten, het bestaan van interne regels over de bevoegdheid om op verzoeken te reageren of het ongeoorloofd onderzoek naar de identiteit van de verzoeker.

232. De rechter kan wel een voor het bestuursorgaan bindende uitspraak doen. Zweden kent drie bestuursrechtelijke rechterlijke instanties: De rechtbank, het gerechtshof en het constitutioneel hof. Beroep

³³⁹ Voorts dient het bestuursorgaan een belangenafweging te maken onder de algemene grond voor het delen van informatie tussen bestuursorganen. Dat geldt niet voor het delen van informatie op grond van een wettelijke plicht, aangezien daar de wetgever de afweging al heeft gemaakt. Prop 1979/80: 2 Part A p. 58 (memorie van toelichting).

³⁴⁰ Prop 2007/08: 09: 150 Part 10.

³⁴¹ Prop 2007/08: 09: 150 Part 10, p. 133-135.

³⁴² Prop 2007/08: 09: 150 Part 10, p. 351-352 (memorie van toelichting).

³⁴³ Art. 2 Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän [Wet met instructies voor de Parlementaire Ombudsman].

³⁴⁴ Art. 3 Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän [Wet met instructies voor de Parlementaire Ombudsman].

³⁴⁵ Art. 5, 21 en 22 Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän [Wet met instructies voor de Parlementaire Ombudsman].

³⁴⁶ JO dnr 5158-2015 (beslissing van de Parlementaire Ombudsman).

tegen een besluit van een bestuursorgaan over het recht op toegang tot officiële documenten komt direct bij het gerechtshof terecht.³⁴⁷ Dat onderstreept het belang van dit recht in Zweden. De verzoeker heeft vervolgens het recht om in cassatie te gaan bij het constitutionele hof.³⁴⁸ Het bestuursorgaan heeft echter geen recht op cassatie.

5.9 Afronding

233. In dit hoofdstuk staat de openbaarheid van overheidsinformatie in Zweden centraal. Samenvattend kan worden gesteld dat de Zweedse wetgeving over de openbaarheid van overheidsinformatie de volgende kenmerken bevat:
234. *Uitgangspunten voor openbaarheid.* Het recht op toegang tot overheidsdocumenten is in Zweden sinds 1766, meer dan 250 jaar geleden, opgenomen in de Persvrijheidsverordening (Tryckfrihetsförordning), een van de vier constitutionele documenten van Zweden. In het Zweedse staatsbestel en zelfs de Zweedse samenleving neemt openbaarheid een centrale plaats in. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het mogelijk is om alle schoolcijfers van Zweedse middelbareschoolleerlingen op te vragen. Vermeldenswaardig is ook dat de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren ruim is geformuleerd en slechts wordt beperkt door de in de OSS opgenomen geheimhoudingsgronden.
235. *Reikwijdte van de wetgeving.* Naast de Persvrijheidsverordening is de OSS van belang. Deze wet ziet niet enkel op openbaarheid van informatie in de relatie overheid en burger, maar bestrijkt ook het opslaan en delen van informatie tussen bestuursorganen binnen de overheid. Naast deze wet is er ook een Archiefwet (Arkivlag). Beide wetten vormen een geïntegreerd geheel, onder andere door interne verwijzingen en op elkaar aansluitende bepalingen.
236. *Reikwijdte van de OSS.* De Zweedse wet ziet op alle bestuursorganen, het parlement en lokale vertegenwoordigende lichamen. Daarnaast ziet het ook op bedrijven, coöperaties en stichtingen waar gemeenten of provincies in beslissende mate juridische invloed op uitoefenen. Bedrijven van de centrale overheid vallen binnen de reikwijdte van de wet indien ze worden genoemd in de bijlage bij de wet.
237. *Reikwijdte van het recht op informatie.* De Persvrijheidsverordening geeft aan elk persoon het recht op toegang tot de *officiële documenten* die door de Zweedse overheid worden gehouden. Een document is elke 'informatiedrager', ongeacht in welke vorm de informatie is opgeslagen. Niet elke informatiedrager wordt echter aangeduid als *officieel* document, waardoor de hoeveelheid informatie waarop het recht op toegang ziet wordt beperkt. Een document is officieel als het is ontvangen of opgesteld door het bestuursorgaan. Elk inkomend en uitgaand bericht, inclusief e-mail of werkgerelateerde Whatsappberichten zijn officiële documenten. Interne berichten worden echter niet als verzonden of ontvangen beschouwd. Een document is ook 'opgesteld' als de bestuurlijke zaak waarnaar het refereert is afgemaakt of, indien het niet refereert naar een bestuurlijke zaak, wanneer het is aangepast of afgemaakt door het bestuursorgaan. Memoranda, concepten en presentaties, die worden gebruikt als een geheugensteun of om informatie die al aanwezig is te presenteren, worden nooit officiële documenten, tenzij ze op basis van hun waarde als erfgoed, voor openbaarheid of voor het functioneren van de staat gearchiveerd dienen te worden.
238. *Actieve openbaarmaking.* De OSS voorziet niet in verplichtingen voor bestuursorganen om officiële documenten proactief te publiceren. Wel bevat de Wettelijke informatieverordening

³⁴⁷ Art. 8 Hoofdstuk 6 OSS.

³⁴⁸ Art. 9 Hoofdstuk 6 OSS.

(Rättsinformationsförordning) de verplichting om een juridisch informatiesysteem met wetgeving en jurisprudentie te onderhouden.

239. *Documentenregisters*. Zweedse bestuursorganen zijn verplicht om te werken met documentenregisters. Deze registers bevatten overzichten van de officiële documenten. Op basis van deze overzichten kunnen de documenten vervolgens worden opgevraagd. Er bestaat geen verplichting om de documentenregisters actief openbaar te maken, maar omdat de registers kwalificeren als 'officieel document' kunnen deze eenvoudig worden opgevraagd. Van alle officiële documenten worden de volgende metadata in ieder geval toegevoegd: onderwerp, datum, opsteller en een korte beschrijving. Als een geheimhoudingsgrond van toepassing is moet het officiële document worden voorzien van een markering.

240. *Passieve openbaarmaking*. In Zweden zijn geen rijksbrede cijfers beschikbaar over de afhandeling van informatieverzoeken. Zowel over het aantal verzoeken als de gemiddelde beslistermijn zijn geen statistieken beschikbaar. Dat hangt waarschijnlijk samen met de informele wijze waarop veel informatieverzoeken worden afgehandeld. In veel gevallen wordt informatie door de verantwoordelijke ambtenaar opgestuurd naar de verzoeker, zonder dat daarvan een officiële notitie wordt gemaakt of de 'gekwalficeerde ambtenaar' daarbij wordt betrokken.³⁴⁹ De Persvrijheidsverordening stelt dat een bestuursorgaan direct of zo snel mogelijk moet beslissen op een verzoek om officiële documenten. Er bestaat dus geen vaste wettelijke termijn die geldt voor alle verzoeken. Uit jurisprudentie en beslissingen van de Parlementaire Ombudsman blijkt echter dat het uitgangspunt is dat dezelfde dag gereageerd dient te worden op een verzoek. Deze termijn kan met een paar dagen worden verlengd als er een beslissing op de geheimhoudingsgronden moet worden genomen. In beginsel dient een ambtenaar het reageren op informatieverzoeken prioriteit te geven over andere werkzaamheden, behoudens gewichtige redenen. Een redelijke grond voor een langere termijn kan worden aangenomen indien er sprake is van speciale omstandigheden. Voorbeelden hiervan zijn (omvangrijke) verzoeken, waarbij de toepasselijkheid van (verschillende) geheimhoudingsgronden moet worden beoordeeld of waarbij voor de afhandeling samengewerkt moet worden tussen verschillende departementen die formeel tot hetzelfde bestuursorgaan behoren.

241. Zweden kent dus een documentenstelsel. In een verzoek om informatie moeten de documenten waarom wordt verzocht voldoende concreet worden genoemd. Als algemene regel geldt dat een verzoek niet elk document precies hoeft te omschrijven, maar ook kan zien op groepen documenten. Als een verzoek ziet op specifieke documenten, bestaat er geen limiet voor de omvang van het verzoek. Bestuursorganen mogen een verzoek namelijk niet afwijzen op grond dat het toepassen van de uitzonderingsgronden veel werk zou opleveren of middelen zou kosten. Als een verzoeker slechts categorieën van informatie kan benoemen waarnaar hij op zoek is, ligt dat anders. Een bestuursorgaan is niet verplicht om 'uitgebreid archiefonderzoek' te doen. Het bestuursorgaan mag een verzoek in zo'n geval weigeren, omdat het de bekwame uitvoering van de publieke taak in de weg zal zitten. De tijd die het kost om te beoordelen of er geheimhoudingsgronden van toepassing zijn en het redigeren van de documenten, valt niet onder het 'archiefonderzoek' en kan dus geen reden zijn om het verzoek af te wijzen. Een informatieverzoek is in beginsel kosteloos. Wel mogen voor fysieke kopieën gefixeerde

³⁴⁹ Als de verantwoordelijk ambtenaar een afwijzend besluit neemt, kan de verzoeker in bezwaar gaan. Het bezwaar wordt in dat geval behandeld door de gekwalificeerde ambtenaar. Een verzoeker kan ook direct bij het verzoek vragen om een formeel besluit van een gekwalificeerde ambtenaar. Tegen een afwijzend besluit van de gekwalificeerde ambtenaar kan direct beroep worden ingesteld. Daarnaast kan ook het bestuursorgaan beslissen om in eerste instantie een gekwalificeerde ambtenaar op het verzoek te laten beslissen, indien dit geen onredelijk tijdsverlies oplevert. In complexe zaken ligt dit voor de hand.

bedragen in rekening worden gebracht. Ook is het mogelijk om bij te omvangrijke verzoeken die ‘uitgebreid archiefonderzoek’ vergen, voor te stellen dat in plaats van een afwijzing van het verzoek een vergoeding voor de werkuren die worden besteed in rekening worden gebracht.

242. *Geheimhoudingsgronden.* De Persvrijheidsverordening geeft zeven gronden op basis waarvan de wetgever het recht op toegang tot officiële documenten mag beperken. In de OSS zijn op basis van deze zeven gronden veel (meer dan 100) geheimhoudingsgronden geformuleerd. De reden dat het veel geheimhoudingsgronden zijn, ligt aan het feit dat alle gronden op basis waarvan informatie geheim is en dus niet openbaar, in de OSS zijn opgenomen, in plaats van in bijzondere wetgeving. Geheimhoudingsgronden moeten bovendien volgens de Persvrijheidsverordening zo specifiek mogelijk worden geformuleerd door de wetgever. Dit hangt samen met de centrale positie van transparantie in de Zweedse overheid. Als een geheimhoudingsgrond van toepassing is op informatie in een officieel document, moet die informatie weg worden gelakt. De overige informatie in het document waarop geen geheimhoudingsgrond van toepassing is, moet wel openbaar worden gemaakt. In de Zweedse wet is aan de meeste geheimhoudingsgronden een *normaal schadevereiste* verbonden. Daarmee wordt bedoeld dat de geheimhoudingsgrond enkel mag worden toegepast als openbaarmaking schade zou veroorzaken aan de belangen die de geheimhoudingsgrond beschermt. In sommige geheimhoudingsgronden komt een *omgekeerd schadevereiste* voor. Daarmee wordt bedoeld dat informatie geheim is, behalve in de gevallen waarin kan worden verondersteld dat geen schade zal worden berokkend. Slechts een klein aantal geheimhoudingsgronden is absoluut geformuleerd.³⁵⁰ Naast het schadevereiste, kennen de meeste geheimhoudingsgronden ook een tijdslimiet. De OSS beschermt het intern beraad en de persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren niet als aparte geheimhoudingsgrond. Dat is ook niet nodig, omdat interne informatie vaak niet zal kwalificeren als officieel document en dus niet kan worden opgevraagd.

243. *Toezicht, handhaving en rechtsbescherming.* De Ombudsman in Zweden is een belangrijk overheidsorgaan en speelt ook een grote rol bij het toezicht op het openbaarheidsrecht. Bij de Ombudsman kunnen klachten worden ingediend. De Ombudsman doet de beoordeling van een bestuursorgaan – zoals de vraag of een geheimhoudingsgrond van toepassing is – niet over, maar ziet vooral toe op termijnoverschrijdingen, de interne behandeling van officiële documenten, het bestaan van interne regels over de bevoegdheid om op verzoeken te reageren of het ongeoorloofd onderzoek naar de identiteit van de verzoeker. De Ombudsman doet geen bindende uitspraken. De rechter kan wel een bindende uitspraak doen. Zweden kent drie bestuursrechtelijke rechterlijke instanties: de rechtbank, het gerechtshof en het constitutioneel hof. Beroep tegen een besluit van een bestuursorgaan over het recht op toegang tot officiële documenten komt echter direct bij het gerechtshof terecht. De verzoeker heeft vervolgens het recht om in cassatie te gaan bij het constitutionele hof. Het bestuursorgaan heeft echter geen recht op cassatie.

³⁵⁰ De Zweedse wetgeving maakt in de diverse geheimhoudingsgronden ook nog onderscheid tussen verschillende soorten schade, namelijk tussen ‘skade’ en ‘men’. De term ‘skade’ ziet enkel op vermogensschade, terwijl de term ‘men’ ziet op een grotere verscheidenheid aan mogelijke schade, zoals reputatieschade.

6 Openbaarmaking van overheidsinformatie in Duitsland

6.1 Inleiding

244. In dit hoofdstuk staat de openbaarheid van overheidsinformatie in Duitsland centraal. De Bondsrepubliek Duitsland is een federatie van zestien deelstaten, in het Duits Bundesländer of Länder geheten. In dit hoofdstuk gaan wij uitsluitend in op de wetgeving over de openbaarmaking van overheidsinformatie op federaal niveau. De wetgeving van de deelstaten is dus niet in dit onderzoek betrokken.
245. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Hierna wordt eerst ingegaan op de Duitse uitgangspunten voor openbaarheid (par. 2). Daarna wordt ingegaan op de reikwijdte van de Duitse openbaarheidswet (welke overheidsinstanties vallen onder deze wetgeving) en het recht op informatie (welke documenten vallen onder het recht) (par. 3 en 4)? Verder wordt bezien welke regels er zijn voor actieve openbaarmaking en passieve openbaarmaking (par. 5 en 6). Vervolgens wordt ingegaan op de uitzonderingsgronden die er zijn op het recht op informatie (par. 7). Ook zal worden bezien hoe de naleving van de regels wordt geborgd, via handhaving en rechtsbescherming (par. 8). Afgesloten wordt met een samenvatting (par. 9).

6.2 Uitgangspunten voor openbaarheid

246. In 1949 heeft het voormalige West-Duitsland das Grundgesetz (de 'Basiswet') aangenomen. Initieel was de bedoeling dat bij unificatie van West- en Oost-Duitsland een nieuwe grondwet zou worden aangenomen voor het gehele Duitse volk.³⁵¹ Tot het opstellen van een nieuwe grondwet is het echter na de val van de muur in 1989 nooit gekomen, waardoor de Basiswet de functie van grondwet vervult voor heel Duitsland. Duitsland heeft een sterke constitutionele traditie, onder meer gekenmerkt door een machtig constitutioneel hof.³⁵²
247. Het recht op overheidsinformatie voor *eenieder* is niet constitutioneel verankerd. Art. 5 lid 1 Grundgesetz roept wel het fundamentele recht in het leven om ongestoord informatie te vergaren uit algemeen toegankelijke bronnen, maar deze bepaling strekt slechts tot het beschermen van eenieders belang op een toegankelijke pers die haar controle en informatiefunctie op een vrije en effectieve wijze kan uitvoeren. Journalisten en de media kunnen zich wel direct beroepen op dit artikel, omdat volgens de hoogste administratieve rechter de effectieve functieuitoefening van de pers veronderstelt dat zij aanspraak kunnen maken op informatie van overheidsinstanties.³⁵³
248. Tegelijkertijd bestaat in de Duitse rechtsorde wel degelijk een wettelijk recht op overheidsinformatie. Dit recht is opgenomen in *das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes* (Informationsfreiheitsgesetz, hierna: "IFG"), daterende van september 2005 en voor het laatst gewijzigd in juni 2020. Aan deze wet ging, met een eerste conceptversie uit 1998, een jarenlang wetgevingsproces vooraf.³⁵⁴ De oorsprong van het recht op overheidsinformatie op federaal niveau kan echter buiten de nationale rechtsorde gevonden worden, namelijk in de implementatie van de Richtlijn inzake de vrije

³⁵¹ In het slotartikel, art. 146 Grundgesetz staat dat de Basiswet haar geldigheid verliest als door het gehele Duitse volk in vrijheid een grondwet is aangenomen.

³⁵² T. Koopmans, 'Constitutionele toetsing', in: *Vergelijkend Publiekrecht*, Deventer: Kluwer 1986, pp. 42-67.

³⁵³ BVerwG 6 C 65.14, 16 maart 2016, ECLI:DE:BVerwG:2016:160316U6C65.14.0, r.o. 17.

³⁵⁴ C.E. Mueller, B. Engewald en M. Herr, 'Freedom of Information in Germany', in: Dragos e.a. 2019, p. 208 (hierna: Mueller e.a. 2019).

toegang tot milieu-informatie in 1994.³⁵⁵ De IFG bewerkstelligde in ieder geval wat Schoch heeft aangeduid als een “*Paradigmenwechsel*”, ofwel een paradigmaverschuiving in de toegang tot overheidsinformatie.³⁵⁶ Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de IFG bestond enkel de algemeen bestuursprocesrechtelijke toegang tot overheidsinformatie zoals neergelegd in de *Verwaltungsverfahrensgesetz* (de federale bestuursprocesrechtelijke wet, hierna: “VwVfG”) die als voorwaarde stelt dat men verwickeld is in een lopende administratieve procedure en in dat kader een legitiem belang heeft.³⁵⁷ Zoals hieronder zal blijken heeft op grond van de IFG daarentegen eenieder, ongeacht het belang dat daarbij bestaat, recht op overheidsinformatie.

6.3 Reikwijdte van de wetgeving

6.3.1 Autoriteiten van de federale overheid

249. De reikwijdte van de IFG hangt samen met de uitleg van de centrale term ‘autoriteit’. De IFG is namelijk primair van toepassing op ‘autoriteiten’ van de federale overheid.³⁵⁸ Van een ‘autoriteit’ is, analoog naar de VwVfG, sprake wanneer een overheidsinstantie taken van openbaar bestuur uitvoert.³⁵⁹ In het kader van de IFG gelden voorbereidingen van federale ministeries met het oog op het vervaardigen van parlementaire wetgeving ook als taak van openbaar bestuur.³⁶⁰ Om als autoriteit aangemerkt te worden, is op grond van jurisprudentie vereist dat een overheidsorgaan over een bepaalde mate van organisatorische zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid beschikt.³⁶¹

250. Naast autoriteiten zijn ook andere federale organen en instituties aan de IFG onderworpen wanneer zij op basis van een publiekrechtelijke grondslag *bestuurlijke* taken uitvoeren.³⁶² Verder worden natuurlijke of rechtspersonen gerekend als autoriteiten wanneer een autoriteit haar taken uitvoert met behulp van een dergelijke persoon.³⁶³

6.3.2 Informatierechten van de pers

251. Op grond van de IFG komt het recht op officiële informatie aan eenieder toe.³⁶⁴ Dit recht is niet voorbehouden aan individuen met de Duitse nationaliteit of individuen die zich binnen de Duitse landsgrenzen begeven.³⁶⁵ Tevens kunnen niet enkel natuurlijke personen dit recht effectueren; de IFG kent dit recht ook toe aan privaatrechtelijke rechtspersonen zoals verenigingen en stichtingen.³⁶⁶ Daarentegen geldt het recht niet voor burgerinitiatieven en (informele) clubs (niet zijnde privaatrechtelijke (of

³⁵⁵ Mueller e.a. 2019, p. 208.

³⁵⁶ F. Schoch, ‘Zugang zu amtlichen Informationen nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG)’, JURA volume 34, issue 3, 2012, p. 203 (hierna: Schoch 2012).

³⁵⁷ Schoch 2012, p. 203. Sectie 29 VwVfG.

³⁵⁸ Sectie 1 (1), zin 1 IFG.

³⁵⁹ H. Pünder en A. Klafki, ‘Administrative Law in Germany’, in: R. Seerden (ed.), *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*, Cambridge: Intersentia 2018, p. 60; Sectie 1(4) VwVfG; Mueller e.a. 2019, p. 215.

³⁶⁰ Deutscher Bundestag, Drucksache 15/4493, 14 december 2004 (Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) (hierna: wetsontwerp IFG), p. 8, raadpleegbaar via: <https://dserver.bundestag.de/btd/15/044/1504493.pdf>

³⁶¹ Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, 2 november 2010, 8 A 475/10, r.o. 53.

³⁶² Sectie 1 (1), zin 2, IFG.

³⁶³ Sectie 1 (1), zin 3, IFG.

³⁶⁴ Sectie 1 (1), zin 1, IFG.

³⁶⁵ Wetsontwerp IFG, p. 7.

³⁶⁶ Wetsontwerp IFG, p. 7.

publiekrechtelijke) rechtspersonen), maar blijven de leden hiervan wel individueel gerechtigd om overheidsinformatie te ontvangen.³⁶⁷ De IFG reguleert in ieder geval *niet* de informatieverstrekking tussen publiekrechtelijke rechtspersonen.³⁶⁸ Het uitoefenen van het informatierecht behoeft geen bewijs van een (te onderscheiden) persoonlijk belang bij het verkrijgen van toegang tot de overheidsinformatie in kwestie.³⁶⁹ Dat is ook logisch gezien de bedoeling van de wetgever bij de IFG, namelijk om burgers in staat te stellen om deel te nemen aan het democratische besluitvormingsproces.³⁷⁰

252. Journalisten hebben op grond van art. 5 van de Grundgesetz een speciaal recht op overheidsinformatie.³⁷¹ Dit recht is een informatierecht in plaats van een recht op de onderliggende documenten. Een verzoek om de volledige inzage in dossiers wordt dus ook niet behandeld als een informatieverzoek van de pers.³⁷² Journalisten kunnen dus om uitleg of gegevens vragen, naast hun rechten onder de IFG. De uitzonderingsgronden uit de IFG zijn niet van toepassing. In plaats daarvan is in jurisprudentie neergelegd dat er steeds een afweging moet worden gemaakt in het individuele geval. Indien een journalist concrete aanwijzingen kan geven dat er sprake is van een misstand bij de overheid, bestaat er volgens de hoogste bestuursrechter bijvoorbeeld een groter belang bij het opvragen van informatie, waardoor het gerechtvaardigd kan zijn dat persoonsgegevens openbaar worden gemaakt.³⁷³ Alle omstandigheden van het geval zijn hierbij van belang.

6.4 Reikwijdte van het recht op informatie

253. Duitsland kent net als Nederland een hybride stelsel. Hoewel de wet bepaalt dat het recht ziet op 'informatie', brengt dit geen plicht voor autoriteiten met zich mee om documenten op te stellen of aan te passen voor de verzoeker.³⁷⁴

254. Op grond van de IFG ziet het recht op informatie bovendien op 'officiële informatie'.³⁷⁵ Van 'officiële informatie' is sprake bij elk document dat voor officiële doeleinden dient, ongeacht de wijze waarop dit document opgeslagen is.³⁷⁶ De wet relateert het officiële doeleinde van de informatie niet aan de inhoud van de informatie, maar louter aan de registratie daarvan.³⁷⁷ Informatie is 'officieel' als het permanent onderdeel uit gaat maken van het informatiebestand van de autoriteit in kwestie.³⁷⁸

255. Van de definitie van 'officiële informatie' is in ieder geval wettelijk uitgezonderd: concepten en notities waarvan niet beoogd is dat ze onderdeel uitmaken van een dossier.³⁷⁹ Aangezien de inhoud van de informatie niet leidend is bij de vraag of deze valt onder officiële informatie, valt interne informatie die wel moet worden opgeslagen binnen een autoriteit binnen de werkingssfeer van de IFG. Intern beleid

³⁶⁷ Wetsontwerp IFG, p. 7.

³⁶⁸ Wetsontwerp IFG, p. 7.

³⁶⁹ Wetsontwerp IFG, p. 6.

³⁷⁰ Wetsontwerp IFG, p. 6.

³⁷¹ Zie o.a. BVerwG 6 C 65.14, 16 maart 2016, ECLI:DE:BVerwG:2016:160316U6C65.14.0; Later bevestigd in o.a.: BVerwG 6 VR 1.18, 11. April 2018, ECLI:DE:BVerwG:2018:110418B6VR1.18.0, (hoogste federale administratieve rechter).

³⁷² Zie o.a. BVerwG 10 C 3.20, 28 oktober 2021 ECLI:DE:BVerwG:2021:281021U10C3.20.0.

³⁷³ BVerwG 6 C 65.14, 16 maart 2016, ECLI:DE:BVerwG:2016:160316U6C65.14.0.

³⁷⁴ Mueller e.a. 2019, p. 219.

³⁷⁵ Sectie 1 (1), zin 1, IFG.

³⁷⁶ Sectie 2 (1), zin 1, IFG.

³⁷⁷ BVerwG 10 C 3.20, 28 oktober 2021 ECLI:DE:BVerwG:2021:281021U10C3.20.0.

³⁷⁸ Mueller e.a. 2019, p. 216.

³⁷⁹ Sectie 2 (1), zin 2, IFG. Deze uitzondering blijft ook gelden na afloop van de procedure waarvoor deze concepten of notities opgesteld zijn.

of interne lijsten met telefoonnummers van ambtenaren kunnen dus officiële informatie inhouden.³⁸⁰

256. Bij de vraag of informatie als officieel wordt gekwalificeerd is dus van belang welke regels er gelden ten aanzien van de dossiervorming van bestuurlijke zaken. Hierbij geldt zowel een subjectief als objectief element. Als een autoriteit zelf beslist om bepaalde informatie op te nemen in het dossier is dat reden om die informatie als officieel te kwalificeren. Van groter belang is echter het objectieve element: wat moet er volgens de wet en het intern beleid worden toegevoegd aan het dossier? Over het algemeen hoeven documenten die triviale of anderszins onbelangrijke informatie bevatten niet te worden opgenomen in het dossier. Zo besloot de hoogste administratieve rechter dat Twitter direct messages (DM) van het federale ministerie van Binnenlandse Zaken niet vielen onder de officiële informatie, omdat deze niet in dossierregisters moeten worden opgenomen, maar afzonderlijk hooguit een jaar hoeven te worden bewaard.³⁸¹

257. Over het algemeen kan worden gesteld dat interne e-mails niet onder de definitie van officiële informatie vallen en daarmee uitgezonderd zijn van de werkingssfeer. Indien e-mails echter om een andere reden informatie bevatten die opgenomen moet worden in het dossier, kan het wel zijn dat deze openbaar moeten worden gemaakt onder de IFG. Het maakt immers niet uit op welke wijze de informatie is opgeslagen.

258. Ten slotte creëert de IFG enkel het recht op ‘beschikbare’ officiële informatie. Als de informatie simpelweg niet beschikbaar is, kan een verzoek worden afgewezen.³⁸² Die beschikbaarheid ziet ook op het format van de informatie waarover het bestuursorgaan in kwestie beschikt: de verzoeker is niet gerechtigd om de informatie te ontvangen in een door hem bepaalde ordeningswijze of software.³⁸³ Daarnaast betekent ‘beschikbaar’ ook permanent beschikbaar en dus moet de autoriteit in kwestie te allen tijde toegang hebben tot het desbetreffende document en gerechtigd zijn om het document te verstrekken.³⁸⁴ In een zaak waarbij de verzoeker de (in)direct op hem betrekking hebbende informatie wenste te verkrijgen uit 4.255 dossiers, oordeelde het Verwaltungsgericht Berlin dat de verzochte informatie niet als ‘beschikbare informatie’ kwalificeerde, omdat niet vaststond dat deze informatie in de dossiers in kwestie opgenomen was.³⁸⁵ Verder zijn autoriteiten niet ertoe gehouden om informatie die in het verleden, voordat het verzoek werd gedaan, vernietigd is, te reproduceren.³⁸⁶ Wel zijn volgens Ziekow e.a. autoriteiten verplicht om informatie die pas na het verzoek naar een ander bestuursorgaan overgedragen is, terug te roepen.³⁸⁷ Als het informatieverzoek wel *beschikbare* officiële informatie betreft, maar de verzoeker al over deze informatie beschikt of redelijkerwijs over deze informatie kan beschikken door het raadplegen van ‘algemeen toegankelijke bronnen’, bepaalt de IFG ook dat

³⁸⁰ BVerwG 7 C 20.15, 20 oktober 2016, ECLI:DE:BVerwG:2016:201016U7C20.15.0.

³⁸¹ BVerwG 10 C 3.20, 28 oktober 2021 ECLI:DE:BVerwG:2021:281021U10C3.20.0.

³⁸² Mueller e.a. 2019, p. 222.

³⁸³ Sectie 2 (1), zin 1 IFG. M. Rossi, ‘Das Informationsfreiheitsrecht in der gerichtlichen Praxis’, Deutsches Verwaltungsblatt 2010, p. 559; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 31.05.2011 - OVG 12 N 20.10, r.o. 13.

³⁸⁴ Mueller e.a. 2019, p. 222-223. Mueller e.a. spreken van „actually and permanently available” en dit hebben wij vertaald als “permanent beschikbaar”.

³⁸⁵ Ziekow 2012, p. 171; Verwaltungsgericht Berlin, Urt. V. 12.10.2009 – 2 A 20.08, r.o. 8, 12, 63 en 64.

³⁸⁶ Ziekow 2012, p. 173.

³⁸⁷ Ziekow 2012, p. 173.

openbaarmaking mag worden geweigerd.³⁸⁸

6.5 Actieve openbaarmaking

259. Autoriteiten van de federale overheid zijn op grond van de IFG niet verplicht tot actieve openbaarmaking.³⁸⁹ Tegelijkertijd blijken federale autoriteiten toch uit eigen beweging over te gaan tot actieve openbaarmaking.³⁹⁰ Dat gebeurt bijvoorbeeld op de website van de autoriteit in kwestie.³⁹¹
260. De federale overheid heeft wel het voornemen om steeds meer informatie actief openbaar te maken via internet. Met name organisatie- en dossieroverzichten zouden via internet openbaar gemaakt moeten worden.³⁹² De autoriteiten moeten daarna gidsen gaan bijhouden waaruit de bestaande informatieverzamelingen en doeleinden kunnen worden afgeleid.³⁹³

6.6 Passieve openbaarmaking

6.6.1 Informatieverzoeken: aantallen en feitelijke beslistermijnen

261. De Duitse federale overheid houdt statistieken bij over informatieverzoeken. Hieruit blijkt dat het aantal ingediende informatieverzoeken in de periode 2006 tot 2021 van 2.278 naar 14.616 is gestegen.³⁹⁴ Uit een onderzoek uit 2012 blijkt dat 43% van de tussen 2006 en 2011 ingediende informatieverzoeken afkomstig was van burgers, terwijl advocaten verantwoordelijk waren voor 24% en journalisten voor 10% van de verzoeken.³⁹⁵ Volgens Mueller e.a. kan een verklaring voor de stijging van het aantal verzoeken liggen in de promotie van het openbaarheidsrecht door verschillende NGO's^{396,397}
262. Uit het onderzoek uit 2012 blijkt daarnaast dat 68% van de informatieverzoeken tussen 2006 en 2011 binnen de wettelijke beslistermijn van een maand op een antwoord kon rekenen (en 15% respectievelijk 2% daarvan binnen een week en een dag).³⁹⁸ Bestuursorganen geven aan dat in ieder geval in 85% van de te laat ingewilligde informatieverzoeken de complexiteit of omvangrijkheid van het verzoek

³⁸⁸ Sectie 9 (3) IFG. Deze definitie van 'algemeen toegankelijke bronnen' komt volgens Mueller e.a. overeen met die van art. 5 (1) van de Duitse Grondwet en omvat bijvoorbeeld mediabronnen, officiële overheidsbrochures of -websites en literatuur. Mueller e.a. 2019, p. 219.

³⁸⁹ Mueller e.a. 2019, p. 220.

³⁹⁰ Mueller e.a. 2019, p. 220.

³⁹¹ Mueller e.a. 2019, p. 220.

³⁹² Sectie 11 (2) IFG. Zie ook <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/fragen-und-antworten-zum-informationsfreiheitsgesetz-463492/>

³⁹³ Sectie 11 (1) IFG.

³⁹⁴ De statistieken van 2006 tot en met 2021 zijn vindbaar onder 'weitere informationen', 'IFG-Statistiken' via de volgende link: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/open-government/informationsfreiheitsgesetz/informationsfreiheitsgesetz-node.html>

³⁹⁵ J. Ziekow, A.G. Debus en E. Musch, 'Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages'. Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation: 2012, p. 97 (hierna: Ziekow e.a. 2012). In de toelichting bij deze data is opgenomen dat in die periode al een stijging was ingezet van het aandeel informatieverzoeken afkomstig van advocaten en journalisten (Ziekow e.a. 2012, p. 98-99).

³⁹⁷ Mueller e.a. 2019, p. 214-215.

³⁹⁸ Ziekow e.a. 2012, p. 198.

hieraan debet was.³⁹⁹

6.6.2 Het proces van openbaarmaking

263. Voor eenieder die zijn recht op officiële informatie wil effectueren, is het belangrijk te weten hoe een verzoek moet worden ingediend en behandeld. De IFG bepaalt dat de autoriteit die gerechtigd is om de verzochte informatie te verstrekken, over het informatieverzoek beslist.⁴⁰⁰ Aan deze autoriteit moet het informatieverzoek dan ook logischerwijs gericht worden. Wanneer een autoriteit haar taken uitvoert met behulp van natuurlijke of rechtspersonen die gelijkgesteld worden met 'autoriteiten' in de zin van de IFG (zie par. 3), dient een verzoeker de informatie op te vragen bij de eerstgenoemde autoriteit.⁴⁰¹
264. De IFG bevat weinig bepalingen over de vormvereisten van het verzoek. Daarom wordt teruggevallen op het algemeen bestuursprocesrecht. De IFG schrijft bijvoorbeeld niet voor via welke weg het verzoek moet geschieden, en dus geldt op grond van het algemeen bestuursprocesrecht dat een verzoek vormvrij geschiedt.⁴⁰² De verzoeker kan zelf kiezen of hij dit verzoek bijvoorbeeld via schriftelijke (dan wel elektronische) of persoonlijke (dan wel telefonische) weg indient.⁴⁰³ Tegelijkertijd blijkt uit de toelichting op de IFG dat het bestuursorgaan in bepaalde gevallen toch van de verzoeker kan verlangen om zijn verzoek schriftelijk in te dienen.⁴⁰⁴ De wetgever voorzag hierbij in ieder geval in de situatie dat een schriftelijke vorm noodzakelijk is om de identiteit van de verzoeker te kunnen vaststellen.⁴⁰⁵ In de literatuur wordt deze bevoegdheid om een schriftelijk verzoek te verlangen erkend op onder meer gronden van rechtszekerheid.⁴⁰⁶
265. De IFG rept niet over de vraag hoe specifiek een verzoek behoort te zijn. In de literatuur wordt gesteld dat een verzoek onvoldoende gespecificeerd is, indien het bestuursorgaan geen uitvoering kan geven aan het verzoek.⁴⁰⁷ Zo werd een verzoek waarvoor eerst een specifieke wetsinterpretatie nodig was, onvoldoende gespecificeerd geacht.⁴⁰⁸ Uit het verzoek moet de aard, de omvang en het doel van de informatie duidelijk worden.⁴⁰⁹ Het feit dat een verzoek omvangrijk is, kan op zichzelf niet leiden tot de conclusie dat het verzoek niet voldoende is gespecificeerd. Ingevolge het algemeen bestuursprocesrecht, dient het bestuursorgaan de indiener van een onvoldoende specifiek verzoek te vragen om een nadere specificering.⁴¹⁰ In de literatuur is betoogd dat in de IFG een specifiekere bepaling zou moeten worden opgenomen.⁴¹¹
266. Een informatieverzoek hoeft niet vergezeld te worden van enige uitleg van de redenen dat de verzoeker

³⁹⁹ Ziekow e.a. 2012, p. 201.

⁴⁰⁰ Sectie 7(1), zin 1 IFG.

⁴⁰¹ Sectie 7(1), zin 2, IFG; Ziekow 2012, p. 130.

⁴⁰² Sectie 10 VwVfG; Wetsontwerp IFG, p. 14.

⁴⁰³ Wetsontwerp IFG, p. 14.

⁴⁰⁴ Wetsontwerp IFG, p. 14.

⁴⁰⁵ Wetsontwerp IFG, p. 14.

⁴⁰⁶ Mueller e.a. 2019, p. 217.

⁴⁰⁷ Ziekow 2012, p. 166; Mueller e.a. 2019, p. 217.

⁴⁰⁸ VG Frankfurt 7. Kammer, 7 E 1487/07, 23 januari 2008, ECLI:DE:VGFFM:2008:0123.7E1487.07.0A.

⁴⁰⁹ Met het doel van de informatie wordt niet bedoeld het doel van het informatieverzoek. In het Duits is dit 'Das Ziel der Information'. VG Frankfurt 7. Kammer, 7 E 1487/07, 23 januari 2008, ECLI:DE:VGFFM:2008:0123.7E1487.07.0A.

⁴¹⁰ Ziekow 2012, p. 166; Sectie 25 VwVfG.

⁴¹¹ Ziekow 2012, p. 166.

de desbetreffende informatie wenst te verlangen.⁴¹² Dat is ingevolge de IFG enkel anders indien het verzoek raakt aan bepaalde belangen van derden.⁴¹³ Wanneer deze belangen in het geding zijn, kan de reden voor het verzoek een rol spelen bij de belangenafweging (waarover meer in par. 7).⁴¹⁴

267. In de IFG wordt ook ingegaan op de positie van de derdebelanghebbende. De autoriteit moet derdebelanghebbenden in de gelegenheid stellen om binnen een maand schriftelijk opmerkingen te maken als er aanwijzingen zijn dat de derdepartij een belang zou kunnen hebben dat bescherming verdient bij de uitsluiting van toegang tot informatie. Het besluit op het informatieverzoek moet in dat geval schriftelijk worden genomen en ook aan de derde worden meegedeeld. Toegang tot de informatie kan pas worden verleend als de beslissing definitief is.⁴¹⁵

268. Ook het openbaren van informatie door de autoriteit kan, ditmaal op grond van de IFG, vormvrij geschieden, namelijk: bijvoorbeeld door het (mondeling of schriftelijk (dan wel elektronisch)) verstrekken van enkel de informatie zelf of door het verlenen van toegang tot de bestanden waarin deze informatie opgenomen staat.⁴¹⁶ Tegelijkertijd moet, wanneer de verzoeker aangeeft de informatie langs een bepaalde weg tot zich te willen nemen, de autoriteit de informatie langs die weg verstrekken, tenzij zij een goede reden aan de weigering hiervan ten grondslag legt. De IFG bepaalt expliciet dat substantieel hogere administratieve lasten als goede reden doorgaan.⁴¹⁷ Wanneer de verzoeker de gelegenheid wordt geboden om de officiële informatie in te zien, heeft hij het recht om aantekeningen of kopieën hiervan te maken.⁴¹⁸ Verder bepaalt de IFG dat de autoriteit er niet toe gehouden is om na te gaan of de verstrekte informatie correct is.⁴¹⁹

269. Ten slotte hebben wij per e-mail bij de Duitse toezichthouder BfDI geïnformeerd welke ICT-systemen binnen de federale overheid worden gebruikt om informatieverzoeken af te handelen. Hieruit bleek dat niet alle federale autoriteiten werken met dezelfde ICT-programma's. Als voorbeeld kan worden gegeven dat BfDI werkt met het VIS e-files-systeem van de firma PDV GmbH ("Ltd"). In dit systeem worden alle voor de archivering relevante documenten geregistreerd, opgeslagen en beheerd. Via dit systeem wordt ook gezocht naar informatie. Voor het redigeren (lakken) van vertrouwelijke informatie wordt gebruik gemaakt van Kofax Power Pdf Advanced.⁴²⁰

6.6.3 Begrenzing van de omvang van het verzoek

270. De omvang van het verzoek is niet met zoveel woorden in de IFG begrensd. Wel is bepaald dat als de gedeeltelijke openbaarmaking van informatie een "onredelijke administratieve last" zou inhouden, openbaarmaking in het geheel achterwege mag blijven.⁴²¹ Onder administratieve last in de zin van de

⁴¹² Mueller e.a. 2019, p. 217.

⁴¹³ Sectie 7 (1) IFG waar wordt verwezen naar secties 5 (bescherming van persoonsgegevens) en 6 (bescherming van intellectuele eigendom en handels- of bedrijfsgeheimen).

⁴¹⁴ Mueller e.a. 2019, p. 218.

⁴¹⁵ Sectie 8 IFG.

⁴¹⁶ Sectie 1 (2), zin 1 IFG en sectie 7 (3), zin 1 IFG.

⁴¹⁷ Sectie 1 (2), zinnen 2 en 3, IFG.

⁴¹⁸ Sectie 7 (4), zin 1 IFG.

⁴¹⁹ Sectie 7 (3), zin 2 IFG.

⁴²⁰ E-mail van de BfDI d.d. 14 juni 2022.

⁴²¹ Sectie 7 (2), zin 1 IFG. Mueller e.a. 2019, p. 221 en 223. Deze uitzonderingsgrond komt voor in het algemene gedeelte van de IFG dat over (de behandeling van) het verzoek gaat, en dus niet in het gedeelte waar de uitzonderingsgronden daadwerkelijk opgesomd staan (zie sectie 3 tot en met 6), maar Mueller e.a. behandelen deze toch onder hun alinea 'uitgezonderde informatie' omdat dit in de praktijk wel als rechtvaardiging dient om informatie uit te zonderen.

IFG wordt de moeite die gepaard gaat met het scheiden, anonimiseren of anderszins bewerken van officiële informatie, verstaan.⁴²² Een autoriteit mag bovendien een afweging maken tussen de administratieve last die de behandeling van het verzoek creëert en de ingeschatte informatiewinst die het inwilligen van het verzoek met zich meebrengt voor de maatschappij of de individuele verzoeker.⁴²³ Wanneer de administratieve last van een onredelijke aard wordt, moet van geval tot geval worden beoordeeld.⁴²⁴ Wel kunnen voor het beeld van de lezer drie voorbeelden worden gegeven waarin de rechter bevestigde dat de vereiste administratieve last disproportioneel hoog was.⁴²⁵

- het geval waarin 50 derdebelanghebbenden (op grond van sectie 8 IFG) een schriftelijke reactie indienden;⁴²⁶
- het geval waarin 4.255 dossiermappen van ieder circa 300 bladzijden doorzocht moesten worden en dat effectief zou neerkomen op een belasting van één werknemer voor een periode van meer dan zeven jaar;⁴²⁷
- het geval waarin in een bestand van circa 10.000 bladzijden gezocht moest worden naar gegevens die eventueel gelakt moesten worden.⁴²⁸

271. In beginsel moet de afweging telkens worden gemaakt ten aanzien van het individuele informatieverzoek: de mate waarin het bestuursorgaan in kwestie ook al belast is met lopende informatieverzoeken of andere taken wordt niet meegenomen in die afweging.⁴²⁹

272. In het kader van de begrenzing van de omvang van informatieverzoeken, wordt er ook op gewezen dat informatieverzoeken niet kosteloos zijn: de IFG bepaalt dat de kosten worden berekend op zo een manier dat het recht op informatie daadwerkelijk kan worden geeffectueerd.⁴³⁰ In essentie betekent dit dat de mate waarin het verzoek een administratieve last oplevert, wordt gereflecteerd in de kosten, maar dat de verzoeker tegelijkertijd niet hoeft op te draaien voor de daadwerkelijk gemaakte kosten.⁴³¹ De IFG bepaalt dan ook uitdrukkelijk dat simpele informatieverstrekking geen kosten oplevert voor de verzoeker.⁴³² In de appendix bij sectie 1 (1) van de Informationsgebührenverordnung is een lijst opgenomen met de kosten die verbonden zijn aan een informatieverzoek.⁴³³ Hieruit blijkt dat als een aanzienlijk grotere administratieve inspanning nodig is om documenten samen te stellen, een bedrag tot € 500,- in rekening mag worden gebracht. Mueller e.a. concluderen dat de eventueel in rekening gebrachte kosten het recht op overheidsinformatie waarschijnlijk niet belemmeren, onder meer omdat autoriteiten in het overgrote deel van de gevallen helemaal geen kosten in rekening brengen. Aan het niet in rekening brengen van kosten lijken met name pragmatische redenen ten grondslag te liggen.

⁴²² Mueller e.a. 2019, p. 222.

⁴²³ Ziekow 2012, p. 213 e.v.; Verwaltungsgericht Berlin, Urt. V. 12.10.2009 – 2 A 20.08, r.o. 51.

⁴²⁴ Mueller e.a. 2019, p. 222.

⁴²⁵ Zie voor deze en andere gevallen Ziekow 2012, p. 213.

⁴²⁶ Verwaltungsgericht Hamburg, Urt. V. 22.5.2008 – 13 K 1173/07, alinea's 2 en 3.

⁴²⁷ Verwaltungsgericht Berlin, Urt. V. 12.10.2009 – 2 A 20.08, r.o. 48 e.v.

⁴²⁸ Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, Beschl. Vom 07.05.2009 – 7 L 676/09.F, r.o. 26.

⁴²⁹ Ziekow 2012, p. 214-215.

⁴³⁰ Sectie 10 (2) IFG.

⁴³¹ Mueller e.a. 2019, p. 244-245.

⁴³² Sectie 10 (1) IFG.

⁴³³ Informationsgebührenverordnung van 2 januari 2006 (BGBl. I S. 6), voor het laatst gewijzigd door art. 2(7) van de wet van 7 augustus 2013 (BGBl. I S. 3154).

Het in rekening brengen van kosten brengt namelijk ook weer administratieve lasten met zich.⁴³⁴

6.6.4 Termijnen

273. Bestuursorganen zijn ertoe gehouden om de verzoeker met onverwijlde spoed toegang te verlenen tot de informatie in kwestie.⁴³⁵ “Met onverwijlde spoed” betekent overeenkomstig het Duits Burgerlijk Wetboek dat er geen sprake mag zijn van verwijtbare vertraging.⁴³⁶ De maximale termijn voor het verlenen van toegang tot de informatie is een maand, maar gelet op het doel van de wet kan deze maximumtermijn onder omstandigheden al verwijtbare vertraging met zich brengen.⁴³⁷ Voor het geval dat het informatieverzoek niet ingewilligd wordt, bepaalt de IFG dat de verzoeker binnen een termijn van een maand op de hoogte moet worden gebracht van deze negatieve beslissing.⁴³⁸

274. Wanneer derdebelanghebbenden bij de besluitvorming moeten worden betrokken, is de maximumbeslistermijn niet toepasselijk.⁴³⁹ Dat is ook logisch gelet op de termijn van een maand waarbinnen derdebelanghebbenden schriftelijk kunnen reageren.⁴⁴⁰ De IFG bepaalt niets over de gevolgen van het uitblijven van een beslissing binnen de wettelijk gestelde termijn.⁴⁴¹ Volgens Mueller e.a. is de weg naar de rechter dan geopend om de autoriteit ertoe te kunnen houden alsnog een beslissing te nemen.⁴⁴²

6.7 Uitzonderingsgronden

6.7.1 Vier artikelen met uitzonderingsgronden

275. De IFG bevat vier artikelen met uitzonderingsgronden. Het betreft de volgende vier gronden:

- i. Bescherming van bijzondere openbare belangen.⁴⁴³ Er bestaat geen recht op toegang tot informatie:
 - o indien de openbaarmaking van de informatie nadelige gevolgen kan hebben voor:
 - a) internationale betrekkingen,
 - b) militaire en andere veiligheidsgevoelige belangen van de Bundeswehr,
 - c) aangelegenheden van interne of externe veiligheid,
 - d) controle- of toezichtstaken van de financiële, mededingings- en regelgevingsautoriteiten,
 - e) externe financiële controle-aangelegenheden,
 - f) maatregelen ter bescherming tegen illegale buitenlandse handel,
 - g) het verloop van lopende gerechtelijke procedures, het recht van een persoon op een eerlijk proces of het verloop van strafrechtelijke, correctionele of tuchtrechtelijke onderzoeken,

⁴³⁴ Mueller e.a. 2019, p. 245-246.

⁴³⁵ Sectie 7 (5), zin 1 IFG; Mueller e.a. 2019, p. 236.

⁴³⁶ Mueller e.a. 2019, p. 236. De auteurs verwijzen naar sectie 121 van het Duitse Burgerlijk Wetboek (Bürgerliches Gesetzbuch).

⁴³⁷ Sectie 7 (5), zin 2 IFG; Mueller e.a. 2019, p. 236.

⁴³⁸ Sectie 9 (1) IFG en sectie 7 (5) zin 2 IFG.

⁴³⁹ Mueller e.a. 2019, p. 236.

⁴⁴⁰ Sectie 8 (1) IFG. Zie ook de verwijzing naar deze procedure voor derde belanghebbenden in sectie 7 (5), zin 3 IFG (laatstgenoemde gaat over de beslistermijn).

⁴⁴¹ Mueller e.a. 2019, p. 236.

⁴⁴² Mueller e.a. 2019, p. 236.

⁴⁴³ Sectie 3 IFG.

- indien de openbaarmaking van de informatie de openbare veiligheid in gevaar kan brengen,
 - indien en voor zo lang als (a) de noodzakelijke vertrouwelijkheid van internationale onderhandelingen of (b) de beraadslagingen van de overheid worden gecompromitteerd,
 - indien de informatie onderworpen is aan een geheimhoudings- of vertrouwelijkheidsplicht die bij wet of bij het Algemeen Administratief Reglement voor de materiële en organisatorische bescherming van gerubriceerde gegevens is geregeld, of aan een beroepsgeheim of een bijzonder ambtsgeheim,
 - met betrekking tot tijdelijk geraadpleegde informatie van een andere overheidsinstantie die geen deel mag gaan uitmaken van de eigen processen,
 - indien openbaarmaking van de informatie de fiscale belangen van de federatie bij economische transacties of de economische belangen van de socialeverzekeringsinstellingen zou kunnen schaden,
 - in het geval van vertrouwelijk verzamelde of doorgegeven informatie, voor zover het belang van de derde bij een vertrouwelijke behandeling nog bestaat op het tijdstip van het verzoek om toegang tot de informatie,⁴⁴⁴
 - tegenover de inlichtingendiensten en de autoriteiten en andere openbare instanties van de Federatie, voor zover zij taken uitvoeren in de zin van de Wet betreffende de veiligheidsmachtiging.
- ii. Bescherming van het officiële besluitvormingsproces.⁴⁴⁵ Een informatieverzoek wordt geweigerd voor ontwerpbesluiten alsmede voor werkzaamheden en besluiten met het oog op de onmiddellijke voorbereiding daarvan, voor zover en zolang het welslagen van het besluit of van komende officiële maatregelen door een voortijdige openbaarmaking van de informatie zou worden gedwarsboemd. De resultaten van de bewijsgraving en de adviezen of verklaringen van deskundigen van derden worden in beginsel niet beschouwd als zijnde ten dienste van de onmiddellijke voorbereiding van een beslissing.
- iii. Bescherming van persoonsgegevens.⁴⁴⁶ Toegang tot persoonsgegevens kan alleen worden verleend als het belang van de aanvrager bij informatie zwaarder weegt dan het beschermenswaardige belang van de derde partij bij uitsluiting van toegang tot informatie of als de derde partij daarmee heeft ingestemd. Bijzondere categorieën persoonsgegevens mogen alleen worden doorgegeven als de derde partij daar uitdrukkelijk mee heeft ingestemd.
- iv. Bescherming van intellectuele eigendom en handels- of bedrijfsgeheimen.⁴⁴⁷ Het recht op toegang tot informatie bestaat niet als de bescherming van de intellectuele eigendom wordt tegenwerkt. Toegang tot handels- of bedrijfsgeheimen mag alleen worden verleend met instemming van de betrokkene.

6.7.2 Toepassing van de uitzonderingsgronden

276. Voor de toepassing van de uitzonderingsgronden is allereerst van belang dat naast volledige openbaarmaking ook gedeeltelijke openbaarmaking kan plaatsvinden doordat een uitzonderingsgrond van toepassing is op een gedeelte van het document.⁴⁴⁸ Echter, zoals in de vorige paragraaf al beschreven, indien gedeeltelijke openbaarmaking een “onredelijke administratieve last” zou inhouden, blijft

⁴⁴⁴ Deze situatie ziet niet op de overdracht van vertrouwelijke informatie tussen overheden (Mueller e.a. 2019, p. 232).

⁴⁴⁵ Sectie 4 IFG.

⁴⁴⁶ Sectie 5 IFG.

⁴⁴⁷ Sectie 6 IFG.

⁴⁴⁸ Mueller e.a. 2019, p. 223.

openbaarmaking in het geheel achterwege.⁴⁴⁹ Ook kan van openbaarmaking worden afgezien als het scheiden of bewerken (bijvoorbeeld het lakken) van het document in kwestie ervoor zou kunnen zorgen dat de in beginsel te openbaren informatie een andere betekenis krijgt.⁴⁵⁰ Uit onderzoek is gebleken dat gedeeltelijke openbaarmaking in de praktijk steeds meer de standaard aan het worden is en Mueller e.a. speculeren dat dit samenhangt met het stijgende aantal verzoeken.⁴⁵¹

277. De diverse uitzonderingsgronden worden op verschillende manieren toegepast. Sommige uitzonderingsgronden zijn absoluut geformuleerd en andere niet. De uitzonderingsgronden die ‘bijzondere publieke belangen’ beschermen zijn in beginsel absoluut geformuleerd. In sommige gevallen is voor het invoeren van de uitzonderingsgrond vereist dat een schade aan het belang bestaat, bijvoorbeeld dat openbaarmaking nadelige gevolgen zal hebben voor internationale betrekkingen.⁴⁵² In sommige gevallen is voldoende dat de informatie kan worden geclassificeerd als geheime informatie, bijvoorbeeld informatie die valt onder het beroepsgeheim.⁴⁵³ Aangezien deze uitzonderingsgronden absoluut zijn geformuleerd kan een belangenafweging achterwege worden gelaten. Binnen de bijzondere publieke belangen bestaat er ook een categorie die een uitzondering op openbaarmaking in het leven roept “wanneer en voor zolang als” de noodzakelijke vertrouwelijkheid van internationale onderhandelingen wordt belemmerd.⁴⁵⁴ Informatie kan slechts voor een bepaalde periode worden achtergehouden op basis van deze grond.⁴⁵⁵

278. Als gekeken wordt naar de Nederlandse uitzonderingsgrond die ziet op persoonlijke beleidsopvattingen in stukken ten behoeve van intern beraad dan zijn daarover vier opmerkingen te plaatsen. Ten eerste is van belang dat het recht op informatie ziet op ‘officiële informatie’. Hierdoor zullen informele interne e-mails vaak niet onder dit recht vallen. Daarnaast bevat de IFG de uitzonderingsgrond dat informatie niet openbaar wordt gemaakt indien en voor zo lang als “de beraadslagingen van de overheid worden gecompromitteerd”. Deze uitzonderingsgrond kan worden gebruikt voor de bescherming van de beleidsintimiteit, maar is wel beperkt in de tijd. Ten derde bevat de IFG ook nog een uitzonderingsgrond voor ‘het officiële besluitvormingsproces’.⁴⁵⁶ Deze grond beschermt informatie die voorkomt in ontwerpbesluiten en in documenten die direct samenhangen met de voorbereiding daarvan, voor zover en zolang het welslagen van de besluitvorming door een voortijdige openbaarmaking van de informatie zou worden belemmerd.⁴⁵⁷ De IFG bepaalt wel dat de verzoeker geïnformeerd moet worden over de afronding van deze besluitvormingsprocedure.⁴⁵⁸ Ten vierde wordt erop gewezen dat de persoonsnaam, titel, opleiding, functie, het werkadres en -telefoonnummer van ambtenaren in beginsel niet

⁴⁴⁹ Sectie 7 (2), zin 1 IFG. Mueller e.a. 2019, p. 221 en 223. Deze uitzonderingsgrond komt voor in het algemenere gedeelte van de IFG dat over (de behandeling van) het verzoek gaat, en dus niet in het gedeelte waar de uitzonderingsgronden daadwerkelijk opgesomd staan (zie sectie 3 tot en met 6), maar Mueller e.a. behandelen deze toch onder hun alinea ‘uitgezonderde informatie’ omdat dit in de praktijk wel als rechtvaardiging dient om informatie uit te zonderen.

⁴⁵⁰ Wetsontwerp IFG, p. 15. Alhoewel deze uitzonderingsgrond beschreven staat in de toelichting op de IFG, geven Mueller e.a. aan dat bepaalde auteurs de geldigheid hiervan betwisten. Deze auteurs wijzen op sectie 7(3), zin 2 IFG, waaruit volgt dat de autoriteit in kwestie niet ertoe gehouden is om na te gaan of de opgevraagde informatie waarheidsgetrouw is. Zie Mueller e.a. 2019, p. 223.

⁴⁵¹ Mueller e.a. 2019, p. 224.

⁴⁵² Sectie 3 onder 1 a IFG.

⁴⁵³ Sectie 3 onder 4 IFG.

⁴⁵⁴ Sectie 3, onder 3 IFG.

⁴⁵⁵ Mueller e.a. 2019, p. 229.

⁴⁵⁶ Sectie 4 IFG.

⁴⁵⁷ Sectie 4 (1), zin 1 IFG. Zin 2 bepaalt voor sommige informatie dat deze niet direct betrekking heeft op de voorbereiding van besluiten in de zin van zin 1.

⁴⁵⁸ Sectie 4 (2) IFG.

worden uitgezonderd van openbaarheid wanneer deze samenhangen met de werkzaamheden als ambtenaar.⁴⁵⁹

279. Ten slotte wordt gewezen op de belangenafweging die moet worden gemaakt bij de uitzonderingsgrond die ziet op de bescherming van persoonsgegevens. Wanneer een verzoek betrekking heeft op persoonsgegevens (in de zin van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (“AVG”)) van een derde, moet het belang van de verzoeker worden afgewogen tegen het belang van de derde. Deze belangenafweging kan achterwege blijven – en de toegang kan direct verleend worden – als deze derde zijn toestemming heeft gegeven.⁴⁶⁰ Wanneer sprake is van bijzondere persoonsgegevens in de zin van de AVG, kan toegang enkel verleend worden wanneer deze derde expliciet daarmee instemt.⁴⁶¹ Bij het maken van de belangenafweging worden zowel de private belangen van de verzoeker als de publieke belangen van de maatschappij in den brede betrokken.⁴⁶² Als sprake is van een dergelijk publiek belang zal eerder tot openbaarmaking besloten kunnen worden.⁴⁶³ Als het verzoek uitsluitend private belangen behelst, zal de afweging normaliter in het voordeel van de derde uitvallen.⁴⁶⁴
280. Als een informatieverzoek wordt ingediend waarbij om persoonsgegevens dan wel intellectueel eigendom of bedrijfs- of handelsgeheimen wordt verzocht, dan moeten de betrokken derdebelanghebbers in de gelegenheid worden gesteld om binnen een maand schriftelijk te reageren.⁴⁶⁵ Om de derde in staat te stellen om vrijwillig in te stemmen met het verstrekken van haar persoonlijke data aan de verzoeker, wordt de identiteit van de verzoeker aan haar meegedeeld.⁴⁶⁶ Derdebelanghebbers hoeven niet bij de procedure te worden betrokken als de verzoeker instemt met het weglakken van de op die derden betrekking hebbende informatie.⁴⁶⁷ Dat brengt voor de verzoeker het voordeel van een voortvarende procedure met zich.⁴⁶⁸

6.8 Toezicht, handhaving en rechtsbescherming

6.8.1 Toezicht en handhaving

281. In Duitsland is de Federale Commissaris voor Gegevensbescherming en Vrijheid van Informatie (Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, “BfDI”) aangewezen als toezichthouder. De BfDI ziet niet alleen toe op het recht op overheidsinformatie, maar ook op de AVG. Vanuit deze rol kunnen autoriteiten bij de BfDI vragen stellen over de IFG.⁴⁶⁹
282. Naast toezichthouder is BfDI ook arbiter. Zowel verzoekers als derdebelanghebbers kunnen zich

⁴⁵⁹ Sectie 5 (4) IFG.

⁴⁶⁰ Sectie 5 (1), zin 1 IFG. Zie ook het wetsontwerp IFG, p. 13.

⁴⁶¹ Sectie 5(1), zin 2 IFG.

⁴⁶² Mueller e.a. 2019, p. 233.

⁴⁶³ Wetsontwerp IFG, p. 13.

⁴⁶⁴ Wetsontwerp IFG, p. 13. Ook wordt niet tot openbaarmaking overgegaan als het gaat om informatie die betrekking heeft op het ambt of een mandaat van de derde partij, of wanneer deze informatie onderworpen is aan een beroeps- of ambtsgeheim (Sectie 5 (2) IFG). Daarentegen wordt meer gewicht toegekend aan het private belang van de verzoeker wanneer het verzoek slechts betrekking heeft op de persoonsnaam, titel, opleiding, functie, het werkadres en -telefoonnummer van de derde en deze derde partij in een rechtszaak optreedt als bijvoorbeeld deskundige (Sectie 5 (3) IFG).

⁴⁶⁵ Sectie 8(1) IFG.

⁴⁶⁶ Wetsontwerp IFG, p. 14.

⁴⁶⁷ Sectie 7 (2), zin 2 IFG.

⁴⁶⁸ Mueller e.a. 2019, p. 223.

⁴⁶⁹ Mueller e.a. 2019, p. 242.

wenden tot de BfDI voor een klachtprocedure.⁴⁷⁰ Zij zouden daarvoor kunnen kiezen omdat deze procedure erg laagdrempelig is: er zijn namelijk in het geheel geen kosten mee gemoeid en van een termijn waarbinnen men zich tot de BfDI moet richten is geen sprake.⁴⁷¹ Het nadeel van deze procedure ten opzichte van een gerechtelijke procedure, is dat de BfDI geen bindende uitspraken kan doen; zijn rol is vooral gericht op conflictoplossing.⁴⁷²

6.8.2 Rechtsbescherming

283. Voor het bepalen van de rechtsbeschermingsmogelijkheden moet zowel gekeken worden naar de bepalingen in de IFG als de Verwaltungsgerichtsordnung (“VwGO”).⁴⁷³ De verzoeker die geconfronteerd wordt met een hem onwelgevallige beslissing moet op grond van de IFG (en in afwijking van de VwGO) een bestuurlijke voorprocedure doorlopen alvorens hij zich tot de rechter kan wenden.⁴⁷⁴ Deze voorprocedure kan gericht zijn tegen alle soorten beslissingen die het bestuursorgaan neemt, waaronder zowel tegen de weigering van het verzoek alsook tegen een beslissing omtrent de kosten van het verzoek.⁴⁷⁵ Op grond van de VwGO is de termijn voor het instellen van de voorprocedure een maand vanaf de bekendmaking van de beslissing aan de verzoeker.⁴⁷⁶ Dit is een fatale termijn, omdat het onbenut laten ervan resulteert in uitsluiting van rechtsbescherming.⁴⁷⁷
284. De enige uitzondering die geldt op het verplicht doorlopen van de voorprocedure doet zich voor wanneer het bestuursorgaan in het geheel niet beslist. In een dergelijk geval kan de verzoeker meteen naar de rechter stappen.⁴⁷⁸
285. Als de bestuurlijke voorprocedure niet resulteert in een voor verzoeker bevredigende beslissing, is de weg naar de rechter geopend.⁴⁷⁹ Op dat moment kan een zogenaamde *Verpflichtungsklage* bij de rechter worden ingesteld, waarmee de verzoeker de rechter ertoe probeert te bewegen om het bestuursorgaan op te dragen de toegang tot de verzochte informatie te verlenen.⁴⁸⁰ Dit moet de verzoeker doen binnen een maand na bekendmaking aan de verzoeker van de beslissing die genomen is in de

⁴⁷⁰ Sectie 12 IFG. Mueller e.a. 2019 2019, p. 242.

⁴⁷¹ Mueller e.a. 2019, p. 242.

⁴⁷² Mueller e.a. 2019, p. 242-243.

⁴⁷³ Mueller e.a. 2019, p. 239; Verwaltungsgerichtsordnung (“VwGO”) in de versie als bekendgemaakt op 19 maart 1991 (BGBl. I S. 686), die voor het laatst gewijzigd is door art. 2 van de wet van 8 oktober 2021 (BGBl. I S. 4650).

⁴⁷⁴ Ziekow 2012, p. 354-355. Sectie 9 (4), zin 1 en zin 2 IFG, waarin in laatstgenoemde afgeweken wordt van sectie 68 (1), zin 2, nr. 1 van de VwGO.

⁴⁷⁵ Ziekow 2012, p. 355.

⁴⁷⁶ Sectie 70 (1), zin 1, VwGO. H. Pünder en A. Klafki, ‘Administrative Law in Germany’, in: R. Seerden (ed.), *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*, Cambridge: Intersentia 2018, p. 82 (Hierna: Pünder e.a. 2018).

⁴⁷⁷ Pünder e.a. 2018, p. 82. Pünder e.a. merken tegelijkertijd wel op dat dit, op grond van sectie 58 van de VwGO enkel een fatale termijn betreft wanneer de verzoeker hiervan op de hoogte gebracht is.

⁴⁷⁸ Mueller e.a. 2019, p. 239. Zie ook sectie 75 VwGO. Volgens Mueller e.a. bestaat er onduidelijkheid over of de mogelijkheid voor beroep bij het uitblijven van een beslissing openstaat vanaf een maand na het informatieverzoek, dan wel vanaf drie maanden daarna. Mueller e.a. wijzen hier enerzijds op sectie 9 (1) en sectie 7 (5), zin 2 IFG waarin bepaald is dat de beslistermijn een maand bedraagt (en waaruit dus gededuceerd kan worden dat de verzoeker bij het uitblijven van een beslissing na deze termijn in beroep kan gaan). Anderzijds wijzen zij op de algemeen geldende bestuursprocesrechtelijke bepaling (sectie 75 VwGO) waarin is bepaald dat bij het uitblijven van een beslissing beroep pas ingesteld kan worden na een periode van drie maanden na indiening van het verzoek (Mueller e.a. 2019, p. 239).

⁴⁷⁹ Pünder e.a. 2018, p. 83.

⁴⁸⁰ Sectie 9 (4), zin 1 IFG. Voor meer informatie over deze algemene bestuursprocesrechtelijke figuur, zie: Pünder e.a. 2018, p. 83 en 91-93. Sectie 42 (1) en sectie 113 (5) VwGO.

bestuurlijke voorprocedure.⁴⁸¹

286. In het kader van de beroepsprocedure valt de bewijslast ten aanzien van de toepasselijkheid van uitzonderingsgronden op het bestuursorgaan. Bij gebrek aan (voldoende) bewijs daarvoor, onderzoekt de rechter niet of de uitzonderingsgronden terecht zijn ingeroepen. Bij de bewijslevering kan het bestuursorgaan niet terugvallen op het vergelijken van de documenten in kwestie met documenten die frequent worden uitgezonderd van openbaarheid en zal zij per geval aannemelijk moeten maken dat een uitzonderingsgrond van toepassing is.⁴⁸²

287. Voor derdebelanghebbenden staan op grond van de IFG rechtsmiddelen open die vergelijkbaar zijn met die van een verzoeker. Concreet betekent dit dat zij ook de bestuurlijke voorprocedure moeten doorlopen voordat ze naar de rechter kunnen stappen. In het geval dat de initiële beslissing op het verzoek in het voordeel van de verzoeker uitviel, heeft die verzoeker hangende de bestuurlijke voorprocedure toch effectief geen toegang tot de informatie. De verzoeker krijgt effectief pas toegang wanneer geen rechtsbeschermingsmogelijkheden meer openstaan voor de derdebelanghebbende of wanneer twee weken zijn verstreken nadat de derdebelanghebbende op de hoogte gebracht is van het feit dat onmiddellijke tenuitvoerlegging van het positieve besluit opgedragen is.⁴⁸³ Indien de bezwaren van de derdebelanghebbende niet weggenomen zijn, kan deze naar de rechter stappen.⁴⁸⁴ Dit beroep moet wederom binnen een maand na bekendmaking aan de verzoeker van de in de bestuurlijke voorprocedure genomen beslissing worden ingesteld, anders verkrijgt de voor de verzoeker gunstige beslissing formele rechtskracht.⁴⁸⁵

6.9 Afronding

288. In dit hoofdstuk stond de openbaarheid van overheidsinformatie op federaal niveau in Duitsland centraal. Samenvattend kan worden gesteld dat de Duitse wetgeving over de openbaarheid van overheidsinformatie de volgende kenmerken bevat:

289. *Uitgangspunten voor openbaarheid.* Het recht op overheidsinformatie voor *eenieder* is niet constitutioneel verankerd. Wel kunnen journalisten zich beroepen op art. 5 lid 1 Grundgesetz. Journalisten hebben op grond van dit artikel een speciaal recht op overheidsinformatie. Dit grondrecht is een informatierecht en niet zozeer een (grond)recht op de onderliggende documenten. Duitsland heeft wel een wettelijk recht op overheidsinformatie. Dit recht is opgenomen in de Informationsfreiheitsgesetz (IFG) die dateert uit 2005. De totstandkoming van deze wet is in de literatuur aangeduid als een paradigma-verschuiving in de toegang tot overheidsinformatie.

290. *Reikwijdte van de IFG.* De IFG is primair van toepassing op 'autoriteiten' van de federale overheid. Dit zijn overheidsinstanties die taken van openbaar bestuur uitvoeren. Naast autoriteiten zijn ook andere federale organen en instituties aan de IFG onderworpen wanneer zij op basis van een publiekrechtelijke

⁴⁸¹ Pünder e.a. 2018, p. 83; sectie 74 VwGO.

⁴⁸² Mueller e.a. 2019, p. 239-240.

⁴⁸³ Mueller e.a. 2019, p. 241. Zie tevens sectie 8 (2) IFG, sectie 9 (4) IFG en Sectie 80 en sectie 80a (1) VwGO.

⁴⁸⁴ Mueller e.a. geven aan dat twijfel bestaat over wat het geëigende rechtsmiddel is in een dergelijke situatie, maar dat het grootste deel auteurs de *Anfechtungsklage* als geschikt beschouwen (Mueller e.a. 2019, p. 241). Pünder e.a. 2018, p. 83 en 91. Sectie 42 (1) en sectie 113 (5) VwGO.

⁴⁸⁵ Pünder e.a. 2018, p. 83; Sectie 74 VwGO.

grondslag bestuurlijke taken uitvoeren.

291. *Reikwijdte van het recht op informatie.* Duitsland kent net als Nederland een hybride stelsel. Hoewel de wet bepaalt dat het recht ziet op 'informatie', brengt dit geen plicht voor autoriteiten met zich om documenten op te stellen of aan te passen voor de verzoeker. Het recht op informatie ziet op 'officiële informatie'. Van 'officiële informatie' is sprake bij elk document dat officiële doeleinden dient, ongeacht de wijze waarop dit document opgeslagen is. Informatie is 'officieel' als het permanent onderdeel gaat uitmaken van het informatiebestand van de autoriteit in kwestie. Concepten en notities waarvan niet is beoogd dat ze onderdeel uitmaken van een dossier zijn geen officiële informatie. Bij de vraag of informatie als officieel wordt gekwalificeerd is dus van belang welke regels er gelden ten aanzien van de dossiervorming van bestuurlijke zaken.
292. *Actieve openbaarmaking.* Autoriteiten zijn op grond van de IFG niet verplicht tot actieve openbaarmaking. De federale overheid heeft wel het voornemen om steeds meer informatie actief openbaar te maken via internet. Met name organisatie- en dossieroverzichten zouden via internet openbaar gemaakt moeten worden. De autoriteiten moeten daarnaast gidsen gaan bijhouden waaruit de bestaande informatieverzamelingen en doeleinden kunnen worden afgeleid.
293. *Passieve openbaarmaking.* In Duitsland is het aantal ingediende informatieverzoeken bij de federale overheid in de periode 2006 tot 2021 van 2.278 naar 14.616 gestegen. Uit een onderzoek is gebleken dat 68% van de informatieverzoeken tussen 2006 en 2011 binnen de wettelijke beslistermijn van een maand op een antwoord kon rekenen (en 15% respectievelijk 2% daarvan binnen een week en een dag). Bestuursorganen geven aan dat in ieder geval in 85% van de te laat ingewilligde informatieverzoeken de complexiteit of omvangrijkheid van het verzoek hieraan debet was. In Duitsland kan worden verzocht om informatie (en niet slechts om documenten). Het verzoek moet wel voldoende gespecificeerd zijn. Uit het verzoek moet de aard, de omvang en het doel van de informatie duidelijk worden. Niet alleen het verzoek, maar ook de reactie op het verzoek is in beginsel vormvrij, maar als de verzoeker vraagt om informatie in een bepaalde vorm, zal de autoriteit de informatie in beginsel langs die weg verstrekken.
294. *Begrenzing van de omvang van het verzoek.* De omvang van het verzoek is niet met zoveel woorden in de IFG begrensd. Wel is bepaald dat als de gedeeltelijke openbaarmaking van informatie een "onredelijke administratieve last" zou inhouden, openbaarmaking in het geheel achterwege mag blijven. Onder administratieve last in de zin van de IFG wordt de moeite die gepaard gaat met het scheiden, anonimiseren of anderszins bewerken van officiële informatie, verstaan. Een autoriteit mag bovendien een afweging maken tussen de administratieve last die de behandeling van het verzoek creëert en de ingeschatte informatiewinst die het inwilligen van het verzoek met zich meebrengt voor de maatschappij of de individuele verzoeker. Wanneer de administratieve last van een onredelijke aard wordt, moet van geval tot geval worden beoordeeld. Wel is een geval als onredelijk aangemerkt waarin in een bestand van circa 10.000 bladzijden moest worden gezocht naar gegevens die eventueel gelakt moesten worden. Daarnaast zijn informatieverzoeken niet kosteloos: de IFG bepaalt dat de kosten worden berekend op zo een manier dat het recht op informatie daadwerkelijk kan worden geëffectueerd. In essentie betekent dit dat de mate waarin het verzoek een administratieve last oplevert, wordt gereflecteerd in de kosten, maar dat de verzoeker tegelijkertijd niet hoeft op te draaien voor de daadwerkelijk gemaakte kosten. Het bedrag dat in rekening mag worden gebracht is gemaximeerd op € 500,-. In de literatuur is gesteld dat in de praktijk autoriteiten in het overgrote deel van de gevallen geen kosten in rekening brengen.
295. *Termijnen.* Bestuursorganen zijn ertoe gehouden om de verzoeker met onverwijlde spoed toegang te

verlenen tot de informatie in kwestie. De maximale termijn voor het verlenen van toegang tot de informatie is een maand. Wanneer de belangen van derden aan de orde zijn, moeten die derden in de gelegenheid gesteld worden om binnen een maand een reactie te geven.

296. *Uitzonderingsgronden.* De IFG bevat vier artikelen met uitzonderingsgronden. Een deel van de uitzonderingsgronden is absoluut geformuleerd en het andere deel niet. De uitzonderingsgrond die ‘speciale publieke belangen’ moet beschermen is in beginsel absoluut geformuleerd. In sommige gevallen is voor het invoeren van een uitzonderingsgrond vereist dat er schade aan het te beschermen belang ontstaat, bijvoorbeeld dat openbaarmaking nadelige gevolgen zal hebben voor internationale betrekkingen. In sommige gevallen is voldoende dat de informatie kan worden geclassificeerd als geheime informatie, bijvoorbeeld informatie die valt onder een beroepsgeheim. Aangezien deze uitzonderingsgronden absoluut zijn geformuleerd, kan een belangenafweging achterwege worden gelaten. Binnen deze uitzonderingsgrond is er echter wel een categorie die een uitzondering op openbaarmaking in het leven roept “wanneer en voor zolang als” de noodzakelijke vertrouwelijkheid van internationale onderhandelingen wordt belemmerd. Deze uitzondering wordt dus slechts voor een bepaalde periode gemaakt. Bij de uitzonderingsgrond die ziet op de bescherming van persoonsgegevens moet een belangenafweging worden gemaakt. Bij het maken van de belangenafweging worden, naast de belangen van de derde, zowel de private belangen van de verzoeker als de publieke belangen van de maatschappij in den brede betrokken.
297. Als gekeken wordt naar de Nederlandse uitzonderingsgrond die ziet op persoonlijke beleidsopvattingen in stukken ten behoeve van intern beraad dan zijn daarover vier opmerkingen te plaatsen. Ten eerste is van belang dat het recht op informatie ziet op ‘officiële informatie’. Hierdoor zullen informele interne e-mails vaak niet onder dit recht vallen. Daarnaast bevat de IFG de uitzonderingsgrond dat informatie niet openbaar wordt gemaakt indien en voor zo lang als “de beraadslagingen van de overheid worden gecompromitteerd”. Deze uitzonderingsgrond kan worden gebruikt voor de bescherming van de beleidsintimiteit, maar is wel beperkt in de tijd. Ten derde bevat de IFG ook nog een uitzonderingsgrond voor ‘het officiële besluitvormingsproces’. Deze grond beschermt informatie die voorkomt in ontwerpbesluiten en in documenten die direct samenhangen met de voorbereiding daarvan, voor zover en zolang het welslagen van de besluitvorming door een voortijdige openbaarmaking van de informatie zou worden belemmerd. De IFG bepaalt wel dat de verzoeker moet worden geïnformeerd over de afronding van deze besluitvormingsprocedure. Ten vierde wordt erop gewezen dat de persoonsnaam, titel, opleiding, functie, het werkadres en -telefoonnummer van ambtenaren in beginsel niet worden uitgezonderd van openbaarheid wanneer deze samenhangen met de werkzaamheden als ambtenaar.
298. *Toezicht, handhaving en rechtsbescherming.* In Duitsland is de Federale Commissaris voor Gegevensbescherming en Vrijheid van Informatie (Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, “BfDI”) aangewezen als toezichthouder. De BfDI ziet niet alleen toe op het recht op overheidsinformatie, maar ook op de AVG. Vanuit deze rol kunnen autoriteiten bij de BfDI vragen stellen over de IFG. Naast toezichthouder is BfDI ook arbiter. Zowel verzoekers als derdebelanghebbenden kunnen zich wenden tot de BfDI voor een klachtprocedure. De BfDI kan geen bindende uitspraken doen. Naast deze klachtprocedure is er ook meer klassieke rechtsbescherming. Tegen beslissingen op een informatieverzoek moet eerst een bestuurlijke voorprocedure worden doorlopen. Als de bestuurlijke voorprocedure niet resulteert in een voor verzoeker bevredigende beslissing, kan een zogenaamde *Verpflichtungsklage* bij de rechter worden ingesteld.

7 Openbaarmaking van overheidsinformatie in Frankrijk

7.1 Inleiding

299. In dit hoofdstuk staat de openbaarheid van overheidsinformatie in Frankrijk centraal. Frankrijk heeft een rechtstraditie die tot op zekere hoogte vergelijkbaar is met Nederland: beide landen worden vaak gerekend tot West-Europa. Reden om Frankrijk te betrekken in dit hoofdstuk is dat in Frankrijk informatieverzoeken (net als in Nederland) erg groot mogen zijn. Er is niet snel sprake van misbruik van recht. In dit hoofdstuk zal dan ook in het bijzonder worden stilgestaan bij de vraag of zij wettelijke waarborgen hebben die bijdragen aan de uitvoerbaarheid van dit ruime informatierecht.

300. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Hierna wordt eerst ingegaan op de Franse uitgangspunten voor openbaarheid (par. 2). Daarna wordt ingegaan op de reikwijdte van de Franse openbaarheidswet (welke overheidsinstanties vallen onder deze wetgeving) en het recht op informatie (welke documenten vallen onder het recht) (par. 3 en 4)? Verder wordt gezien welke regels er zijn voor actieve openbaarmaking en passieve openbaarmaking (par. 5 en 6). Vervolgens wordt ingegaan op uitzonderingsgronden die er zijn op het recht op informatie (par. 7). Ook zal worden gezien hoe de naleving van de regels wordt geborgd, via handhaving en rechtsbescherming (par. 8). Afgesloten wordt met een samenvatting (par. 9).

7.2 Uitgangspunten voor openbaarheid

301. De Franse Constitutie bevat op meerdere punten (al dan niet impliciete) bepalingen over het recht op overheidsinformatie. Deze Constitutie is ondergebracht in meerdere documenten, waaronder de *Constitution du 4 octobre 1958*, de préambule daarvan (en dus ook de préambule van de *Constitution du 27 octobre 1946*), de *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789* en de *Charte de l'environnement 2005*.⁴⁸⁶ De constitutionele bepalingen over het recht op overheidsinformatie zijn daarom ook verspreid over deze verschillende documenten.

302. In de Franse Constitutie is geen algemeen grondrecht op overheidsinformatie opgenomen, maar de *Charte de l'environnement* codificeert dit recht wel specifiek voor publieke informatie die betrekking heeft op het milieu.⁴⁸⁷ Wel zijn er constitutionele bepalingen waar het recht op overheidsinformatie ingelezen kan worden. De artikelen 14 en 15 van de *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789* raken op een abstracter niveau aan het recht op overheidsinformatie.⁴⁸⁸ Deze artikelen bepalen dat burgers het recht hebben om onder meer de besteding van publiek geld te monitoren en overheidsfunctionarissen verantwoordelijk te houden voor hun administratie.

303. Daarnaast heeft de *Conseil d'État* (de Franse bestuursrechter in hoogste instantie), ondanks het gebrek aan expliciete constitutionele verankering, overwogen dat het (algemene) recht op

⁴⁸⁶ C. Kortmann, 'The French Republic', in: L. Besselink, P. Bovend'Eert, H. Broeksteeg, R. De Lange en W. Voermans, *Constitutional Law of the European Member States*, Deventer: Wolters Kluwer 2014, p. 576.

⁴⁸⁷ Zie Y. Marique en E. Slautsky, 'Freedom of Information in France: Law and Practice', in: Dragos e.a. 2019, p. 74 (hierna: Marique e.a. 2019). Het betreft art. 7 van de *Charte de l'environnement*. Hierin wordt dit specifieke recht op overheidsinformatie ook uitdrukkelijk gelinkt aan het recht op deelname in het besluitvormingsproces aangaande milieuzaken.

⁴⁸⁸ Naar deze artikelen wordt verwezen in: Marique e.a. 2019, p. 74 en T. McClean, 'Shackling Leviathan. A Comparative Historical Study of Institutions and the Adoption of Freedom of Information' (diss. Londen LSE), p. 48.

overheidsinformatie moet worden beschouwd als een fundamenteel waarborgingsmechanisme ter uitoefening van publieke vrijheden in de zin van art. 34 van de *Constitution du 4 octobre 1958*.⁴⁸⁹

304. Op het niveau van reguliere, dat wil zeggen niet-constitutionele, wetten in formele zin vond in Frankrijk het recht op toegang tot overheidsdocumenten haar oorsprong in de *Loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*. Dit is een wet uit 1978 waarmee verscheidene hervormingen werden doorgevoerd om de relatie burger-overheid te verbeteren.⁴⁹⁰ Deze wet heeft in 2000 en 2005 ingrijpende wijzigingen ondergaan. Op onderdelen is de wet daarmee burgervriendelijker geworden, bijvoorbeeld door voor bestuursorganen een verplichting in het leven te roepen om een specifieke overheidsfunctionaris aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de toegang tot overheidsinformatie.⁴⁹¹ In 2015 zijn de bepalingen betreffende het openbaarheidsrecht uit deze wet uit 1978 overgeheveld naar het (toen nieuwe) boek III van de algemene Franse bestuursprocesrechtelijke wet, de *Code des relations entre le public et l'administration* (hierna: "CRPA"), die eind februari 2022 nog geactualiseerd is.⁴⁹²
305. Gesteld kan worden dat voornoemde bepalingen samen een principiële inbedding vormen van het recht op overheidsinformatie in de Franse rechtsorde. Naar aanleiding van deze principes, het feit dat in de namen van meerdere bestuursorganen het woord 'transparantie' besloten ligt⁴⁹³ en dat Frankrijk zich heeft aangesloten bij het internationale initiatief 'Open Government Partnership', spreken Marique en Slautsky zelfs van een "quasi-mythische status" van transparantie in Frankrijk.⁴⁹⁴
306. De reden dat gesproken wordt van een "quasi-mythische status" is dat de praktijk afwijkt van het beeld dat uit de tekst van de wet naar voren komt. Uit literatuur blijkt dat bestuursorganen in de praktijk niet bepaald voortvarend omgaan met informatieverzoeken. Bij bestuursorganen zou het sentiment heersen dat deze verzoeken geen onderdeel uitmaken van de opgedragen publieke taak en dus enkel extra werklast opleveren.⁴⁹⁵ Daaraan gerelateerd wordt de wettelijke behandelingstermijn als te krap ervaren.⁴⁹⁶ Uiteraard dienen signalen die wijzen op een tekort aan mankracht serieus genomen te worden. Echter, zelfs bij klipklare informatieverzoeken zouden bestuursorganen de boot afhouden en deze verzoeken pas inwilligen nadat de verzoeker zich tot de *Commission d'accès aux documents administratifs* (de toezichthouder, hierna: "CADA") heeft gewend.⁴⁹⁷
307. Daarnaast speelt in Frankrijk de discussie of een zekere cultuursomslag vereist is om daadwerkelijk

⁴⁸⁹ Marique e.a. 2019, p. 74; W. Hins en D. Voorhoof, 'Access to State-Held Information as a Fundamental Right under the European Convention on Human Rights', *European Constitutional Law Review* 2007, p. 115. Zie de tweede alinea die begint met 'Considérant que' in de uitspraak: CE, 29 April 2002, no. 228830, te vinden op: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008112306/>.

⁴⁹⁰ Marique e.a. 2019, p. 74. De wet in kwestie betreft: Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (zie: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000339241/>)

⁴⁹¹ Marique e.a. 2019, p. 77-78. Art. L330-1 CRPA.

⁴⁹² Marique e.a. 2019, p. 78. J. Auby, L. Cluzel-Metayer and L. Xenou, 'Administrative Law in France', in: R. Seerden (ed.), *Comparative Administrative Law. Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, Cambridge: Intersentia 2011, p. 12-13. Zie: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section/LC/LEGITEXT000031366350/LEGISCTA000031367685/#LEGISCTA000031367685>

⁴⁹³ Bijvoorbeeld de *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* en het *Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire*.

⁴⁹⁴ Marique e.a. 2019, p. 74-75.

⁴⁹⁵ Marique e.a. 2019, p. 89.

⁴⁹⁶ Marique e.a. 2019, p. 89.

⁴⁹⁷ Marique e.a. 2019, p. 79 en 89.

transparant bestuur te kunnen bewerkstelligen. Gesteld wordt dat bestuursorganen het bieden van openheid aan de burgers die zij uiteindelijk behoren te dienen veel meer als kerntaak moeten beschouwen. Daarvoor is vereist dat bij het opstellen van overheidsdocumenten al een zeker bewustzijn wordt opgewekt dat deze een gedeeld goed vormen en daarom ook, in de toekomst, het object van een informatieverzoek kunnen zijn.⁴⁹⁸ Van een dergelijke cultuursomslag lijkt Frankrijk werk te willen maken door het voeren van een beleid dat ziet op actieve openbaarmaking (zie par 5). Ook op dit initiatief is echter kritiek, omdat empirische data ontbreken waaruit blijkt dat burgers het bestuur met behulp van overheidsinformatie willen en kunnen controleren.⁴⁹⁹ Ook bestaan de nodige zorgen voor het onbewust creëren van een zekere kloof tussen burgers die wel respectievelijk niet over de benodigde capaciteiten beschikken om gebruik te maken van de openbaar gemaakte informatie.⁵⁰⁰

7.3 De reikwijdte van de wetgeving

308. Zoals gesteld is de regelgeving rondom de openbaarheid van overheidsinformatie neergelegd in de CRPA. In boek III van de CRPA zijn niet alleen de regels rondom toegang tot documenten (titel I) opgenomen, maar ook rondom hergebruik van overheidsdocumenten (titel II). Daarnaast bestaat er nog een aparte Erfgoedwet die ziet op archieven.

309. De CRPA is van toepassing op alle publieke instellingen alsook op private instellingen die een publieke taak toebedeeld hebben gekregen.⁵⁰¹ In eerste instantie kon het recht op overheidsinformatie enkel jegens publieke instellingen uitgeoefend worden als documenten verband hielden met de publieke taak van deze instelling.⁵⁰² Echter, met de invoering van de *Loi pour une République numérique* in 2016 kwamen alle documenten, dus ook als die betrekking hadden op door het privaatrecht gereguleerde zaken, die opgesteld waren door of in het bezit waren van publieke instellingen onder de CRPA te vallen.⁵⁰³ Voor private instellingen met een publieke taak blijft gelden dat documenten naar hun aard of doel “voldoende direct verband”⁵⁰⁴ moeten houden met de uitvoering van deze publieke taak.⁵⁰⁵

310. Op grond van de CRPA en het daarop gebaseerde besluit, moet een persoon worden aangewezen die verantwoordelijk is voor de toegang tot documenten. Deze persoon wordt ook wel aangeduid als de “PRADA” en betreft personen werkzaam bij de volgende autoriteiten:⁵⁰⁶

- ministers en prefecten voor de departementen die onder hun gezag staan;

⁴⁹⁸ Marique en Slautsky wijzen erop dat het gebrek aan een dergelijk bewustzijn al geruime tijd wordt aangekaart (Marique e.a. 2019, p. 90).

⁴⁹⁹ Marique e.a. 2019, p. 92.

⁵⁰⁰ Marique e.a. 2019, p. 92.

⁵⁰¹ Art. L300-2 CRPA.

⁵⁰² Marique e.a. 2019, p. 86.

⁵⁰³ Art. L300-3 CRPA; Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), 'Le document est-il administratif?', raadpleegbaar via : <https://www.cada.fr/particulier/le-document-est-il-administratif>; LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, te vinden op <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033202746/>; J. Auby, L. Cluzel-Metayer and L. Xenou, 'Administrative Law in France', in: R. Seerden (ed.), *Comparative Administrative Law. Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, Cambridge: Intersentia 201, p. 31.

⁵⁰⁴ CE, 17 april 2013, no. 342372. Zie specifiek de eerste alinea die begint met 'Considérant qu'aux'.

⁵⁰⁵ Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), 'Le document est-il administratif?', raadpleegbaar via : <https://www.cada.fr/particulier/le-document-est-il-administratif>.

⁵⁰⁶ Art. L330-1 en R330-2 CRPA.

- gemeenten met tienduizend inwoners of meer;⁵⁰⁷
- departementen, regio's en de Corsicaanse gemeenschap;
- openbare instellingen voor intercommunale samenwerking met een bevolking van tienduizend of meer inwoners;
- nationale en lokale overheidsinstellingen, andere publiekrechtelijke personen en privaatrechtelijke personen die belast zijn met het beheer van een openbare dienst indien zij ten minste tweehonderd personeelsleden in dienst hebben: ziekenhuiscentra, gemeentelijke centra voor sociale actie, ziekteverzekerings- of pensioenfondsen, openbare diensten voor sociale huisvesting, et cetera.⁵⁰⁸

311. De *Loi pour une République numérique* bracht nog een verandering in de reikwijdte van de CRPA te weeg. Art. 1 van deze wet transformeerde het recht op overheidsinformatie van een recht dat uitgeoefend kon worden in de verhouding burger-overheid, naar een recht dat ook voor de uitwisseling van overheidsinformatie tussen bestuursorganen onderling geldt. Hiervoor is dan wel vereist dat het informatieverzoek wordt gedaan in het kader van de publieke taak die aan bestuursorganen is toebedeeld.⁵⁰⁹

312. De CRPA kent aan ieder individu het recht op informatie toe.⁵¹⁰ In een eerdere conceptversie was opgenomen dat de verzoeker een natuurlijke persoon met de Franse nationaliteit moest betreffen, maar deze begrenzing is losgelaten.⁵¹¹ Dat betekent dus dat de CRPA in het geheel geen eisen stelt aan de hoedanigheid van de verzoeker. Een tweetal nuanceringen is hier op zijn plaats. De eerste nuancing is dat wanneer het informatieverzoek betrekking heeft op 'persoonlijke' documenten, enkel de persoon in kwestie gerechtigd is om deze te ontvangen.⁵¹² De tweede nuancing is dat van bestuursorganen (die documenten opvragen van andere bestuursorganen) wel wordt vereist dat het informatieverzoek gedaan wordt in het kader van hun publieke taak.

313. Het Franse stelsel kent geen speciale rechten toe aan journalisten; de CRPA behandelt hen op dezelfde voet als burgers. Ondanks dat het politieke debat het probleem erkent dat het rappe tempo van de nieuwscyclus niet goed aansluit op de traagheid waarmee informatieverzoeken ingewilligd worden, bestaan er tot op heden ook geen plannen om speciale regels op te stellen voor journalisten.⁵¹³

7.4 De reikwijdte van het recht op informatie

314. Het Franse recht op overheidsinformatie is ingebed in een zogenaamd documentenstelsel. De CRPA stelt bijvoorbeeld dat er sprake is van "la liberté d'accès aux documents administratifs": er bestaat dus een recht op documenten en niet op informatie.⁵¹⁴ Dit heeft tot gevolg dat het object van een informatieverzoek niet bepaalde informatie betreft, maar dat het verzoek moet preciseren om welke

⁵⁰⁷ Dit geldt ook als zo'n gemeente deel uitmaakt van een gemeenschap van gemeenten, een gemeenschap van agglomeraties, een stedelijke gemeenschap of een metropool. In dat geval kan de door de gemeente aangewezen persoon dezelfde zijn als die welke door het intergemeentelijk orgaan is aangewezen.

⁵⁰⁸ Guide des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs, CADA 2021 (hierna: Guide des PRADA), p. 2.

⁵⁰⁹ Marique e.a. 2019, p. 84.

⁵¹⁰ Art. L300-1 CRPA.

⁵¹¹ Marique e.a. 2019, p. 84.

⁵¹² Art. L311-6 CRPA.

⁵¹³ Marique e.a. 2019, p. 114.

⁵¹⁴ L300-1 CRPA; Marique e.a. 2019, p. 87.

documenten het gaat.⁵¹⁵ In jurisprudentie van de *Conseil d'État* is verduidelijkt dat er geen sprake is van een voor bestuursorganen geldende plicht om door de burger verlangde informatie aan hem of haar te verschaffen.⁵¹⁶

315. Toch is het documentenstelsel op enkele punten gematigd. Zo kan wel worden gesproken van een recht op informatie wanneer deze informatie besloten ligt in overheidsdocumenten waarvan de bevindingen in het nadeel van de desbetreffende burger uitwerken.⁵¹⁷ Dat is bijvoorbeeld zo wanneer deze bevindingen leiden tot een overheidsbesluit dat negatief uitpakt voor deze burger.⁵¹⁸
316. De CRPA geeft blijk van een brede opvatting van wat overheidsdocumenten zijn. Van 'documenten' wordt geen uitputtende definitie geboden, maar voorbeelden die in de wet staan opgesomd, zijn: bestanden, rapporten, onderzoeken, notulen, statistieken, instructies, circulaires, ministeriële notities en antwoorden, correspondentie, 'avis',⁵¹⁹ voorspellingen, computercodes en beslissingen.⁵²⁰
317. Ook is expliciet bepaald dat documenten onder de reikwijdte van de CRPA vallen ongeacht wat hun 'format' is, van wanneer ze dateren, waar ze worden bewaard en of ze opgesteld of ontvangen zijn door een orgaan dat onder de CRPA valt.⁵²¹
318. Tegelijkertijd is het recht op documenten ook begrensd. Ten eerste omdat het moet gaan om administratieve documenten, oftewel documenten die in het kader van een openbare dienstverleningstaak zijn opgesteld of ontvangen door de staat, lokale overheden en andere publiekrechtelijke personen of privaatrechtelijke personen die met een openbare dienstverleningstaak zijn belast.⁵²²
319. Ten tweede is het recht op documenten beperkt tot "documents achevés", oftewel tot voltooide documenten.⁵²³ Voorbeelden van onvoltooide documenten zijn: voorontwerpen van administratieve verslagen; verslagen die niet aan de officiële geadresseerde zijn bezorgd; ontwerpstudies; informele nota's met informele aantekeningen over een ontwikkeling; werkdocumenten en persoonlijke aantekeningen die bestemd zijn om in het definitieve document op te worden genomen.⁵²⁴ Veel interne e-mails tussen ambtenaren zullen op deze grond zijn uitgezonderd van het recht op toegang tot documenten. E-mails die voltooide informatie bevatten, kunnen echter wel openbaar worden.⁵²⁵ Documenten die zijn opgesteld ter voorbereiding van een besluit mogen pas openbaar worden gemaakt nadat dat besluit is

⁵¹⁵ Marique e.a. 2019, p. 87.

⁵¹⁶ Marique e.a. 2019, p. 91.

⁵¹⁷ Art. L311-3 CRPA; Marique e.a. 2019, p. 91.

⁵¹⁸ Marique e.a. 2019, p. 91.

⁵¹⁹ Een avis is een soort opinie van de rechter over bepaalde juridische aangelegenheden, zoals de stand van het recht over een bepaald onderwerp.

⁵²⁰ Art. L300-2 CRPA. Zie ook Guide des PRADA 2021, p. 9.

⁵²¹ Art. L300-2 CRPA. Zie ook Guide des PRADA 2021, p. 9.

⁵²² Art. L300-2 CRPA. Zie ook Guide des PRADA 2021, p. 9.

⁵²³ Art. L311-2 CRPA. Zie ook Guide des PRADA 2021, p. 9.

⁵²⁴ Guide des PRADA 2021, p. 9.

⁵²⁵ CADA 14-03-2022, Conseil 20020741.

genomen.⁵²⁶

320. Ten derde is het recht op documenten beperkt tot bestaande documenten.⁵²⁷ Deze voorwaarde sluit bijvoorbeeld de volgende verzoeken uit: verzoeken om informatie of inlichtingen, verzoeken om motivering van een besluit en verzoeken om originelen. Als een document nog niet bestaat in een bepaalde vorm, maar die vorm wel kan worden verkregen door middel van algemeen gebruikte geautomatiseerde verwerking, moet het openbaar worden gemaakt.⁵²⁸ Als het echter veel werk kost om de juiste gegevens handmatig uit een bestaand document te halen, dan kan er volgens de hoogste Franse bestuursrechter geen sprake zijn van een bestaand document.⁵²⁹ Bestuursorganen zijn niet verplicht om toegang te geven tot documenten die al actief openbaar zijn gemaakt.⁵³⁰
321. Ten slotte is het goed om stil te staan bij de uitgebreide bepalingen die de CRPA kent voor openbaarheid van algoritmen die door de overheid worden gebruikt. Zo zijn bestuursorganen gehouden om het bij een individueel besluit uitdrukkelijk te vermelden als dat besluit op basis van algoritmische verwerking wordt genomen. De uitdrukkelijke vermelding moet ook het doel van de algoritmische verwerking aangeven. De regels voor deze verwerking en de belangrijkste kenmerken van de uitvoering ervan worden op verzoek aan de betrokkene medegedeeld.⁵³¹ Als zo'n verzoek wordt gedaan dan moet het bestuursorgaan in begrijpelijke vorm bepaalde informatie geven, zoals de mate en wijze van bijdrage van de algoritmische verwerking tot de beslissing, de verwerkte gegevens en hun bronnen en de verwerkingsparameters en, in voorkomend geval, de weging ervan.⁵³²

7.5 Actieve openbaarmaking

322. Een wederom met de *Loi pour une République numérique* ingezette systeemverandering is de actieve openbaarmaking.⁵³³ De wetgever wil dat bestuursorganen zich veel meer, al bij het opstellen van overheidsdocumenten, ervan bewust zijn dat overheidsdocumenten in de toekomst het object van een informatieverzoek kunnen zijn.⁵³⁴ De "open data policy" zou de daarvoor vereiste cultuursomslag kunnen bewerkstelligen, nu het uitgangspunt hiermee verandert van burgers die overheidsinformatie opvragen, naar overheden die publieke informatie beschikbaar stellen.⁵³⁵ Dit beleid vertaalt zich in concrete zin als volgt.
323. Allereerst stimuleert de CRPA het uit eigen beweging publiceren van overheidsdocumenten door publieke organen.⁵³⁶ De CRPA roept echter geen algemene plicht hiertoe in het leven. Alleen

⁵²⁶ Guide des PRADA 2021, p. 9. Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt art. L311-2 CRPA bepaalt dat 'avis' die bij het bestuursorgaan voorhanden zijn, gedurende een lopende procedure die al dan niet uitmondt in een individuele rechten scheppend besluit, op verzoek van de desbetreffende verzoeker, wel worden geopenbaard. Deze uitzondering wordt dan weer niet gemaakt wanneer deze 'avis' uitdrukking geven aan een vergelijking tussen twee of meerdere individuele verzoekers; in dit geval dient het einde van de procedure te worden afgewacht.

⁵²⁷ Art. L311-2 CRPA. Zie ook Guide des PRADA 2021, p. 9.

⁵²⁸ Guide des PRADA 2021, p. 9.

⁵²⁹ Conseil d'Etat, 13-11-2020, nummer 432832.

⁵³⁰ Guide des PRADA 2021, p. 9.

⁵³¹ Art. L311-3-1 en R311-3-1-1 CRPA. Marique e.a. 2019, p. 91.

⁵³² Art. R311-3-1-2 CRPA.

⁵³³ Zie de artikelen 5 en 6 van deze wet.

⁵³⁴ Marique en Slautsky wijzen erop dat het gebrek aan een dergelijk bewustzijn al geruime tijd wordt aangekaart (Marique e.a. 2019, p. 90).

⁵³⁵ Marique e.a. 2019, p. 91-92.

⁵³⁶ Ar. L312-1 CRPA.

bestuursorganen met minimaal vijftig werknemers en decentrale overheden met minstens 3.500 inwoners zijn gehouden tot actieve (online) openbaarmaking.⁵³⁷

324. In de CRPA worden de volgende categorieën documenten opgesomd die online beschikbaar moeten worden gesteld:

- documenten die naar aanleiding van een informatieverzoek zijn verstrekt, alsmede de geactualiseerde versies daarvan;
- de belangrijkste documenten met openbare informatie die in het bezit zijn van bestuursorganen en zijn opgenomen in een (jaarlijks bijgewerkte) gids;
- de door elk bestuursorgaan geproduceerde of ontvangen databanken;
- gegevens die regelmatig worden bijgewerkt en waarvan de publicatie van economisch, sociaal, gezondheids- of milieubelang is; en
- de regels die de belangrijkste algoritmische verwerking bepalen die bij de uitvoering van de taak van bestuursorganen worden gebruikt en de basis vormen van individuele beslissingen.⁵³⁸

325. Deze actieve openbaarmakingsverplichting is vervolgens wel beperkt tot documenten die in elektronische vorm bestaan, waarop geen literaire en artistieke eigendomsrechten rusten en die geen openbare archieven betreffen in de zin van de Erfgoedwet.⁵³⁹

326. De verplichting om een 'gids' (in het Frans: 'répertoire') op te stellen verdient bijzondere aandacht. In deze gids moeten dus de belangrijkste overheidsdocumenten worden opgenomen.⁵⁴⁰ De documenten in de gids moeten op het niveau van titel, doel, en ontstaansdatum worden geïdentificeerd.⁵⁴¹ Dit is een verplichting die past bij het documentenstelsel dat Frankrijk heeft: pas als kenbaar is welke documenten bestaan, kunnen deze gespecificeerd worden opgevraagd.⁵⁴² Hoewel het opstellen van een 'gids' een wettelijke verplichting betreft, voldoen op dit moment veel bestuursorganen niet aan deze verplichting. De wet voorziet niet in de mogelijkheid om sancties op te leggen bij het uitblijven van een gids.⁵⁴³

327. Hoe de gids eruit moet zien is niet vastgelegd. Zo heeft de gemeente Saint-Claude ervoor gekozen om

⁵³⁷ Art. L312-1-1, L312-1-2, L312-1-3 en D312-1-1-1 CRPA. Zie voor proactief geopenbaarde documenten: <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/>

⁵³⁸ Art. L312-1-1 en L312-1-3 CRPA. Zie ook Guide des PRADA 2021, p. 23.

⁵³⁹ Guide des PRADA 2021, p. 23.

⁵⁴⁰ Art. L322-6 CRPA.

⁵⁴¹ De wet bepaalt dat het register enkel online hoeft te worden gezet als het bestuursorgaan over een website beschikt (art. R322-7 CRPA).

⁵⁴² Marique e.a. 2019, p. 87.

⁵⁴³ Marique e.a. 2019, p. 88.

een excelbestand online te zetten:⁵⁴⁴

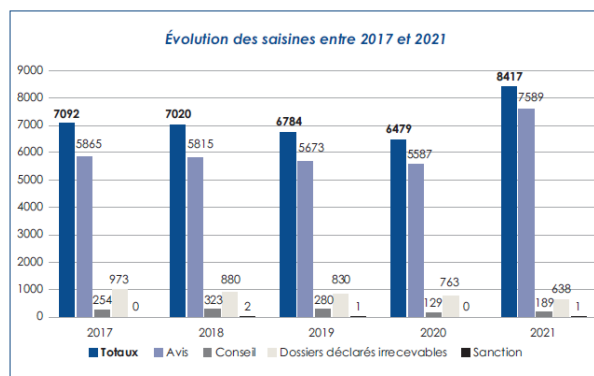
| Titre | Objet et contenu | Thème : cf. nomenclature | Producteur : collectivité | Producteur : service | Date 1ère publication (par défaut : 2018-0) | Fréquence M (par défaut : 2022-02) | Dernière MAJ (par défaut : 2022-02) | Régime communication | Format |
|---|---|--------------------------|---------------------------|--------------------------|---|------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------|--------------|
| Chiffres-clés des Archives municipales | Statistiques agrégées 2008-2020 | Culture | Commune de Saint-Claude | Archives | 2018-06 | Annuelle | 2021-02 | Communicable | doc, pdf |
| Enquête statistique Archives municipales | Rapport d'activité annuel 2003-2020 | Culture | Commune de Saint-Claude | Archives | 2018-06 | Annuelle | 2021-02 | Communicable | doc / xls |
| Etat succinct des périodiques | Liste et état sommaire des collections conservées aux Archives | Culture | Commune de Saint-Claude | Archives | 2015-11 | Irrégulière | 2019-03 | Diffusé en open data | pdf |
| Inventaires des archives municipales | Fonds anciens et modernes | Culture | Commune de Saint-Claude | Archives | 2016-01 | Irrégulière | 2021-02 | Diffusé en open data | pdf |
| Monuments historiques et objets protégés | Liste commentée commune de Saint-Claude | Culture | Commune de Saint-Claude | Archives | 2018-06 | Irrégulière | 2018-06 | Communicable | doc |
| Morts pour la France | Listes commune de Saint-Claude 1914-2011 | Culture | Commune de Saint-Claude | Archives | 2012-11 | Irrégulière | 2019-12 | Diffusé en open data | pdf |
| Catalogue des données publiées | Liste détaillée des données communales publiées en open data | Territoires | Commune de Saint-Claude | Archives | 2018-06 | Annuelle | 2021-02 | Diffusé en open data | xls |
| Répertoire des informations publiques RIP | Liste détaillée des documents administratifs communicables | Territoires | Commune de Saint-Claude | Archives | 2018-06 | Annuelle | 2021-02 | Diffusé en open data | xls |
| Règlement intérieur du CCAS | Composition, compétences | Santé, social | CCAS Saint-Claude | CCAS : Action sociale | 2014-05 | chaque mandat | 2014-05 | Communicable | doc |
| Rapport annuel d'activité | Bilan quantitatif et qualitatif de l'activité du service | Santé, social | CCAS Saint-Claude | CCAS : Action sociale | 2017-12 | Annuelle | 2019-03 | Communicable | doc |
| Règlement intérieur portage de repas | Conditions et modalités de mise en œuvre du service | Santé, social | CCAS Saint-Claude | CCAS : Action sociale | 2018-03 | Irrégulière | 2018-03 | Communicable | doc |
| Tarifs repas | Tarifs en vigueur (délib) | Santé, social | CCAS Saint-Claude | CCAS : Action sociale | 2017-12 | Irrégulière | 2017-12 | Communicable | pdf |
| Règlement intérieur commission permanente | Aides facultatives attribuées par le CCAS : types et conditions | Santé, social | CCAS Saint-Claude | CCAS : Action sociale | 2016-10 | chaque mandat | 2016-10 | Communicable | doc |
| Subventions aux associations à caractère social | Bénéficiaires et montants | Santé, social | CCAS Saint-Claude | CCAS : Action sociale | 2018-03 | annuelle | 2019-03 | Communicable | xls |
| Budget CCAS | BP, CA, Compte de gestion | Santé, social | CCAS Saint-Claude | CCAS : Action sociale | 2018-04 | annuelle | 2019-03 | Communicable | pdf |
| Réunion du Conseil d'Administration | Délibérations | Santé, social | CCAS Saint-Claude | CCAS : Action sociale | 2018-04 | continue | 2022-02 | Communicable | pdf |
| Réunion du Conseil d'Administration | Procès verbal de séance | Santé, social | CCAS Saint-Claude | CCAS : Action sociale | 2018-04 | continue | 2022-02 | Communicable | doc |
| Organigramme des services municipaux | Schéma des services | Territoires | Commune de Saint-Claude | DGS : Direction générale | 2017-07 | Irrégulière | 2021-04 | Diffusé en open data | pdf |
| Réunion du conseil municipal : compte-rendu | Procès-verbal de séance depuis 2014 | Territoires | Commune de Saint-Claude | DGS : Direction générale | 2014-01 | Continue | 2021-02 | Diffusé en open data | pdf |
| Réunion du conseil municipal : convocation | Convocation et ordre du jour depuis 2015-10 | Territoires | Commune de Saint-Claude | DGS : Direction générale | 2015-10 | Continue | 2022-02 | Diffusé en open data | pdf |
| Recueil des actes administratifs : délibérations | Liste annuelle des délibérations figurant au RAA 2017-2021 | Territoires | Commune de Saint-Claude | DGS : Direction générale | 2018-06 | Annuelle | 2022-02 | Diffusé en open data | doc, pdf |
| Recueil des actes administratifs : arrêtés du Maire | Liste trimestrielle des arrêtés figurant au RAA 2017-2021 | Territoires | Commune de Saint-Claude | DGS : Direction générale | 2018-06 | Trimestrielle | 2019-03 | Communicable | doc, pdf |
| Marchés publics + de 25000 euros conclus e | Données essentielles des marchés de + de 25000 euros | Economie et emplo | Commune de Saint-Claude | DIR : Juridique et resso | 2018-06 | Annuelle | 2021-03 | Diffusé en open data | xls |
| Marché public conclus : dossier | Pièces constitutives des marchés conclus | Economie et emplo | Commune de Saint-Claude | DIR : Juridique et resso | 2018-06 | Continue | 2022-02 | Communicable sous rés | doc, xls, pc |
| Dossier d'information communal sur les risques | Liste détaillée des risques 2000 | Territoires | Prefecture | HS : Hygiène et sécurité | 2015-11 | Irrégulière | 2018-06 | Diffusé en open data | pdf |
| Dossier départemental des risques majeurs | Présentation illustrée | Territoires | Prefecture | HS : Hygiène et sécurité | 2015-11 | Irrégulière | 2021-03 | Diffusé en open data | pdf |
| Plan communal de prévention des risques d' | Consignes à appliquer en cas d'alerte | Territoires | Commune de Saint-Claude | HS : Hygiène et sécurité | 2015-08 | Irrégulière | 2021-03 | Diffusé en open data | pdf |
| Plan de sauvegarde communal | Consignes à appliquer en cas d'alerte | Territoires | Commune de Saint-Claude | HS : Hygiène et sécurité | 2015-06 | Irrégulière | 2015-10 | Communicable | pdf |
| Défibrillateurs publics | Liste et localisation des DAE gérés par la collectivité | Territoires | Defibmag | HS : Hygiène et sécurité | 2018-06 | Annuelle | 2021-12 | Diffusé en open data | pdf, xls, c |
| Bilan social de la collectivité | Rapport sur l'état de la collectivité en matière de ressources | Territoires | Commune de Saint-Claude | DRH : Ressources huma | 2018-06 | Bisannuelle | 2018-06 | Communicable | pdf |
| Tableau des emplois permanents et non perm | Tableau des effectifs communaux au 31.12 de chaque année | Territoires | Commune de Saint-Claude | DRH : Ressources huma | 2018-06 | Annuelle | 2020-01 | Communicable | pdf |

328. Daarnaast wordt er in dit verband op gewezen dat de Franse CRPA een uitgebreide wettelijke regeling bevat om het hergebruik van overheidsinformatie te faciliteren.⁵⁴⁵

7.6 Passieve openbaarmaking

7.6.1 Informatieverzoeken: aantallen en feitelijke beslistermijnen

329. Wij hebben geen statistieken kunnen vinden over het aantal informatieverzoeken dat in Frankrijk wordt ingediend. De toezichthouder CADA heeft in een e-mail aan ons ook aangegeven niet over deze gegevens te beschikken.⁵⁴⁶ Wel houdt de CADA bij hoe vaak zij om advies wordt gevraagd (waarover meer in par. 8). Uit het jaarverslag van 2021 blijkt dat 8.417 adviesverzoeken in dat jaar zijn gedaan, wat neerkomt op een toename van bijna 30% ten opzichte van 2020.⁵⁴⁷



330. Van het aantal adviesverzoeken is slechts 2% ingediend door een bestuursorgaan, maar daarbij moet

⁵⁴⁴ Klik op 'Registre des informations publiques (SCDL)' op <https://www.saint-claude.fr/donnees-publiques/>

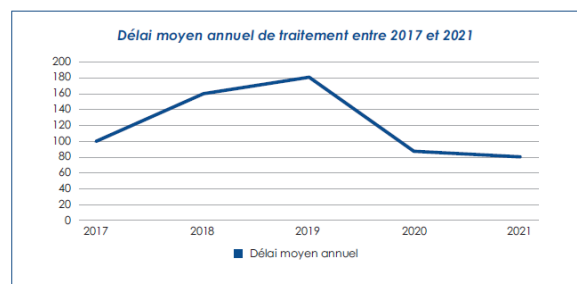
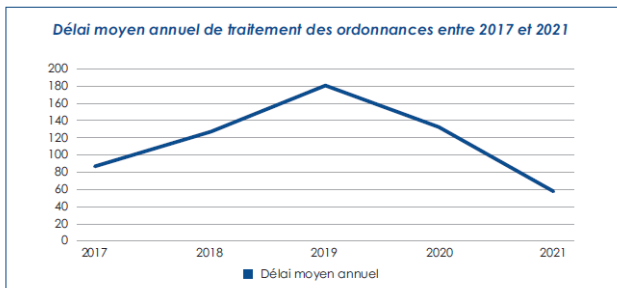
⁵⁴⁵ Zie de art. L321-1, L321-4 en R321-5. Het verstrekken van referentiegegevens om het hergebruik ervan te vergemakkelijken, wordt in de CRPA geformuleerd als een opdracht van openbare dienstverlening aan de Staat. Referentiegegevens is openbare informatie die aan bepaalde voorwaarden voldoet, zoals dat ze een gemeenschappelijke referentie vormen voor het benoemen of identificeren van producten, diensten, territoria of personen; veelvuldig worden hergebruikt door andere publieke of private personen; en het hergebruik vereist dat ze met een hoog kwaliteitsniveau ter beschikking worden gesteld. Zie ook Marique e.a. 2019, p. 93-94.

⁵⁴⁶ E-mail van het secretariaat van de CADA d.d. 2 augustus 2022.

⁵⁴⁷ CADA, *Rapport d'activité 2021*, p. 89 (hierna: CADA 2021).

wel de kanttekening worden gemaakt dat als een bestuursorgaan een eenvoudige verduidelijking van de CADA-jurisprudentie zoekt, dit vaak rechtstreeks en informeel wordt afgehandeld.⁵⁴⁸

331. Vermeldenswaardig is verder dat in het jaarverslag van de CADA wordt opgemerkt dat de CADA te maken krijgt met een toename van serieverzoeken die door dezelfde persoon naar verschillende bestuursorganen worden gestuurd en hetzelfde onderwerp betreffen. Deze verzoeken komen meestal van verenigingen of journalisten. Zo hebben in 2021 tien aanvragers, waaronder acht journalisten en verenigingen, een reeks verzoeken ingediend bij de CADA, waardoor de CADA 1.280 adviezen heeft uitgebracht, wat neerkomt op 15% van haar activiteiten.⁵⁴⁹
332. De gemiddelde doorlooptijd bij de CADA bedroeg in 2021 voor ordonnances 57 dagen en voor dossiers 82 dagen:⁵⁵⁰



7.6.2 Het proces van openbaarmaking

333. Zoals hiervoor al is gesteld, doet de hoedanigheid van de verzoeker er bij informatieverzoeken in zijn geheel niet toe: iedereen kan een informatieverzoek indienen.⁵⁵¹ Ook hoeft de verzoeker geen reden te geven voor het verzoek.⁵⁵²
334. Wel worden vereisten gesteld aan de aanvraag. Uitgangspunt is dat de verzoeker precies aangeeft om welke documenten wordt gevraagd. De eerdergenoemde gids zou dit moeten vergemakkelijken. Het verzoek moet voldoende nauwkeurig zijn om met zekerheid de gevraagde documenten te kunnen identificeren. Deze eis is echter flexibel toepasbaar. De CADA verlangt niet van de aanvrager dat hij de exacte referenties van de gevraagde documenten specificeert. Zodra het document aan de hand van de door de aanvrager verstrekte gegevens zonder grote twijfel kan worden geïdentificeerd, is het verzoek ontvankelijk.⁵⁵³
335. De aanvraag moet worden ingediend bij het bestuursorgaan dat het document tot haar beschikking heeft.⁵⁵⁴ Zoals in par. 3 al gesteld, zijn veel bestuursorganen verplicht tot het aanwijzen van een specifieke overheidsfunctionaris die verantwoordelijk is voor de toegang tot overheidsinformatie (de PRADA).⁵⁵⁵ Deze PRADA draagt verantwoordelijkheid voor de ontvangst van informatieverzoeken. Daarom moeten de contactgegevens van de PRADA op de website van het bestuursorgaan worden

⁵⁴⁸ CADA 2021, p. 89.

⁵⁴⁹ CADA 2021, p. 90.

⁵⁵⁰ CADA 2021, p. 94.

⁵⁵¹ Art. L300-1 CRPA.

⁵⁵² Guide des PRADA 2021, p. 12.

⁵⁵³ Guide des PRADA 2021, p. 13.

⁵⁵⁴ Marique e.a. 2019, p. 87.

⁵⁵⁵ Marique e.a. 2019, p. 77-78. Art. L330-1 CRPA.

gezet als de persoon aan wie documentenverzoeken kunnen worden gericht. Het is niet de PRADA zelf die alle documentenverzoeken moet afhandelen. De PRADA kan de verzoekers doorverwijzen naar de betrokken diensten. Daarbij ziet hij toe op de naleving van de door de CRPA vastgestelde termijnen (meestal een maand) en stelt hij diens juridische expertise ter beschikking aan het bestuursorgaan.⁵⁵⁶

336. Daarnaast vormt de PRADA de schakel tussen het bestuursorgaan en de toezichthouder, de CADA. De PRADA kan ook de opdracht krijgen om een jaarlijks rapport op te stellen over de ontvangen informatieverzoeken. Dit rapport kan worden toegezonden aan het bestuursorgaan en de CADA.⁵⁵⁷
337. Bestuursorganen moeten zich daarnaast dienend opstellen tegenover verzoekers door, in het geval dat verzoekers bij hen aan het verkeerde adres zijn, het informatieverzoek door te sturen naar het juiste bestuursorgaan en de verzoeker hiervan op de hoogte stellen.⁵⁵⁸
338. Uit jurisprudentie van de *Conseil d'État* volgt dat er, enkele uitzonderingen daargelaten, geen sprake is van een voor bestuursorganen geldende (inspannings)plicht om door de burger verlangde informatie aan hem of haar te verschaffen door in documenten te zoeken.⁵⁵⁹
339. Daarnaast is gedeeltelijke openbaarmaking het uitgangspunt als een uitzonderingsgrond van toepassing is op een deel van een document. Wanneer de passages die dergelijke geheime informatie bevatten te talrijk zijn om het document na verwijdering interessant te houden, hoeft het document niet openbaar te worden gemaakt.⁵⁶⁰ Een weigering om de documenten te verstrekken moet worden gemotiveerd in een schriftelijke beslissing waarin ook de beroepsmogelijkheden en -termijnen worden opgenomen.⁵⁶¹

7.6.3 Begrenzing van de omvang van het verzoek

340. In beginsel is in de CRPA niet begrensd hoe groot een informatieverzoek mag zijn. Wel kent de wet het concept 'misbruik van recht'. De CRPA bepaalt dat bestuursorganen geen 'onrechtmatige' informatieverzoeken hoeven te behandelen, "met name vanwege hun aantal of hun repetitieve of systematische karakter."⁵⁶² Volgens de CADA kenmerken deze onrechtmatige aanvragen zich door een evidente doelstelling om het functioneren van het bestuur te dwarsbomen.⁵⁶³
341. Uit jurisprudentie blijkt dat de rechter bij het oordeel of sprake is van misbruik van recht, acht slaat op het aantal en de afzonderlijke grootte van de documenten tezamen met de systematische en herhaaldelijke aard van de aanvragen. Daarnaast wordt meegewogen of de aanvraag tot doel heeft gesteld om het behandelen van de aanvraag praktisch onmogelijk te maken voor het bestuursorgaan of om schade aan dit orgaan te berokkenen. Verder is ook relevant of de verzoeker redelijkerwijs kan beschikken of beschikt over de opgevraagde documenten en of deze in het verleden nagelaten heeft om de

⁵⁵⁶ Art. R330-3 en R330-4 CRPA. Guide des PRADA 2021, p. 5.

⁵⁵⁷ Guide des PRADA 2021, p. 2-4.

⁵⁵⁸ Art. L311-2 CRPA: « L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique. »

⁵⁵⁹ Marique e.a. 2019, p. 91. Zie specifiek Conseil d'État, 30 september 1987, no. 66573 en Conseil d'État, 27 september 1985, no. 56543.

⁵⁶⁰ Art. L311-7 CRPA. Guide des PRADA 2021, p. 12.

⁵⁶¹ Art. L311-14 CRPA.

⁵⁶² Art. L311-2 CRPA.

⁵⁶³ CADA, 'Le respect des modalités de communication', raadpleegbaar via : <https://www.cada.fr/administration/le-respect-des-modalites-de-communication>

kosten te voldoen die gemoeid zijn met het informatieverzoek.⁵⁶⁴

342. Daarmee komen we op een andere wijze waarop de omvangrijke documentenverzoeken mogelijk worden begrensd, namelijk de kosten. Op grond van de CRPA kunnen sommige van de kosten die het bestuursorgaan maakt voor het inwilligen van het informatieverzoek, worden doorberekend aan de verzoeker.⁵⁶⁵ Dit zijn de kosten gemoeid met het ondersteunen van de verzoeker, de kosten van gebruikte software alsook de kosten voor het (eventueel) verzenden van de informatie op de door de verzoeker verlangde wijze, maar uitdrukkelijk niet de kosten van ingezet personeel om het document in kwestie te zoeken, te bewerken en op te sturen. Daarnaast bepaalt de CRPA dat verzoekers vooraf op de hoogte gesteld moeten worden van de te verwachten kosten.⁵⁶⁶ Voor de meest voorkomende media is bij beschikking van de minister-president een maximumbedrag vastgesteld van de tarieven die kunnen worden toegepast: € 0,18 per pagina op A4-formaat in zwart-witdruk en € 2,75 voor een cd-rom.⁵⁶⁷

7.6.4 Termijn

343. De beslistermijn bedraagt een maand vanaf de ontvangst van het informatieverzoek door het bestuursorgaan.⁵⁶⁸ Uit de wet volgt niet dat deze termijn kan worden verlengd. De CRPA bepaalt daarbij ook dat wanneer een bestuursorgaan dit verzoek niet beantwoordt binnen deze termijn, dit gelijkstaat aan de weigering van het verzoek.⁵⁶⁹ Deze termijn wordt in de praktijk echter vaak niet gehaald.⁵⁷⁰

344. In de *Guide des PRADA* stelt het CADA dat het van belang is om deze korte termijn van een maand te respecteren om onnodige doorverwijzingen naar het CADA en het bijkomende extra werk en de imagoschade voor het betrokken bestuursorgaan, te voorkomen.⁵⁷¹ Ook stelt de CADA dat de aanstelling van een PRADA niet voldoende is. Het is ook nodig om:

- het mailcircuit te controleren, om onnodige vertragingen te voorkomen en eventueel procedures op te zetten voor de interne ontvangst en verzending van verzoeken, alsook voor de antwoorden langs elektronische weg;
- diensten te voorzien van gevalideerde briefsjablonen voor de meest voorkomende verzoeken, om de ondertekeningstijd te verkorten;
- de diensten regelmatig bewust te maken van de naleving van de termijnen en de belangrijkste regels inzake de toegang tot administratieve documenten;
- degenen die verantwoordelijk zijn voor de beantwoording van informatieverzoeken te voorzien van passende instrumenten en opleidingsmogelijkheden.⁵⁷²

7.7 Uitzonderingsgronden

7.7.1 Uitzonderingsgronden

345. Het Franse openbaarheidsrecht heeft zich ontwikkeld tot een regime dat steeds meer

⁵⁶⁴ Marique e.a. 2019, p. 88-9. Zie art. R311-11 CRPA voor de kosten van een aanvraag.

⁵⁶⁵ Zie art. R311-11 CRPA.

⁵⁶⁶ Art. R311-11 CRPA.

⁵⁶⁷ *Guide des PRADA* 2021.

⁵⁶⁸ Art. R311-13 CRPA.

⁵⁶⁹ Art. R311-12 CRPA.

⁵⁷⁰ Marique e.a. 2019, p. 89.

⁵⁷¹ *Guide des PRADA* 2021, p. 15.

⁵⁷² *Guide des PRADA* 2021, p. 7.

uitzonderingsgronden is gaan kennen.⁵⁷³ Deze uitzonderingsgronden zijn opgenomen in art. L311-5 en L311-6 CRPA, waarbij het eerste artikel ziet op de uitoefening van de soevereine activiteiten van de staat en het algemeen belang en het tweede artikel op andere belangen.

346. Art. L311-5 CRPA is absoluut geformuleerd en bepaalt dat niet worden geopenbaard:

- De adviezen van de Raad van State en de administratieve rechtbanken;
- Bepaalde documenten van de Rekenkamer;
- Documenten opgesteld of bewaard door de Mededingingsautoriteit in het kader van de uitoefening van haar onderzoeks- en beslissingsbevoegdheden;
- Documenten opgesteld of bewaard door de Haute Autorité pour la transparence de la vie publique;
- De documenten voorafgaand aan de voorbereiding van het accreditatierapport van de gezondheidsinstelling;
- De documenten voorafgaand aan de accreditatie van gezondheidspersoneel, auditrapporten van gezondheidsinstellingen, en
- De documenten opgesteld ter uitvoering van een overeenkomst voor het verrichten van diensten die voor rekening van een of meer bepaalde personen worden verricht;
- Andere administratieve documenten waarvan de raadpleging of mededeling gevolgen zou hebben voor:
 - geheimhouding van de beraadslagingen van de regering en van de verantwoordelijke autoriteiten onder de uitvoerende macht;
Deze grond ziet op situaties waarin de regering en uitvoerende organen in hun hoedanigheid als *politieke in plaats van bestuurlijke actoren* handelen, maar deze geldt *niet* voor de beraadslagingen van zelfstandige bestuursorganen en decentrale overheden;⁵⁷⁴
 - Nationale defensiegeheimen;
 - De uitvoering van het buitenlands beleid van Frankrijk;
 - Staatsveiligheid, openbare veiligheid, persoonlijke veiligheid of de beveiliging van administratieve informatiesystemen;
 - (Elektronische) valuta en publiek krediet;
 - Het voeren van procedures voor de rechtbanken of operaties voorafgaand aan een dergelijke procedure, tenzij de bevoegde autoriteit toestemming heeft gegeven;
 - Onderzoek en preventie, door de bevoegde diensten, van alle soorten misdrijven;
 - Of voor andere wettelijk beschermde geheimen.⁵⁷⁵

347. Art. L311-6 CRPA bepaalt dat de volgende administratieve documenten enkel aan de belanghebbende

⁵⁷³ Marique e.a. 2019, p. 95-96.

⁵⁷⁴ Marique e.a. 2019, p. 100. Deze uitzonderingsgrond omvat wel alle documenten die leiden tot het uitvaardigen van een “decree” in de *Conseil des ministres*.

⁵⁷⁵ Onder deze uitzonderingsgrond vallen bijvoorbeeld documenten die een inbreuk zouden maken op de wettelijke vertrouwensrelatie tussen advocaat en cliënt (Marique e.a. 2019, p. 105).

kunnen worden meegedeeld:

- Documenten waarvan openbaarmaking inbreuk zou maken op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer,⁵⁷⁶ het medisch geheim en het zakengeheim,⁵⁷⁷ waaronder het geheim van processen, economische en financiële informatie en commerciële of industriële strategieën valt;⁵⁷⁸
- Het opstellen van een beoordeling of waardeoordeel over een natuurlijke persoon, die is genoemd of gemakkelijk geïdentificeerd kan worden;⁵⁷⁹
- Het onthullen van het gedrag van een persoon, wanneer de onthulling van dit gedrag hem of haar nadeel zou kunnen berokkenen;⁵⁸⁰
- Informatie van medische aard wordt aan de betrokkene, naar zijn of haar keuze, rechtstreeks of via de tussenkomst van een arts meegedeeld, in overeenstemming met de bepalingen van het Wetboek van volksgezondheid.

348. Dit art. L311-6 CRPA kan echter niet los worden gelezen van art. L311-7 CRPA, dat stelt dat als een verzoek betrekking heeft op een document dat gegevens bevat die niet kunnen worden meegedeeld op grond van de artikelen L311-5 en L311-6, maar die wel kunnen worden verborgen of gescheiden, het document aan de verzoeker wordt verstrekt nadat de gegevens zijn weggelaten. Gedeeltelijke openbaarmaking is dus het uitgangspunt.⁵⁸¹ Slechts wanneer de informatie in zulke mate naar voren komt dat het ‘gedeeltelijk’ achterwege laten van dit document geen doel zou dienen of hierdoor de leesbaarheid van het document in aanzienlijke mate zou schaden, is geheimhouding in zijn totaliteit geoorloofd.⁵⁸²

7.7.2 Toepassing van de uitzonderingsgronden

349. De hiervoor genoemde uitzonderingsgronden worden in de literatuur opgedeeld in drie bredere categorieën, namelijk categorieën die zien op uitzonderingen voor ‘goed bestuur’, voor publieke belangen en als laatste juist voor privébelangen.⁵⁸³ De eerste groep uitzonderingsgronden heeft dus betrekking op ‘goed bestuur’. Het openbaarheidsrecht wordt in deze gevallen ingeperkt om te garanderen dat het bestuur zijn taken naar behoren kan uitvoeren.⁵⁸⁴ Voorbeelden van deze uitzonderingsgronden zijn dat de gevraagde documenten al geopenbaard zijn, deel uitmaken van een lopende procedure of een conceptversie betreffen. Hierop is al ingegaan in paragraaf 4 (reikwijdte van het recht op informatie). Ook

⁵⁷⁶ Privacy kan enkel als grond worden ingeroepen wanneer de voor- en achternaam van de persoon verbonden is aan privé zaken, zoals de geboortedatum, het inkomen of de politieke en religieuze oriëntatie — de naam *an sich* valt niet onder de uitzonderingsgrond (Marique e.a. 2019, p. 106-107).

⁵⁷⁷ Het belang van commerciële geheimhouding prevaleert boven openbaarheid wanneer dit van invloed kan zijn op de algehele concurrentie tussen bedrijven. Deze uitzondering ziet zowel op ondernemingen met een commercieel als non-profit karakter. Marique e.a. 2019, p. 108.

⁵⁷⁸ Daarbij wordt indien van toepassing, rekening gehouden met het feit dat de in art. L. 300-2, eerste alinea, genoemde overheidstaak van openbare dienstverlening aan mededinging onderhevig is.

⁵⁷⁹ Beoordelingen of evaluaties kunnen in de regel enkel openbaring tegenhouden wanneer deze van subjectieve aard zijn, met als uitzondering objectievere zaken als inkomen nu deze wel degelijk informatie prijsgeven over hoe iemand in zijn (professionele) leven presteert (Marique e.a. 2019, p. 107).

⁵⁸⁰ Documenten die betrekking hebben op het gedrag van een persoon zijn juist objectief van aard en of ze geopenbaard worden is sterk casus-afhankelijk omdat beoordeeld moet worden of dit tot nadelige gevolgen kan leiden voor deze persoon (Marique e.a. 2019, p. 107).

⁵⁸¹ Art. L311-7 CRPA spreekt van “d’occulter ou de disjoindre”.

⁵⁸² Marique e.a. 2019, p. 109.

⁵⁸³ Marique e.a. 2019, p. 95 en 98.

⁵⁸⁴ Marique e.a. 2019, p. 96.

misbruik van recht valt onder deze categorie (zie par. 6).⁵⁸⁵

350. De tweede categorie uitzonderingsgronden beoogt publieke belangen te borgen. Dit zijn de gronden die zijn opgenomen in art. L311-5 CRPA. Binnen deze categorie vallen enerzijds documenten die in hun geheel, ongeacht de specifieke inhoud, uitgezonderd zijn van het openbaarheidsrecht (lid 1) en anderzijds documenten die uitgezonderd zijn wanneer deze een bepaalde inhoud hebben (lid 2).
351. De derde categorie strekt ertoe om privébelangen te beschermen en bevat daarom documenten die enkel geopenbaard worden aan de persoon waarop deze betrekking hebben.⁵⁸⁶
352. Alhoewel bepaalde relativeringen zijn aangebracht op uitzonderingsgronden in de categorie 'goed bestuur', is het gehandhaafde bereik van deze categorie (zoals conceptdocumenten) absoluut geformuleerd. Hetzelfde geldt voor de categorie uitzonderingsgronden die ertoe strekken om publieke belangen te beschermen.⁵⁸⁷ Dat betekent dat documenten niet geopenbaard worden wanneer deze naar hun aard of inhoud omschreven staan in de relevante bepalingen van de CRPA; van een belangenafweging is in deze gevallen geen sprake.
353. Ook de laatste uitzonderingscategorie, die beoogt om privébelangen te borgen, is absoluut geformuleerd, maar wel is sprake van meer beoordelingsruimte. Bij deze uitzonderingsgronden moet namelijk worden beoordeeld of een bepaalde schade wordt gematerialiseerd, bijvoorbeeld of het openbaren van bepaald gedrag een nadeel voor de persoon in kwestie tot gevolg heeft en of met het openbaren van bepaalde privéinformatie een inbreuk gemaakt wordt op de eerbiediging van iemands persoonlijke levenssfeer. Dit betekent dus dat het enkele feit dat bepaalde informatie voorkomt in een document er nog niet toe strekt dat het document niet mag worden geopenbaard. Tegelijkertijd is de bevoegdheid van het bestuursorgaan zo geformuleerd dat als duidelijk is dat een persoon schade zal ondervinden, de documenten niet geopenbaard mogen worden.⁵⁸⁸
354. Ten slotte wordt gewezen op art. L311-8 CRPA. Dit artikel bepaalt, onder verwijzing naar de Franse Erfgoedwet, dat na het verstrijken van een termijn van tussen de vijftiengintig en honderdtwintig jaar de documenten die op grond van een van de uitzonderingsgronden niet mogen worden geopenbaard, alsnog worden geopenbaard.⁵⁸⁹ Het artikel bepaalt ook dat openbaarmaking, voordat deze tijd verstreken is, toch onder bepaalde voorwaarden mogelijk is, als het belang van raadpleging van deze documenten niet leidt tot een buitensporige aantasting van de belangen die de wet beoogt te beschermen.

7.8 Toezicht, handhaving en rechtsbescherming

7.8.1 Toezicht en handhaving

355. De CADA speelt een belangrijke rol in de effectuering van het openbaarheidsrecht. Deze commissie is in wezen de spil tussen het bestuur en de burgers. Zo heeft de CADA een adviserende rol richting bestuursorganen als het aankomt op de interpretatie van de CRPA. De CADA geeft (gevraagd) advies aan de overheid, is (op eigen initiatief) betrokken bij het wetgevingsproces en speelt een rol in de publieke

⁵⁸⁵ Art. L311-2 CRPA. Marique e.a. 2019, p. 98.

⁵⁸⁶ Art. L311-6 CRPA.

⁵⁸⁷ Marique e.a. 2019, p. 98.

⁵⁸⁸ Marique e.a. 2019, p. 105 en 109.

⁵⁸⁹ Voor de exacte voorwaarden moeten de bepalingen die gaan over de archieven, L213-1 en L213-2 CRPA, worden geraadpleegd.

informatievoorziening betreffende de CRPA.⁵⁹⁰ In het kader van de voorlichtingsfunctie publiceert de CADA bijvoorbeeld regelmatig een lijst met gunstige adviezen die door haar zijn uitgebracht. Deze lijst vermeldt de naam van de betrokken overheidsdienst, de referentie van het administratieve document waarop het advies betrekking heeft, het eventuele gevolg dat de overheidsdienst aan dit advies heeft gegeven en, in voorkomend geval, het resultaat van de gerechtelijke procedure.⁵⁹¹ Daarnaast kan de CADA door bestuursorganen worden geraadpleegd over alle aangelegenheden betreffende de toepassing van de CRPA en de Erfgoedwet.⁵⁹²

356. Vermeldenswaardig is daarnaast dat als een partij overheidsdata hergebruikt in strijd met de CRPA, de CADA bevoegd is om aan die partij een boete op te leggen.⁵⁹³ Voor een schending van de CRPA door de overheid is geen boetebevoegdheid in de wet opgenomen.

7.8.2 Rechtsbescherming

357. Frankrijk kent een verplichte voorprocedure in het kader van de rechtsbescherming en ook hierbij speelt de CADA een belangrijke rol. Bij een afwijzende beslissing van een bestuursorgaan (het niet tijdig nemen van een verzoek is daarmee gelijkgesteld) dient de verzoeker binnen twee maanden vanaf de ontvangst van de afwijzing zijn zaak aan de CADA voor te leggen.⁵⁹⁴ Het bestuursorgaan is verplicht, binnen de door de CADA gestelde termijn, alle relevante documenten en inlichtingen te verstrekken en de CADA de nodige bijstand te verlenen.⁵⁹⁵ De CRPA bepaalt dat het CADA zijn advies binnen een maand moet uitbrengen aan de betrokken persoon en het bestuursorgaan, maar deze termijn wordt in de praktijk vaak verlengd.⁵⁹⁶ Alleen de meest delicate zaken, die bijzondere juridische moeilijkheden opleveren, worden ter zitting beraadslaagd.⁵⁹⁷ Het bestuursorgaan moet de CADA vervolgens binnen een maand na ontvangst van het advies in kennis stellen van het gevolg dat zij voornemens is aan het verzoek te geven.⁵⁹⁸ Als het bestuursorgaan haar reactie op het advies twee maanden na de registratie van het adviesverzoek door de CADA niet kenbaar heeft gemaakt, wordt dit uitblijven van een beslissing gelijkgesteld aan een afwijzende beslissing.⁵⁹⁹ De CADA brengt een advies uit aan het bestuursorgaan over de vraag of de documenten in kwestie al dan niet geopenbaard moeten worden, maar de CADA beschikt niet over de bevoegdheid om de afwijzing (gedeeltelijk) in te trekken door de documenten alsnog aan de verzoeker te verlenen.⁶⁰⁰ Na de verplichte voorprocedure bij de CADA, kan een verzoeker zich wenden tot de bestuursrechter.⁶⁰¹ Het onderwerp van geschil betreft dan de beslissing met de

⁵⁹⁰ Marique e.a. 2019, p. 80. Art. R342-5 CRPA bepaalt dat de CADA de regering elke wijziging kan voorstellen van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het recht op toegang tot administratieve documenten of het recht op hergebruik van overheidsinformatie, alsmede van elke maatregel die de uitoefening van dat recht kan vergemakkelijken. Art. L342-3 bepaalt dat als het CADA wordt geraadpleegd over een wetsontwerp, dat advies openbaar wordt.

⁵⁹¹ Art. L342-3 CRPA.

⁵⁹² Art. R342-4-1 CRPA.

⁵⁹³ Art. L326-1 CRPA.

⁵⁹⁴ Art. L342-1, R343-1 en R311-15 CRPA. Deze termijn is echter alleen afdwingbaar ten opzichte van de verzoeker als het weigeringsbesluit een rechtsmiddelenclausule bevat (Guide des PRADA 2021, p. 17).

⁵⁹⁵ Art. R343-2 CRPA.

⁵⁹⁶ Art. R343-3 CRPA. Marique e.a. 2019, p. 81. Het feit dat de CADA haar advies niet heeft uitgebracht binnen een maand, heeft geen invloed op de rechtmatigheid van de beslissing van het bestuursorgaan (Guide des PRADA 2021, p. 17).

⁵⁹⁷ Guide des PRADA 2021, p. 17.

⁵⁹⁸ Art. R343-3 CRPA.

⁵⁹⁹ Art. R343-4 en R434-5 CRPA.

⁶⁰⁰ Marique e.a. 2019, p. 81.

⁶⁰¹ Marique e.a. 2019, p. 82.

heroverweging van het bestuursorgaan⁶⁰² Alhoewel de adviezen van de CADA bestuursorganen niet binden, zijn deze wel gezaghebbend.⁶⁰³ Dat betekent dat er minder zaken bij de rechter terechtkomen. Als het komt tot een procedure bij de rechter, dan kan de rechter de afwijzende beslissing van het bestuursorgaan nietig verklaren en het bestuursorgaan dwingen tot openbaarmaking van de verzochte documenten.⁶⁰⁴ De bestuursrechter kan het geschil dus finaal beslechten. Tegen uitspraken van de bestuursrechter in eerste aanleg staat direct hoger beroep open bij de *Conseil d'État*. Laatstgenoemde is geen feitenrechter en is daarom enkel bevoegd om na te gaan of het recht correct is toegepast.⁶⁰⁵

7.9 Afronding

358. In dit hoofdstuk stond de openbaarheid van overheidsinformatie in Frankrijk centraal. Samenvattend kan worden gesteld dat de Franse wetgeving over de openbaarheid van overheidsinformatie de volgende kenmerken bevat:
359. *Uitgangspunten voor openbaarheid*. De Franse Constitutie bevat meerdere impliciete bepalingen over het recht op overheidsinformatie. De *Conseil d'État* (de Franse bestuursrechter in hoogste instantie) heeft, ondanks het gebrek aan expliciete constitutionele verankering, overwogen dat het (algemene) recht op overheidsinformatie moet worden beschouwd als een fundamenteel waarborgingsmechanisme ter uitoefening van publieke vrijheden. Daarnaast is het recht op overheidsinformatie neergelegd in de *Code des relations entre le public et l'administration* ('CRPA'). Uit de literatuur blijkt echter dat de praktijk in Frankrijk afwijkt van het beeld dat uit de wettekst naar voren komt. Bestuursorganen zouden in de praktijk niet bepaald voortvarend omgaan met informatieverzoeken. Bij bestuursorganen zou het sentiment heersen dat deze verzoeken geen onderdeel uitmaken van de opgedragen publieke taak en dus enkel extra werklast opleveren. Daaraan gerelateerd wordt de wettelijke behandelingstermijn als te krap ervaren. Daarnaast speelt in Frankrijk de discussie of een zekere cultuursomslag vereist is om daadwerkelijk een transparante bestuursvoering te bewerkstelligen. Van een dergelijke cultuursomslag lijkt Frankrijk werk te willen maken door het voeren van een beleid dat ziet op actieve openbaarmaking.⁶⁰⁶
360. *Reikwijdte van de wetgeving*. In Frankrijk bevat de CRPA niet alleen regels rondom toegang tot documenten (titel I), maar ook rondom hergebruik van overheidsdocumenten (titel II). Daarnaast ziet de CRPA niet alleen op informatieverzoeken van de burger, maar ook op de uitwisseling van overheidsinformatie tussen bestuursorganen onderling. Ook bestaat er een aparte Erfgoedwet die ziet op archiveren. Vermeldenswaardig zijn daarnaast de uitgebreide bepalingen in de CRPA rondom de openbaarheid van algoritmen die door de overheid worden gebruikt. Zo zijn bestuursorganen gehouden om het bij een individueel besluit uitdrukkelijk te vermelden als dat besluit op basis van algoritmische verwerking wordt genomen.
361. *Reikwijdte van de CRPA*. De CRPA is van toepassing op alle publieke instellingen alsook op private instellingen die een publieke taak toebedeeld hebben gekregen. Daarnaast bevat de CRPA voor bepaalde bestuursorganen de verplichting om een persoon aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de

⁶⁰² Marique e.a. 2019, p. 82.

⁶⁰³ Marique e.a. 2019, p. 82.

⁶⁰⁴ Marique e.a. 2019, p. 82-83.

⁶⁰⁵ Marique e.a. 2019, p. 82-83. J. Auby, L. Cluzel-Metayer and L. Xenou, 'Administrative Law in France', in: R. Seerden (ed.), *Comparative Administrative Law. Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, Cambridge: Intersentia 201, p. 29.

⁶⁰⁶ Marique e.a. 2019, p. 89 en 92.

toegang tot documenten (de PRADA). Het betreft personen werkzaam bij onder meer ministers en prefecten, gemeenten met tienduizend inwoners of meer, en nationale en lokale overheidsinstellingen, andere publiekrechtelijke personen en privaatrechtelijke personen die belast zijn met het beheer van een openbare dienst indien zij ten minste tweehonderd personeelsleden in dienst hebben, zoals ziekenhuiscentra, gemeentelijke centra voor sociale actie, ziekteverzekerings- of pensioenfondsen, openbare diensten voor sociale huisvesting, et cetera.

362. *De reikwijdte van het recht op informatie.* Het Franse recht op overheidsinformatie is ingebed in een documentenstelsel. Dit heeft tot gevolg dat de verzoeker voldoende moet preciseren om welke documenten het gaat. Ook is geen sprake van een voor bestuursorganen geldende plicht om door de burger verlangde informatie aan hem of haar te verschaffen. De CRPA gaat uit van een brede opvatting van wat overheidsdocumenten zijn. Voorbeelden zijn: rapporten, onderzoeken, notulen, statistieken, instructies, circulaires, ministeriële notities en antwoorden, correspondentie, voorspellingen, computer-codes en beslissingen. Ook is expliciet bepaald dat documenten onder de reikwijdte van de CRPA vallen ongeacht wat hun 'format' is. Tegelijkertijd is het recht op documenten ook begrensd. Een belangrijke beperking is dat het recht op documenten is beperkt tot "documents achevés", oftewel tot voltooide documenten. Een voorbeeld van niet voltooide documenten zijn informele nota's met informele aantekeningen en persoonlijke aantekeningen die bestemd zijn om in het definitieve document op te nemen.

363. *Actieve openbaarmaking.* Met de CRPA wil de wetgever een systeemverandering bewerkstelligen waardoor meer documenten actief openbaar worden gemaakt. Actieve openbaarmaking is in beginsel een inspanningsverplichting. Alleen bestuursorganen met minimaal vijftig werknemers en decentrale overheden met minstens 3.500 inwoners zijn gehouden tot enige vorm van actieve (online) openbaarmaking. In de CRPA worden enkele categorieën documenten opgesomd die online beschikbaar moeten worden gesteld, namelijk documenten die naar aanleiding van een informatieverzoek zijn verstrekt, alsmede de geactualiseerde versies daarvan, de belangrijkste documenten met openbare informatie die in het bezit zijn van de bestuursorganen en zijn opgenomen in een (jaarlijks bijgewerkte) gids, de door elk bestuursorgaan geproduceerde of ontvangen databanken, gegevens die regelmatig worden bijgewerkt en waarvan de publicatie van economisch, sociaal, gezondheids- of milieubelang is, gezondheids- of milieubelang is, en de regels die de belangrijkste algoritmische verwerking bepalen die bij de uitvoering van de taak van bestuursorganen worden gebruikt en de basis vormen van individuele beslissingen. De verplichting om een 'gids' op te stellen verdient daarbij bijzondere aandacht. In deze gids moeten dus de belangrijkste overheidsdocumenten worden opgenomen. De documenten in de gids moeten op het niveau van titel, doel, en ontstaansdatum worden geïdentificeerd. Dit is een verplichting die past bij het documentenstelsel dat Frankrijk heeft: pas als kenbaar is welke documenten bestaan, kunnen deze gespecificeerd worden opgevraagd. Hoewel het opstellen van een 'gids' een wettelijke verplichting betreft, voldoen op dit moment veel bestuursorganen niet aan deze verplichting.⁶⁰⁷ De wet voorziet niet in de mogelijkheid om sancties op te leggen bij het uitblijven van een gids.

364. *Passieve openbaarmaking.* Wij hebben geen statistieken kunnen vinden over het aantal informatieverzoeken dat in Frankrijk wordt ingediend. Wel is bekend hoe vaak de toezichthouder, de CADA, om advies wordt gevraagd. Uit het jaarverslag uit 2021 blijkt dat in datzelfde jaar 8.417 adviesverzoeken zijn gedaan, wat neerkomt op een toename van bijna 30% ten opzichte van 2020.⁶⁰⁸ Zoals past bij een documentenstelsel moet het verzoek voldoende nauwkeurig zijn om met zekerheid de gevraagde documenten te kunnen identificeren. Bij de wijze waarop bestuursorganen informatieverzoeken

⁶⁰⁷ Marique e.a. 2019, p. 88.

⁶⁰⁸ CADA 2021, p. 89.

afhandelen speelt de PRADA een belangrijke rol. Deze PRADA draagt verantwoordelijkheid voor de ontvangst van informatieverzoeken. Daarnaast vormt de PRADA de schakel tussen het bestuursorgaan en de toezichthouder CADA. De PRADA kan ook de opdracht krijgen om een jaarlijks rapport op te stellen over de ontvangen informatieverzoeken en dit rapport kan worden toegezonden aan het bestuursorgaan en de CADA. Gedeeltelijke openbaarmaking is het uitgangspunt als een uitzonderingsgrond van toepassing is op een deel van een document.

365. *Begrenzing van de omvang van het verzoek.* In beginsel is in de CRPA niet begrensd hoe groot een informatieverzoek mag zijn. Wel kent de wet het concept 'misbruik van recht'. De CRPA bepaalt dat bestuursorganen geen 'onrechtmatige' informatieverzoeken hoeven te behandelen, "met name vanwege hun aantal of hun repetitieve of systematische karakter." Voor het oordeel of sprake is van misbruik van recht, wordt ook acht geslagen op het aantal en de afzonderlijke grootte van de documenten tezamen met de systematische en herhaaldelijke aard van de aanvragen. Daarnaast wordt meegewogen of de aanvraag tot doel heeft gesteld om het behandelen van de aanvraag praktisch onmogelijk te maken voor het bestuursorgaan of om schade aan dit orgaan te berokkenen. Verder is ook relevant of de verzoeker redelijkerwijs kan beschikken of beschikt over de opgevraagde documenten en of deze in het verleden nagelaten heeft om de kosten te voldoen die gemoeid zijn met het informatieverzoek. In Frankrijk zijn informatieverzoeken daarnaast niet kosteloos. Alleen kosten gemoeid met het ondersteunen van de verzoeker, de kosten van gebruikte software alsook de kosten voor het (eventueel) verzenden van de informatie op de door de verzoeker verlangde wijze kunnen in rekening worden gebracht, maar de kosten van ingezet personeel om het document in kwestie te zoeken, te bewerken en op te sturen niet. Verzoekers moeten vooraf op de hoogte gesteld worden van de te verwachten kosten.

366. *Termijn.* De beslistermijn bedraagt een maand vanaf de ontvangst van het informatieverzoek door het bestuursorgaan. Uit de wet volgt niet dat deze termijn kan worden verlengd. Deze termijn wordt in de praktijk vaak niet gehaald, waardoor verzoekers zich genoodzaakt zien om zich tot de CADA te wenden.⁶⁰⁹

367. *Uitzonderingsgronden.* De uitzonderingsgronden worden in de literatuur opgedeeld in drie bredere categorieën, namelijk (1) uitzonderingen voor 'goed bestuur', (2) uitzonderingen voor publieke belangen en (3) uitzonderingen voor privébelangen.⁶¹⁰ Voorbeelden van uitzonderingsgronden uit de eerste categorie zijn dat de gevraagde documenten al geopenbaard zijn, deel uitmaken van een lopende procedure of een conceptversie betreffen. Ook misbruik van recht valt onder deze categorie. De tweede categorie uitzonderingsgronden beoogt publieke belangen te borgen. Binnen deze categorie vallen enerzijds documenten die in hun geheel, ongeacht de specifieke inhoud, uitgezonderd zijn van het openbaarheidsrecht (lid 1) en anderzijds documenten die uitgezonderd zijn wanneer deze een bepaalde inhoud hebben (lid 2). De derde categorie strekt ertoe om privébelangen te beschermen (waarbij kan worden gedacht aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het medisch geheim en bedrijfsgeheimen) en bevat daarom documenten die enkel geopenbaard worden aan de persoon waarop deze betrekking hebben. Daarbij geldt wel: als het mogelijk is om de privébelangen in het document onleesbaar te maken, mag het document verstrekt worden. Alle uitzonderingsgronden zijn absoluut geformuleerd. Wel is bij de derde categorie uitzonderingen, die beoogt om privébelangen te borgen, sprake van meer beoordelingsruimte voor het bestuursorgaan. Bij deze uitzonderingsgronden

⁶⁰⁹ Marique e.a. 2019, p. 89.

⁶¹⁰ Marique e.a. 2019, p. 95 en 98.

moet namelijk worden beoordeeld of een bepaalde schade ontstaat aan het te beschermen belang.

368. *Toezicht, handhaving en rechtsbescherming.* De CADA speelt een belangrijke rol in de effectuering van het openbaarheidsrecht. Zo heeft de CADA een adviserende rol richting bestuursorganen als het aankomt op de interpretatie van de CRPA. Daarnaast heeft de CADA een rol bij de rechtsbescherming. Bij een afwijzende beslissing van een bestuursorgaan (waarbij het niet tijdig nemen van een verzoek daarmee wordt gelijkgesteld) dient de verzoeker binnen twee maanden vanaf de ontvangst van de afwijzing zijn zaak aan de CADA voor te leggen. De CRPA bepaalt dat de CADA zijn advies binnen een maand moet uitbrengen aan de betrokken persoon en het bestuursorgaan, maar deze termijn wordt in de praktijk vaak verlengd. Het bestuursorgaan moet de CADA vervolgens binnen een maand na ontvangst van het advies in kennis stellen van het gevolg dat zij voornemens is aan het verzoek te geven. Hieruit volgt dat het CADA een advies uitbrengt aan het bestuursorgaan over de vraag of de documenten in kwestie al dan niet geopenbaard moeten worden, maar de CADA beschikt niet over de bevoegdheid om de afwijzing (gedeeltelijk) in te trekken door de documenten alsnog aan de verzoeker te verlenen. Alhoewel de adviezen van de CADA bestuursorganen niet rechtens binden, zijn deze wel zo gezaghebbend dat ze vaak opgevolgd worden. Na de verplichte voorprocedure bij de CADA, kan de verzoeker zich richten tot de bestuursrechter in eerste aanleg. Het onderwerp van geschil betreft dan de beslissing met de heroverweging van het bestuursorgaan naar aanleiding van het advies van de CADA. Tegen uitspraken van de bestuursrechter in eerste aanleg staat direct hoger beroep open bij de Conseil d'État.

8 Openbaarmaking van overheidsinformatie in Estland

8.1 Inleiding

369. In dit hoofdstuk staat de openbaarheid van overheidsinformatie in Estland centraal. Estland past, net als Zweden, in het zogenaamde Scandinavische (Nordic) model.⁶¹¹ Daarnaast heeft Estland relatief moderne regelgeving die tot stand gekomen is na de val van het communisme.⁶¹² Estland staat bekend om zijn vergevorderde e-overheid. Het is dan ook interessant om te onderzoeken hoe zij omgaan met de openbaarmaking van (digitale) overheidsinformatie. Daarnaast wordt in Estland veel informatie actief openbaar gemaakt.
370. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Hierna wordt eerst ingegaan op de uitgangspunten voor openbaarheid zoals deze in Estland zijn vastgelegd (par. 2). Daarna wordt ingegaan op de reikwijdte van de Estlandse openbaarheidswet (welke overheidsinstanties vallen onder deze wetgeving) en het recht op informatie (welke documenten vallen onder het recht) (par. 3 en 4)? Verder wordt bezien welke regels er zijn voor actieve openbaarmaking en passieve openbaarmaking (par. 5 en 6). Vervolgens wordt ingegaan op uitzonderingsgronden die er zijn op het recht op informatie (par. 7). Ook wordt bezien hoe de naleving van de regels wordt geborgd, via handhaving en rechtsbescherming (par. 8). Afgesloten wordt met een samenvatting (par. 9).

8.2 Uitgangspunten voor openbaarheid

371. Estland is een lidstaat van de Europese Unie en wordt samen met Letland en Litouwen gerekend tot de Baltische Staten. De moderne staat Estland ontstond in 1918 na een onafhankelijkheidsstrijd tegen Sovjet Rusland. In 1940 is Estland wederom geannexeerd door Sovjet Rusland, tijdelijk door Nazi-Duitsland en vervolgens weer door de Sovjet-Unie. Op 20 augustus 1991 riep Estland haar onafhankelijkheid van de Sovjet-Unie uit. Op 28 juni 1992 werd de Eesti Vabariigi põhiseadus (hierna: de Estse Grondwet) aangenomen.
372. In Estland wordt het recht op toegang tot publieke informatie gekoppeld aan het recht op vrijheid van meningsuiting, maar ook het recht om vragen te stellen en voorstellen te doen aan het (lokale) bestuur.⁶¹³ Het recht op publieke informatie is in Estland verankerd in art. 44 van de Estse Grondwet. In dit artikel staat dat de nationale en lokale overheden en hun ambtenaren vereist zijn om de Estse bevolking te voorzien van informatie over hun werkzaamheden volgens de systematiek van de wet. Die wet is de Avaliku teabe seadus ("AvTS", Wet publieke informatie). In art. 45 van de Estse Grondwet staan het recht op vrijheid van meningsuiting en het verbod op censuur. In art. 46 is vervolgens het recht om petitie in te dienen bij de overheid opgenomen. Op basis van die bepaling is het Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus ("MSVS", Wet op antwoorden op memoranda, verzoek tot opheldering en collectieve actie) vastgesteld. Onder deze wet is het ook mogelijk om te vragen om uitleg van de informatiehouder.⁶¹⁴ Het verschil tussen de AvTS en de MSVS is dus dat de AvTS recht geeft op overheidsdocumenten, terwijl de MSVS recht geeft op informatie (die soms nog moet worden gecreëerd ten tijde van het verzoek). Daarmee heeft Estland zowel

⁶¹¹ Kranenborg en Voermans 2005, p. 25-26.

⁶¹² Dragos 2019, p. 2.

⁶¹³ N. Parrest & E. Vene, Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (geannoteerde uitgave Grondwet), art. 44, § 2, te vinden op: www.pohiseadus.ee, laatst bezocht 22-06-2022 (hierna: Parrest e.a.).

⁶¹⁴ Wie informatiehouder is, wordt toegelicht in par. 8.3.

een documentstelsel als een informatiestelsel (waarover meer in par. 6). Het stelsel van de MSVS is echter niet bedoeld als openbaarheidswetgeving, maar als middel voor burgers om uitleg te krijgen van het bestuur over het beleid of de wetten die van toepassing zijn op de verzoeker.⁶¹⁵

373. Het doel van de AvTS is om iedereen toegang te bieden tot informatie voor algemeen gebruik op basis van de democratische en sociale rechtsstaat en een open samenleving en om publieke controle op de uitvoering van overheidstaken mogelijk te maken.⁶¹⁶ Daarnaast is het tegengaan van corruptie een belangrijk doel van de wet.⁶¹⁷ Dat komt tot uiting op verschillende onderdelen van de wet. De overheid is verplicht om proactief transparant te zijn over de uitgaven, in het bijzonder aan privaatrechtelijke rechtspersonen en werknemers. Daarnaast moet informatie over de besteding van publiek geld openbaar worden gemaakt, zelfs als daarmee bepaalde uitgezonderde informatie ook openbaar wordt.
374. Estland staat bekend om een verregaande digitalisatie van overheidsdiensten en contact, ook wel 'e-overheid' genoemd.⁶¹⁸ Dat vormt ook een bepalende context voor de werking van de AvTS. E-overheid bestaat uit verschillende facetten, waarvan voor dit onderzoek vooral de toegankelijkheid van publieke data door gestandaardiseerde databases van belang is. Doordat Estland relatief ver is met de digitalisering van de overheid, is er een grote focus op actieve openbaarheid. Alle documentenregisters en daarnaast nog 31 andere categorieën van informatie moeten proactief openbaar worden gemaakt en worden gelinkt aan het nationale RIHA-systeem. Het RIHA-systeem is vervolgens gelinkt aan de X-road, een digitale laag bedoeld om overheidsdata binnen de overheid en met de private sector op een veilige manier mogelijk te maken (waarover meer in par. 5).⁶¹⁹

8.3 Reikwijdte van de wetgeving

375. De AvTS regelt het recht op toegang tot documenten die publieke informatie bevatten. Estland heeft daarnaast nog een Arhiiviseadus (Archiefwet) en Isikuandmete kaitse seadus (Wet persoonsgegevens). De Archiefwet heeft echter geen zelfstandig regime voor openbaarheid; de AvTS en de daarin opgenomen beperkingen op openbaarheid blijven gelden nadat informatie is overgedragen aan de archieven.⁶²⁰ De Inspectie Gegevensbescherming ziet toe op de naleving van zowel de AvTS als de Wet persoonsgegevens. Interessant is dat naast de AvTS, de Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus ("MSVS", Wet op antwoorden op memoranda, verzoek tot opheldering en collectieve actie) bestaat. De MSVS geeft (anders dan de AvTS) burgers het recht om te vragen om informatie die nog niet is vastgelegd in een document voor zover het wet- en regelgeving of

⁶¹⁵ Parrest e.a., art. 46, te vinden op: www.pohiseadus.ee, laatst bezocht 22-06-2022.

⁶¹⁶ Art.1 AvTS.

⁶¹⁷ Andmekaitse inspeksioon, *avaliku teabe seaduse üldjuhend*, Talin 2016, p. 27 (hierna: Andmekaitse inspeksioon 2016).

⁶¹⁸ F. Björklund, *E-government and moral citizenship: the case of Estonia*, *Citizenship Studies* 2016, 20:6-7, p. 914-931 (hierna: Björklund 2016). Estland staat derde op de VN e-overheid ranglijst (Nederland op plek 10): United Nations, *E-Government Survey 2020 Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*, New York: United Nations 2020.

⁶¹⁹ E.B. Jackson, R. Dreyling, and I. Pappel, 'A Historical Analysis on Interoperability in Estonian Data Exchange Architecture: Perspectives from the Past and for the Future', in: 14th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV 2021), Association for Computing Machinery, New York, NY, USA, 2021, p. 111-116; Björklund 2016, p. 914-931; R. Kattel and I. Mergel, "Estonia's Digital Transformation: Mission Mystique and the Hiding Hand", in: M.E. Compton en P. Hart, *Great Policy Successes*, Oxford University Press: Oxford 2019

⁶²⁰ Art. 10 lid 1 Arhiiviseadus (Archiefwet).

activiteiten van een bestuursorgaan betreft.⁶²¹

376. De reikwijdte van de AvTS omvat alle entiteiten die houders zijn van publieke informatie (hierna, zoals in de AvTS: “Informatiehouders”). Informatiehouders zijn ten eerste nationale en lokale overheidsorganen, ten tweede publiekrechtelijke rechtspersonen en ten slotte bepaalde private rechtspersonen.⁶²² Daarnaast worden nog een aantal entiteiten gelijk gesteld met informatiehouders.⁶²³ Deze categorieën van entiteiten worden hierna toegelicht.
377. Organen van de nationale overheid en lokale overheid behoeft geen verdere uitleg, aangezien die vrijwel hetzelfde zijn als in Nederland.⁶²⁴ Publiekrechtelijke rechtspersonen worden aangewezen in de wet.⁶²⁵ Deze overlappen voor een deel met nationale en gemeentelijke overheidsorganen. Het andere deel zijn publieke organen die onafhankelijker zijn van de overheid, zoals universiteiten⁶²⁶ of het werkloosheidsfonds.⁶²⁷
378. Privaatrechtelijke rechtspersonen zijn informatiehouders indien zij op basis van de wet, een besluit of een contract een publieke taak uitvoeren, waaronder taken op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg of sociale dienstverlening vallen.⁶²⁸ Een publieke taak is een taak die aan een rechtspersoon op basis van de wet is toegewezen.⁶²⁹ Een publieke taak hoeft geen bestuursbevoegdheden mee te brengen. Het verzorgen van goede leefomstandigheden voor gevangenen kan ook een publieke taak zijn. Het is dus niet doorslaggevend of de taak wordt uitgevoerd door een private rechtspersoon, maar doorslaggevend is of de taak als publiek is aangewezen door de wet.⁶³⁰
379. Ten slotte zijn twee soorten entiteiten gelijkgesteld met informatiehouders.⁶³¹ Ten eerste zijn dat ondernemingen die op grond van een exclusief recht of van nature een monopolie hebben op een markt. Alle informatie over de levering en prijs van goederen of diensten van deze ondernemingen is openbaar. Ten tweede zijn alle privaatrechtelijke rechtspersonen die publiek geld ontvangen om te assisteren bij publieke taken verplicht om de informatie over de besteding daarvan openbaar te maken.
380. Van belang is dat entiteiten die werkzaamheden verrichten naast hun publieke taak, niet voor die werkzaamheden aan de verplichtingen van de AvTS hoeven te voldoen. Daarnaast zijn er ook andere verschillen in de regimes tussen privaatrechtelijke rechtspersonen met een publieke taak enerzijds en publiekrechtelijke rechtspersonen anderzijds. Die verschillen bestaan vooral bij de verplichtingen die

⁶²¹ Art. 3 MSVS

⁶²² Ar. 5 lid 1 AvTS.

⁶²³ Art. 5 lid 3 AvTS.

⁶²⁴ Er is een aantal verschillen, maar deze zijn van ondergeschikt belang voor dit onderzoek. Een van de verschillen is bijvoorbeeld dat op grond van art. 2 Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (Wet organisatie lokaal bestuur) verschillende soorten gemeenten, rurale en urbane, bestaan die anders zijn ingericht in tegenstelling tot Nederland.

⁶²⁵ Art. 25 Tsiivilseadustiku üldosa seadus (algemeen deel burgerlijk wetboek).

⁶²⁶ Bijvoorbeeld de universiteit van Tartu op grond van art. 2 lid 2 Tartu Ülikooli seadus (wet universiteit Tartu).

⁶²⁷ Art. 1 lid 2 Töötuskindlustuse seadus (Wet op werkloosheidsfonds).

⁶²⁸ Art. 5 lid 2 AvTS.

⁶²⁹ Riigikohus halduskolleegium (supreme court administratieve kamer) 19 juni 2014, nummer 3-3-1-19-14.

⁶³⁰ Riigikohus halduskolleegium (supreme court administratieve kamer) 16 maart 2010, nummer 3-3-4-1-10.

⁶³¹ Art. 5 lid 3 AvTS.

zien op de actieve openbaarmaking van documenten en worden in par. 5 besproken.⁶³²

8.4 Reikwijdte van het recht op informatie

381. Het Estse recht op documenten heeft betrekking op 'publieke informatie'. De AvTS hanteert een brede definitie van publieke informatie.⁶³³ Alle informatie die op enige wijze is vastgelegd in een document en ziet op een bestuurlijke aangelegenheid is publieke informatie. Dat houdt in dat alle informatie over het privéleven van natuurlijke personen of alle informatie van rechtspersonen er niet onder valt.⁶³⁴ Privaatrechtelijke entiteiten met een publieke taak zijn dus ook slechts voor de informatie die ziet op de uitvoering van de publieke taak gebonden aan de verplichtingen in de AvTS.
382. Concepten en andere voorbereidende documenten vallen onder de definitie van publieke informatie. Een concept is elk werkdocument dat nog niet is ondertekend.⁶³⁵ Onder die andere voorbereidende documenten vallen memo's, mededelingen, notities, adviezen etc. Hieronder valt ook interne communicatie, oftewel alle interne e-mails. Hoewel concepten en andere informele informatie dus wel onder het recht op toegang tot overheidsinformatie vallen, kunnen ze via de uitzonderingsgronden in sommige gevallen toch worden uitgesloten van openbaarheid.⁶³⁶ Het hoofd van de informatiehouder kan op basis van de uitzonderingsgronden (waarover in par. 7 meer) besluiten om deze documenten niet op te nemen in het documentenregister (waarover meer in par. 5).⁶³⁷ Echter, ook als een concept niet is opgenomen in het (openbare) documentenregister dan moet het nog wel bewaard worden, omdat als een informatieverzoek wordt ingediend nogmaals beoordeeld zal worden of deze documenten als nog openbaar moeten worden gemaakt. Voor hier is van belang om te constateren dat het recht dat burgers hebben op informatie mede afhangt van de status van het document.
383. De AvTS geeft dus aan eenieder het recht op documenten en niet op informatie. Een informatiehouder mag een verzoek op basis van de AvTS weigeren, indien informatie verder moet worden geanalyseerd en daardoor een nieuw document of nieuwe informatie moet worden gecreëerd.⁶³⁸ Daarvan is geen sprake indien informatie uit verschillende documentregisters moet worden gehaald, omdat die documenten dan al bestaan.⁶³⁹ Het moet dus gaan om het creëren van nieuwe informatie.⁶⁴⁰ Burgers hebben echter wel het recht om te verzoeken om informatie in plaats van specifieke documenten.⁶⁴¹ Het is voldoende om de inhoud van de informatie waarom verzocht wordt, te specificeren. Het systeem van de AvTS kan dus worden gekwalificeerd als een hybride stelsel.
384. De AvTS noemt daarnaast een aantal categorieën aan informatie die moeten worden opgenomen in de registers van het bestuursorgaan. Deze verplichting staat echter los van de definitie van publieke informatie. Informatie die wel valt onder de definitie van publieke informatie, maar niet hoeft te

⁶³² Andmekaitse inspektsioon 2016, p. 7.

⁶³³ Art. 3 AvTS.

⁶³⁴ Andmekaitse inspektsioon 2016, p. 8-9.

⁶³⁵ Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus, Seletuskiri (Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet publieke informatie en aanverwante wetten, Memorie van Toelichting), 1027 SE, 8-11-2006, p. 16-17.

⁶³⁶ Art. 35 lid 2 AvTS.

⁶³⁷ Zie voor een uitleg wie het hoofd van de organisatie is paragraaf 8.6.2.

⁶³⁸ Art. 23 lid 2 onder 5 AvTS.

⁶³⁹ Andmekaitse inspektsioon, avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/19/3922, 16 december 2019 (beslissing van de inspectie gegevensbescherming).

⁶⁴⁰ Riigikohtu 02.12.2021 määrus asjas nr 3-20-992 (uitspraak van de Supreme court).

⁶⁴¹ Art. 6 AvTS.

worden geregistreerd, moet wel op verzoek geopenbaard worden. Welke publieke informatie moet worden geregistreerd, wordt toegelicht in par. 8.5. Op basis van de Arhiiviseadus (Archiefwet) moet sommige informatie worden gearhiveerd. Deze informatie wordt op grond van art. 18 Arhiiviseadus via hetzelfde regime als de AvTS openbaar.⁶⁴²

385. Dat de AvTS geen verplichting bevat om informatie te creëren, betekent niet dat dit recht niet bestaat. Estland kent, naast de AvTS, namelijk ook de MSVS. Deze wet geeft burgers het recht om te vragen om informatie die nog niet bestaat.⁶⁴³ Informatiehouders zijn op grond van die wet wel verplicht om informatie te systematiseren en analyseren. De procedure van verzoeken om informatie onder de MSVS is geregeld in de haldusmenetluse seadus (Algemene wet bestuursrecht). De AvTS en de MSVS verwijzen naar elkaar, om duidelijk te maken dat een verzoek om documenten anders is dan een verzoek om informatie. Eén verzoek kan slechts onder één van de twee wetten worden behandeld.⁶⁴⁴ De wijze waarop het verzoek wordt gekwalificeerd, is dus van belang voor de vraag of er recht is op documenten of op informatie. Ook verschillen de AvTS en MSVS van elkaar op factoren als de procedure en de reactietermijn, waarover meer in de aankomende paragrafen.

386. Eenieder kan een verzoek om documenten of informatie indienen op grond van de AvTS respectievelijk MSVS. Journalisten of public watchdogs hebben geen speciale rechten onder deze wetten.⁶⁴⁵

8.5 Actieve openbaarmaking

8.5.1 Categorieën informatie

387. In de AvTS zijn verschillende openbaarmakingsverplichtingen te vinden. Art. 28 AvTS noemt 32 categorieën informatie die houders van publieke informatie openbaar moeten maken. Het voert te ver om in dit rapport alle 32 informatiecategorieën afzonderlijk te bespreken.⁶⁴⁶ Daarom wordt volstaan met de meest in het oog springende categorieën en een generieke beschrijving van de proactieve informatieverplichtingen.

388. Er zijn zes thema's te herkennen in de categorieën informatie die proactief openbaar moeten worden gemaakt:

- a. **Informatie over de organisatie van en uitvoering van publieke taken.**⁶⁴⁷ Voor het grootste deel zien deze verplichtingen enkel op nationale en lokale overheidsorganen. De wijze waarop het orgaan is georganiseerd moet inzichtelijk zijn voor burgers. Daarnaast moeten ook alle rapporten over de resultaten en uitvoering van hun taken alsmede rapporten van statelijk en administratief toezicht openbaar worden gemaakt. Tot slot moet informatie worden verstrekt over publieke

⁶⁴² Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus, Seletuskiri (Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet publieke informatie en aanverwante wetten, Memorie van Toelichting), 1027 SE, 8-11-2006, p. 14.

⁶⁴³ Andmekaitse inspektsioon 2016, p. 9-11.

⁶⁴⁴ Andmekaitse inspektsioon 2016, p. 10-11. Een brief kan natuurlijk wel meerdere verzoeken bevatten.

⁶⁴⁵ Andmekaitse inspektsioon, avaliku teabe asjas nr. 2.1.-3/18/2333, 05 oktober 2018 (beslissing van de inspectie gegevensbescherming).

⁶⁴⁶ Daarnaast moeten ook nog databases (anders dan registers) openbaar worden gemaakt op grond van art. 43 e.v. AvTS.

⁶⁴⁷ Art. 28(1) 3, 8, 14, 23 en 28 AvTS.

diensten en wijzigingen daarvan door alle informatiehouders die publieke diensten uitvoeren.

- b. **Informatie over ambtenaren werkzaam bij nationale en lokale overheidsorganen.**⁶⁴⁸ Ten eerste moet een functiebeschrijving en personalia (naam, e-mailadres, telefoonnummer etc.) van alle ambtenaren proactief worden verstrekt. Daarnaast zijn ook de salarissen van alle ambtenaren en beloningen zover die volgen uit secundaire arbeidsvoorwaarden openbaar.⁶⁴⁹ Om de privacy van ambtenaren te waarborgen worden die salarisgegevens in geanonimiseerde of niet-gepersonaliseerde vorm verstrekt.⁶⁵⁰ Ook openstaande vacatures moeten openbaar zijn. Voor publiekrechtelijke rechtspersonen geldt daarnaast dat de naam en het e-mailadres van de personen in het bestuur en de raad van toezicht openbaar wordt gemaakt.
- c. **Informatie over uitgaven en inkomsten van nationale en lokale overheidsorganen.**⁶⁵¹ Alle rapporten over inkomsten en uitgaven van organen moeten actief openbaar worden gemaakt. Daarnaast moeten lokale overheden informatie over alle publieke aanbestedingen openbaar maken. Het betreft de aankondiging dat een aanbesteding zal plaatsvinden en na de sluitingsdatum voor gegadigden ook de winnaar en het onderwerp. De beschikking hoeft echter niet actief openbaar worden gemaakt, omdat die vaak informatie zal bevatten die valt onder een uitzonderingsgrond.⁶⁵² Alle informatie over de budgetten en eigendommen die aan privaatrechtelijke rechtspersonen ter beschikking wordt gesteld, moet actief openbaar worden gemaakt. Tot slot moeten alle informatiehouders informatie over de overheidsbudgetten die aan hen beschikbaar zijn gesteld openbaar maken.
- d. **Voorgestelde wetten, regelgeving door de minister of lokale besturen en concepten van plannen die van publiek belang zijn**^{653, 654} Deze informatie moet actief openbaar worden gemaakt om inspraak en participatie van burgers mogelijk te maken.
- e. **Contactgegevens van de ambtenaar** die de informatie proactief openbaar heeft gemaakt moet ook openbaar zijn, zodat burgers weten waar zij terecht kunnen met vragen.⁶⁵⁵
- f. **Het documentenregister en databases** waarvoor geen uitzonderingen op het recht op toegang gelden, moet ook actief openbaar worden gemaakt, waarover meer in de volgende paragraaf.⁶⁵⁶

389. Uit het voorgaande blijkt dat bij sommige informatiecategorieën onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende entiteiten die onder de werkingssfeer van de AvTS vallen. Bepaalde documenten hoeven dan slechts door specifieke bestuursorganen openbaar te worden gemaakt, bijvoorbeeld alleen door organen van de nationale of lokale overheid en niet door privaatrechtelijke organen met een

⁶⁴⁸ Art. 28(1) 5, 6, 9 en 19 AvTS.

⁶⁴⁹ Andmekaitse inspeksioon 2016, p. 27.

⁶⁵⁰ Riigikohus halduskolleegium found in order 3-4-1-1-09 (RT III, 27, 199) of 19.05.2009.

⁶⁵¹ Art. 28(1) 11, 12, 20 en 21 AvTS.

⁶⁵² Andmekaitse inspeksioon 2016, p. 36; Andmekaitse inspeksioon Kohalike omavalitsuste võrgulehekülgede seire 2018 (inspectierapport websites lokale overheden), p. 4-5. Dat neemt niet weg dat de informatie welk kan worden opgevraagd.

⁶⁵³ In deze categorie vallen bijvoorbeeld bestemmingsplannen. Andmekaitse inspeksioon 2016, p. 30.

⁶⁵⁴ Art. 28(1) 15, 16, 17 AvTS.

⁶⁵⁵ Art. 28(2) AvTS.

⁶⁵⁶ Art. 28(1) 31 AvTS.

publieke taak.

8.5.2 Documentenregister en databases

390. Elk nationaal of lokaal overheidsorgaan alsmede elke publiekrechtelijk rechtspersoon is verplicht om een documentenregister bij te houden.⁶⁵⁷ Het hoofd van de informatiehouder is verantwoordelijk voor het organiseren van actieve openbaarheid. Daarvoor kan ook een team of een andere ambtenaar worden aangesteld.⁶⁵⁸ Deze entiteiten zijn verplicht de volgende documenten daarin te registreren:

- a. Documenten die ontvangen of verstuurd zijn door het orgaan; niet later dan de werkdag na ontvangst of verzending.
- b. Wetgeving, regelgeving en beschikkingen⁶⁵⁹; niet later dan de werkdag na ondertekening.
- c. Contracten; op de werkdag dat zij worden getekend.⁶⁶⁰

391. Het documentenregister is in de eerste plaats een register waarin bepaalde metadata over het document dat is geregistreerd wordt opgenomen. Slechts die documenten waarvoor geen enkele uitzondering op de toegang geldt, worden integraal openbaar gemaakt.⁶⁶¹ Ambtenaren moeten dus direct als het document in het register wordt ingevoerd beoordelen of er een uitzondering uit de AvTS (waarover in par. 7 meer) van toepassing is. Als er een uitzondering van toepassing is, hoeft de ambtenaar de betrokken passages niet weg te lakken. Dat hoeft pas als er een informatieverzoek wordt ingediend (passieve openbaarheid, zie par. 6). Wel moet in het documentenregister worden gemarkeerd dat sprake is van een vertrouwelijk document.⁶⁶² De metadata die in het documentenregister worden opgenomen zijn:⁶⁶³

- a. de afzender of de ontvanger;⁶⁶⁴
- b. de datum van aankomst of afgifte;
- c. de wijze waarop het document is ontvangen of verzonden (e-mail, post, etc.);
- d. de documentkenmerken (zoals titel);
- e. de aard van het document (verklaring, memorandum, resolutie, verzoek om informatie, brief, etc.); en
- f. indien toepasselijk, de toegangsbeperkingen tot het document.

392. Hieronder is ter illustratie een afbeelding opgenomen van een documentregister van het Nationaal

⁶⁵⁷ Art. 11 AvTS.

⁶⁵⁸ Art. 10 lid 1 en 2 AvTS.

⁶⁵⁹ Hiervoor wordt de term *Õigusakt* gebruikt. Daarmee wordt een besluit, zijnde een geschreven document afkomstig van een bestuursorgaan met een rechtsgevolg bedoeld. Daaronder vallen zowel 'algemeen verbindende voorschriften als beschikkingen. Administratieve beschikkingen zijn bijvoorbeeld gedefinieerd in art. 55 *Haldusmenetluse seadus* (Algemene wet bestuursrecht).

⁶⁶⁰ Art. 12 AvTS.

⁶⁶¹ Art. 12 lid 4 onder 1 AvTS.

⁶⁶² Deze markeringsmogelijkheid is bevestigd in een e-mail van de Information Management Adviser van het ministerie van binnenlandse zaken van Estland d.d. 23 mei 2022.

⁶⁶³ Het is ook mogelijk dat de metadata zelf valt onder een uitzonderingsgrond, bijvoorbeeld persoonsgegevens (Andmekaitse inspeksioon 2016, p. 15).

⁶⁶⁴ Deze informatie wordt weggelaten indien het een natuurlijk persoon betreft op grond van art. 12 lid 3 onder 1 AvTS (Andmekaitse inspeksioon 2016, p. 12).

financiële controlebureau.⁶⁶⁵

393. Over de registratie van documenten bestaat specifieke regelgeving, namelijk de Asjaajamiskorra ühtsed alused (Algemene basis voor administratieve procedures). Deze regelgeving bepaalt aan welke standaarden documenten en het register moeten voldoen.

394. Een documentenregister kwalificeert ook als database in de zin van art. 43 lid 1 AvTS. De term 'database' is een formele juridische definitie. Dat betekent dat het niet afhankelijk is van de feitelijke kenmerken van de informatie, maar van de juridische kwalificatie in de wet. Databases kunnen dus enkel ontstaan bij wet of bij lokale verordening.⁶⁶⁶ Een database hoeft niet digitaal te zijn. In principe zijn alle geordende lijsten met informatie een database in materiële zin volgens de AvTS. Een voorbeeld van informatie die kwalificeert als een database omdat een bijzondere wet dat bepaalt, is het openbare aanbestedingsregister.⁶⁶⁷ Als sprake is van een database dan moet deze worden opgenomen in het RIHA-systeem (waarover meer in de volgende paragraaf). Hieronder is het RIHA-systeem afgebeeld.⁶⁶⁸

| Alarm center | delta:70007446 | Delta Document Management System | in use | registered | 2022-06-01 14:08:07 |
|--------------------------|----------------------|---|-----------|------------|---------------------|
| Ministry of the Interior | imdhs:70000562 | Delta Document Management System | in use | registered | 2022-05-06 12:12:07 |
| Social Insurance Board | 70001975-dora | DOIRA electronic document management system | in use | registered | 2022-05-06 08:19:09 |
| Kanepi Parish Government | 77000186-KanepiDelta | Cannabis Municipal Delta | in use | registered | 2022-03-29 11:39:54 |
| Ministry of Finance | 70002727-imdhs | Valga County Government Document Management System Delta | completed | registered | 2022-02-10 08:42:12 |
| Ministry of Finance | 70002452-imdhs | Härju County Government Document Management System Delta | completed | registered | 2022-02-10 08:40:06 |
| Ministry of Finance | 70002791-imdhs | Viljandi County Government Document Management System Delta | completed | registered | 2022-02-10 08:39:36 |
| Ministry of Finance | 70001449-imdhs | Ida-Viru County Government Document Management System Delta | completed | registered | 2022-02-10 08:39:09 |
| Ministry of Finance | from Jaane viinus | Lääne-Viru County Government Document Management System Delta | completed | registered | 2022-02-10 08:38:44 |
| Ministry of Finance | 70001834-imdhs | Hiiu County Government Document Management System Delta | completed | registered | 2022-02-10 08:38:23 |
| Ministry of Finance | 70000603-imdhs | Pärnu County Government Document Management System Delta | completed | registered | 2022-02-10 08:35:12 |
| Ministry of Finance | 70000622-wd | Tartu County Government Document Management System Delta | completed | registered | 2022-02-01 14:20:12 |

⁶⁶⁵ www.riigikontroll.ee.

⁶⁶⁶ Andmekaitse inspeksioon 2016, p. 33.

⁶⁶⁷ Dit register is een database in de zin van art. 43 lid 1 AvTS op grond van art. 180 lid 4 Riigihangete seadus (Aanbestedingswet).

⁶⁶⁸ www.riha.ee.

8.5.3 Forum voor, en wijze van openbaarmaking: het RIHA-systeem

395. Veel van de informatie die proactief openbaar moet worden gemaakt, moet op de website van de informatiehouder worden geplaatst, vaak in machine-leesbare vorm.⁶⁶⁹
396. Sinds 2008 gelden vereisten die gericht zijn op het zo toegankelijk mogelijk maken van de informatie in databases.⁶⁷⁰ Hoofdstuk 5¹AvTS en de daarop gebaseerde Riigi infosüsteemi haldussüsteem (Regeling omtrent een nationaal systeem voor informatiemanagement) regelen op welke manier de databases worden gestandaardiseerd, zodat deze 'open databases' kunnen worden opgenomen in het RIHA-systeem.⁶⁷¹ Alle documentregisters van nationale en lokale overheidsorganen en publiekrechtelijke rechtspersonen, alsmede alle databases die moeten worden opgesteld op grond van bijzondere wetgeving worden geregistreerd in het RIHA-systeem. In het RIHA-systeem kan dus worden gezocht naar een specifieke database, waarnaar een hyperlink is opgenomen en ook andere gegevens over de database (verantwoordelijk orgaan, onderwerp, etc.). Er kan in het RIHA-systeem dus niet binnen de diverse databases worden gezocht.
397. Het RIHA-systeem wordt onderhouden door de Riigi Infosüsteemi Amet (*Nationale autoriteit voor het informatiesysteem*), dat valt onder het ministerie van Economische Zaken en Communicatie.⁶⁷² Het doel van de database is het mogelijk maken van transparantie.⁶⁷³
398. Het RIHA-systeem maakt deel uit van de X-road van Estland. Het centrale idee van de X-road is het mogelijk maken voor overheidsorganen en private partijen om informatie op te halen bij (andere) overheidsorganen. Het RIHA-systeem is het 'open' onderdeel van de X-road, waar personen vrije toegang tot hebben. Er zijn echter ook databases die intern zijn, bijvoorbeeld omdat ze alleen persoonlijke informatie bevatten. X-road maakt het, kort gezegd, mogelijk voor bestuursorganen onderling om informatie uit te wisselen of voor private partijen om dat op te vragen.

8.6 Passieve openbaarmaking

399. Naast actieve openbaarmakingsverplichtingen hebben bestuursorganen ook een verplichting om informatie op verzoek, passief, openbaar te maken. Bij de passieve openbaarmaking speelt het documentenregister een belangrijke rol. Doordat het voor burgers inzichtelijk is over welke (belangrijke) documenten de informatiehouder beschikt, is het mogelijk om gericht informatie op te vragen. De meeste documentverzoeken zien op documenten die wel in het documentregister zijn opgenomen,

⁶⁶⁹ Art. 29 AvTS. Dat de informatie machine-leesbaar moet zijn, is deels een implementatie van de Open Data Richtlijn (Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information; Avaliku teabe seaduse muutmise seadus, Seletuskiri (Memorie van Toelichting op een wijziging van de AvTS), 21-0417 / 11, 04-06-2021).

⁶⁷⁰ Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus, Seletuskiri (Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet publieke informatie en aanverwante wetten, Memorie van Toelichting), 1027 SE, 8-11-2006. RT I 2007, 12, 66

⁶⁷¹ Art. 9 Riigi infosüsteemi haldussüsteem.

⁶⁷² Art. 7(1) en (2) Riigi infosüsteemi haldussüsteem.

⁶⁷³ Art. 2 Riigi infosüsteemi haldussüsteem.

maar niet integraal openbaar zijn.⁶⁷⁴

8.6.1 Informatieverzoeken: aantallen en feitelijke beslistermijnen

400. Wij hebben geen statistieken kunnen vinden over het aantal informatieverzoeken dat in Estland wordt ingediend. Het ministerie van binnenlandse zaken van Estland heeft ook per e-mail bevestigd dat het aantal verzoeken dat bij de Rijksoverheid wordt ingediend niet bekend is, omdat ieder bestuursorgaan wordt beschouwd als 'informatiehouder'.⁶⁷⁵ Volgens de Inspectie gegevensbescherming worden er elk jaar meer verzoeken op basis van de AvTS gedaan en ook meer geschillen over de wet aan hem voorgelegd, namelijk 2.782 in 2018, 3.798 in 2019 en 4.173 in 2020. Opvallend is dat de meeste geschillen zien op informatie die aan private rechtspersonen (bedrijven) wordt gevraagd (2.770 in 2020) en minder geschillen gericht zijn tegen publieke rechtspersonen (810 in 2020). Hieronder is de tabel afkomstig uit het jaarverslag over de AvTS van de Inspectie Gegevensbescherming afgebeeld.⁶⁷⁶

| Legal order | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|--------------|--------------|--------------|
| A legal person governed by public law, a constitutional institution, or an agency thereof | 18 | 22 | 26 |
| Local government agency | 328 | 668 | 666 |
| Authority of executive power or other national institution | 99 | 121 | 118 |
| Register of state agencies | 445 | 811 | 810 |
| Non-profit association | 238 | 341 | 404 |
| Foundation | 90 | 107 | 114 |
| Commercial association | 3 | 7 | 7 |
| Non-profit associations and foundations register | 331 | 455 | 525 |
| Public limited company | 221 | 240 | 231 |
| European company (Societas Europea) | 4 | 4 | 4 |
| Self-employed person | 42 | 50 | 49 |
| Private limited company | 1.664 | 2.127 | 2.419 |
| Commercial association | 24 | 28 | 28 |
| General partnership | 4 | 5 | 6 |
| Limited partnership | 6 | 8 | 9 |
| Branch of a foreign company | 21 | 25 | 24 |
| Commercial register | 1.986 | 2.487 | 2.770 |
| Apartment association | | | |
| Register of apartment associations | 20 | 45 | 68 |
| Total | 2,782 | 3,798 | 4,173 |

8.6.2 Proces van openbaarmaking

401. Verzoeken kunnen zowel mondeling als schriftelijk worden ingediend.⁶⁷⁷ Een verzoek moet de volgende onderdelen bevatten:

- De naam en achternaam van de verzoeker (en als het verzoek wordt gedaan voor een rechtspersoon: de naam van de rechtspersoon);
- De wijze waarop de verzoeker en de informatiehouder zullen communiceren (bijvoorbeeld wanneer er om een verduidelijking van het verzoek wordt verzocht door de informatiehouder);
- De inhoud van de gevraagde informatie of de soort, titel en inhoud van het document waarnaar

⁶⁷⁴ Aldus de Information Management Adviser van het ministerie van binnenlandse zaken van Estland, e-mail d.d. 23 mei 2022.

⁶⁷⁵ Dit is bevestigd per e-mail door de Information Management Adviser van het ministerie van binnenlandse zaken van Estland d.d. 23 mei 2022.

⁶⁷⁶ Andmekaitse inspektsioon, *avaliku teabe seaduse täitmisest ja isikuandmete kaitse tagamisest aastal 2020*, 2020, p. 65.

⁶⁷⁷ Art. 13 AvTS.

wordt verzocht; en

d. De wijze waarop de verzoeker kennis wil nemen van de informatie.

402. De informatiehouder is verplicht om een persoon te assisteren bij het doen van een informatieverzoek die aan deze eisen voldoet. Die verplichting valt uiteen in vier verplichtingen.⁶⁷⁸ Ten eerste moet de procedure van een informatieverzoek op de website worden uiteengezet. Ten tweede moet een verzoeker worden geassisteerd door bijvoorbeeld inzichtelijk te maken welke informatie beschikbaar is bij het orgaan. Ten derde moeten verkeerd geadresseerde verzoeken worden doorgestuurd naar de verantwoordelijke ambtenaar⁶⁷⁹ of verantwoordelijke informatiehouder.⁶⁸⁰ Ten vierde moet bij een verzoek dat niet voldoende duidelijk of concreet is, de informatiehouder contact opnemen met de verzoeker zodat die het verzoek kan specificeren. Een informatiehouder moet reageren op het verzoek op de wijze waarop de verzoeker heeft gevraagd, tenzij dat niet mogelijk of onredelijk bezwarend is voor de informatiehouder.⁶⁸¹

403. Het hoofd van de informatiehouder, een natuurlijk persoon, is verantwoordelijk voor de toegang tot informatie. Dit hoofd kan een team of een ambtenaar aanstellen die verantwoordelijk is voor het beantwoorden van informatieverzoeken. Als er geen persoon is aangewezen dan is elke persoon werkzaam bij het orgaan die het verzoek heeft ontvangen ook verantwoordelijk voor het beantwoorden daarvan.⁶⁸²

404. In beginsel brengt de informatiehouder geen kosten in rekening voor het reageren op informatieverzoeken, behalve de reële kosten voor het kopiëren van fysieke documenten. Die reële kosten worden niet in rekening gebracht als het verzoek ziet op informatie voor wetenschappelijke doeleinden of als de verzoeker niet de middelen heeft om de kosten te dragen.⁶⁸³

405. Verzoeken die worden gedaan onder de MSVS volgen niet dezelfde procedure als informatieverzoeken die worden gedaan onder de AvTS. De MSVS volgt de standaardprocedure die is neergelegd in de Haldusmenetluse seadus (Algemene wet bestuursrecht).

8.6.3 Begrenzing van de omvang van het verzoek

406. Een verzoek kan worden afgewezen als het verzoek een grote hoeveelheid informatie omvat.⁶⁸⁴ Dit geldt zowel voor verzoeken op grond van de AvTS als MSVS. Een verzoek is onredelijk omvangrijk indien het de uitvoering van publieke taken frustreert of het onredelijk hoge kosten met zich brengt. De standaard die aan deze toets ten grondslag wordt gelegd is of het vereist is om de werkverdeling van de organisatie te wijzigen.⁶⁸⁵ Uit jurisprudentie blijkt dat daarvan redelijk snel sprake is: 46 documenten

⁶⁷⁸ Art. 15 AvTS.

⁶⁷⁹ Doordat bij elk besluit de contactgegevens van de verantwoordelijke ambtenaar zijn bijgevoegd, is het mogelijk om de juiste ambtenaar direct te berichten. Daarnaast wordt in art. 15 AvTS verwezen.

⁶⁸⁰ Art. 21 AvTS.

⁶⁸¹ Art. 17 AvTS.

⁶⁸² Art. 10 AvTS.

⁶⁸³ Art. 25 en 26 AvTS.

⁶⁸⁴ Art. 23 lid 2 onder 3 AvTS.

⁶⁸⁵ Riigikohus halduskolleegium (supreme court administratieve kamer) 10 september 2021, nummer 3-19-2069. In deze zaak zou een informatiehouder 31.000 database gegevens handmatig moeten doorzoeken, omdat een persoon verzocht om alle uitgaven aan bloemen en decoraties. Het verzoek werd afgewezen op grond dat het een wijziging in de werkverdeling van de informatiehouder zou meebrengen; zie ook: Andmekaitse inspektsioon, avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/19/3922, 16 december 2019 (beslissing van de inspectie gegevensbescherming).

die samen 120 pagina's bevatten en waarvan veel informatie viel onder een uitzonderingsgrond, werd al gezien als een onredelijk omvangrijk verzoek.⁶⁸⁶ Er wordt dus feitelijk gekeken naar hoeveel werklast het verzoek oplevert. Daarom is het van belang op welke wijze de informatie in de database van de informatiehouder is ingevoerd en op welke wijze deze doorzoekbaar is. Daarnaast is opvallend dat ook het feit dat er uitzonderingen op het recht op informatie moeten worden toegepast wordt meegenomen in de motivering voor het oordeel om een verzoek af te wijzen.⁶⁸⁷

407. Uit het voorgaande volgt dat de toegestane omvang van een verzoek sterk is ingeperkt. Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat het in Estland mogelijk is om gericht om informatie te verzoeken, omdat het door de documentenregisters mogelijk is om te bekijken welke informatie zich onder de informatiehouder bevindt.

8.6.4 Termijnen

408. De AvTS bepaalt dat op verzoeken direct, maar niet langer dan vijf werkdagen later moet worden gereageerd door de informatiehouder.⁶⁸⁸ Als het verzoek door haar omvang of complexiteit niet binnen die vijf werkdagen kan worden beantwoord, dan kan de informatiehouder de termijn verlengen met vijftien werkdagen.⁶⁸⁹ Deze verlengingsbeslissing moet worden gemotiveerd.

409. Als het een informatieverzoek op grond van de MSVS betreft, dan geldt een beslistermijn van 30 kalenderdagen. Deze standaardtermijn kan worden verlengd met hooguit twee maanden.⁶⁹⁰

8.7 Uitzonderingsgronden

410. De uitzonderingen op het recht op informatie zijn neergelegd in art. 35 AvTS. Dit artikel bevat twee niveaus van uitzonderingen. In het eerste lid staan 19 categorieën informatie die de informatiehouder *moet* uitzonderen van openbaarheid (absolute uitzonderingsgronden). In het tweede lid staan vier categorieën informatie beschreven die de informatiehouder *mag* uitzonderen van openbaarheid (relatieve uitzonderingsgronden). In essentie zien de absolute uitzonderingen op staatsbelangen (bijv. economische of defensie belangen) en privébelangen (bijv. persoonsgegevens of bedrijfsgevoelige informatie) beschermen, en betreffen de relatieve uitzonderingen de belangen van de informatiehouder zelf (bijv. interne verhandelingen of informatie over de rechtspositie in civiele geschillen waar de informatiehouder zelf bij betrokken is).

411. Voor het toepassen van de absolute uitzonderingsgronden hoeft geen belangenafweging te worden gemaakt. De informatiehouder kan volstaan met de motivering waarom bepaalde informatie in de uitgezonderde categorie valt. De relatieve uitzonderingsgronden zijn facultatief geformuleerd. Voor de

⁶⁸⁶ Andmekaitse inspektsioon, avaliku teabe asjas nr. 2.1.-3/18/2333, 05 oktober 2018 (beslissing van de inspectie gegevensbescherming). Ook in Tartu halduskohus, Zaak nummer 3-20-2600, 22 juli 2021 (uitspraak van de bestuursrechter (Tartu)) was er redelijk snel sprake van onredelijke omvangrijke verzoeken. In die zaak vroeg een persoon om 7 dagen aan data die in een database was ingevoerd. Dat verzoek mocht ook worden afgewezen.

⁶⁸⁷ Tartu halduskohus, zaaknummer 3-20-2600, 22 juli 2021 (uitspraak van de bestuursrechter (Tartu)).

⁶⁸⁸ Art. 18 lid 1 AtVS.

⁶⁸⁹ Art. 19 AvTS.

⁶⁹⁰ Art. 6 MSVS.

toepassing daarvan is wel een belangenafweging vereist.⁶⁹¹

412. In art. 36 AvTS zijn voor de nationale en lokale overheidsorganen, publiekrechtelijke rechtspersonen en staatsbedrijven 12 categorieën informatie opgenomen die uitgezonderd zijn van de hiervoor genoemde uitzonderingen in art. 35 AvTS. Daarmee heeft de wetgever dus een generieke belangenafweging gemaakt voor gevallen waar het belang van openbaarheid groter is dan het belang van geheimhouding. Het betreft onder meer de volgende informatie:

- Informatie over het functioneren van organen.⁶⁹² Hieronder vallen onderzoeken over de effectiviteit van organen en informatie over de publieke diensten en de kwaliteit daarvan. Opmerkelijk is dat expliciet is bepaald dat alle informatie die reputatieschade kan opleveren voor het orgaan of de ambtenaren die daarbij werkzaam zijn, openbaar is, behoudens gevoelige persoonlijke informatie.
- Informatie over publiek geld.⁶⁹³ Hieronder vallen de budgetten van de organen, de salarissen van ambtenaren en eigendommen van overheden.

413. Informatie is pas uitgezonderd van openbaarheid als het hoofd van de informatiehouder hiertoe heeft beslist (zoals genoemd in paragraaf 8.6.2).⁶⁹⁴ Deze bevoegdheid om een uitzonderingsgrond toe te passen, kan worden gedelegeerd aan ambtenaren via een interne werkverdeling.⁶⁹⁵

414. Aangezien het uitgangspunt van de AvTS is dat alle publieke informatie openbaar is, worden de uitzonderingsgronden op drie wijzen begrensd. Ten eerste moeten uitzonderingsgronden altijd restrictief worden toegepast om het recht op toegang tot publieke informatie zo goed mogelijk te verwezenlijken.⁶⁹⁶

415. Ten tweede moet, indien slechts een deel van het document informatie bevat die onder een uitzonderingsgrond valt, de informatiehouder die informatie weglakken, zodat de rest van het document wel openbaar kan worden gemaakt.⁶⁹⁷

416. Ten derde is er altijd een termijn verbonden aan de toepasselijkheid van de uitzondering.⁶⁹⁸ In sommige gevallen is die duur verbonden aan een specifieke gebeurtenis. Informatie over administratief toezicht is bijvoorbeeld niet meer uitgezonderd nadat het toezichthoudende orgaan een beslissing heeft genomen op basis van die informatie.⁶⁹⁹ Als een beslissing is genomen, kan de onderliggende informatie dus worden geopenbaard. De maximale termijn voor een uitzondering is vijf jaar, maar die

⁶⁹¹ Op basis van art. 4 Haldusmenetluse seadus (Algemene wet bestuursrecht). Hierin staat beschreven dat als een bestuursorgaan beleidsvrijheid heeft, die een afweging moet maken tussen de betrokken belangen, met daarbij het doel van de wettelijke bepaling in het achterhoofd.

⁶⁹² Art 36 lid 1 onder 5, 6, 7 en 8 AvTS.

⁶⁹³ Art. 36 lid 1 onder 9, 10, en 11 AvTS.

⁶⁹⁴ Art. 34 lid 2 AvTS en art. 41 lid 1 AvTS.

⁶⁹⁵ Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus, Seletuskiri (Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet publieke informatie en aanverwante wetten, Memorie van Toelichting), 1027 SE, 8-11-2006, p. 17.

⁶⁹⁶ Riigikohus halduskolleegium nummer 3-20-1265, 18 april 2022 (uitspraak van de supreme court, administratieve kamer).

⁶⁹⁷ Riigikohtus 3-3-1-57 -03 Date of decision October 23, 2003 (uitspraak van de supreme court, administratieve kamer).

⁶⁹⁸ Art. 40 lid 1 AvTS.

⁶⁹⁹ Art. 40 lid 2 AvTS.

termijn kan verlengd worden als de redenen voor uitzondering na vijf jaar nog bestaan. Persoonsgegevens worden voor 75 jaar uitgezonderd van openbaarheid.⁷⁰⁰

8.8 Toezicht, handhaving en rechtsbescherming

417. Vier organisaties houden toezicht op de naleving van de AvTS: 1) de Inspectie Gegevensbescherming, 2) het Staat Informatiesysteem Bestuur, 3) Statistiek Estland en 4) de Autoriteit consumentenbescherming en technisch toezicht.⁷⁰¹ Het is daarnaast ook mogelijk om in beroep te gaan bij de bestuursrechter.

8.8.1 Toezicht door de Inspectie Gegevensbescherming

418. In Estland wordt toegezien op de naleving van de AvTS door de Inspectie Gegevensbescherming. Dit orgaan houdt ook toezicht op de naleving van de Isikuandmete kaitse seadus (Wet persoonsgegevens).⁷⁰² De Inspectie Gegevensbescherming heeft daarnaast ook bevoegdheden die zien op de interne informatiehuishouding van overheidsorganen.

419. De Inspectie Gegevensbescherming houdt administratief toezicht op informatiehouders.⁷⁰³ Dat houdt onder meer in dat de Inspectie Gegevensbescherming inspecties mag uitvoeren bij informatiehouders, om toe te zien op de naleving van de volgende verplichtingen:

- a. De vereisten voor het passief openbaar maken van overheidsinformatie;
- b. De vereisten van het publiceren van informatie op de website, de mobiele app (maar niet op de technische vereisten daarvan);
- c. Op de toepassing van de uitzonderingsgronden; en
- d. Op de introductie, onderhoud, reorganisatie en beëindiging van databases.

420. Daarnaast vervult de Inspectie Gegevensbescherming ook een taak als administratief beroepsinstantie voor klachten van burgers over de toepassing van de AvTS door informatiehouders.⁷⁰⁴ De Inspectie Gegevensbescherming kan daarbij een bevel tot naleving geven aan informatiehouders. De Inspectie Gegevensbescherming is niet bevoegd om geschillen ten aanzien van de MSVS te beslechten.⁷⁰⁵

8.8.2 Toezicht door andere toezichthouders

421. De andere drie toezichthouders hebben een specifiek terrein waarop zij toezicht houden. Het Staat Informatiesysteem Bestuur houdt toezicht op de technische bescherming van de interne informatiesystemen van de informatiehouders, alsmede de aansluiting op de X-road.⁷⁰⁶ Statistiek Estland houdt toezicht op het databeheer van de informatiehouders.⁷⁰⁷ De Autoriteit consumentenbescherming en

⁷⁰⁰ Art. 40 lid 3 AvTS.

⁷⁰¹ Art. 44 AvTS.

⁷⁰² Art. 56 Isikuandmete kaitse seadus. Andmekaitse Inspektsioon, compliance with the public information act and ensuring the protection of personal data in 2020, annual report 2020 (in Engels beschikbaar), p. 4-8.

⁷⁰³ Art. 45 AvTS.

⁷⁰⁴ Art. 51 AvTS.

⁷⁰⁵ Andmekaitse inspektsioon, avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/19/3922, 16 december 2019 (beslissing van de inspectie gegevensbescherming).

⁷⁰⁶ Art. 53 lid 1 AvTS.

⁷⁰⁷ Art.53 lid 2 AvTS.

technisch toezicht houdt toezicht op de website en de mobiele app van informatiehouders.⁷⁰⁸

8.8.3 Rechtsbescherming door de bestuursrechter

422. Naast het kunnen indienen van een klacht bij de Inspectie Gegevensbescherming, kunnen burgers geschillen over de AvTS ook voorleggen aan de bestuursrechter.⁷⁰⁹ Een beslissing van de Inspectie Gegevensbescherming is niet vereist voor de opening van de rechtsgang naar de bestuursrechter. Ook beslissingen van de Inspectie Gegevensbescherming kunnen worden voorgelegd aan de bestuursrechter.⁷¹⁰ Het beroep wordt dan ingesteld tegen de oorspronkelijke beslissing van de informatiehouder (en niet tegen de beslissing op de klacht van de Inspectie Gegevensbescherming).

423. Estland kent drie bestuursrechtelijk instanties in totaal, met als hoogste rechter de Riigikohus halduskolleegium.

8.9 Afronding

424. In dit hoofdstuk staat de openbaarheid van overheidsinformatie in Estland centraal. Samenvattend kan worden gesteld dat de Estse wetgeving over de openbaarheid van overheidsinformatie de volgende kenmerken bevat:

425. *Uitgangspunten voor openbaarheid.* In Estland is het recht op toegang tot publieke informatie verankerd in de Grondwet en wordt het niet alleen gekoppeld aan het recht op vrijheid van meningsuiting, maar ook aan het recht om vragen te stellen en voorstellen te doen aan het (lokale) bestuur. Het recht op toegang tot documenten is uitgewerkt in de Avaliku teabe seadus ("AvTS", Wet publieke informatie). Het doel van de AvTS is om iedereen toegang te bieden tot informatie voor algemeen gebruik op basis van de democratische en sociale rechtsstaat en een open samenleving en om publieke controle op de uitvoering van overheidstaken mogelijk te maken. Daarnaast is het tegengaan van corruptie een belangrijk doel van de wet. Estland staat ten slotte bekend om een verregaande digitalisatie van overheidsdiensten en contact, ook wel 'e-overheid' genoemd. Doordat Estland relatief ver is met de digitalisering van de overheid, is er een grote focus op actieve openbaarheid.

426. *De reikwijdte van de wetgeving.* De AvTS regelt het recht op toegang tot documenten die publieke informatie bevat. Estland heeft daarnaast nog een Arhiiviseadus (Archiefwet) en Isikuandmete kaitse seadus (Wet persoonsgegevens). De Inspectie Gegevensbescherming ziet toe op de naleving van zowel de AvTS als de Wet persoonsgegevens. Interessant is dat naast de AvTS, de Märgukirjale ja selgitustatolusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus ("MSVS", Wet op antwoorden op memoranda, verzoek tot opheldering en collectieve actie) bestaat. De MSVS geeft (anders dan de AvTS) burgers het recht om te vragen om informatie die nog niet is vastgelegd in een document.

427. De reikwijdte van de AvTS omvat alle entiteiten die houders zijn van publieke informatie (informatiehouders). Informatiehouders zijn ten eerste nationale en lokale overheidsorganen, ten tweede

⁷⁰⁸ Art.53 lid 3 AvTS.

⁷⁰⁹ Art.46 lid 1 AvTS.

⁷¹⁰ Art.46 lid 2 AvTS.

publiekrechtelijke rechtspersonen⁷¹¹ en ten slotte bepaalde private rechtspersonen.⁷¹² Ten slotte worden nog een aantal entiteiten gelijkgesteld met informatiehouders. Onder die laatste categorie vallen ondernemingen die op grond van een exclusief recht of van nature een monopolie hebben op een markt. Alle informatie over de levering en prijs van goederen of diensten van deze ondernemingen is openbaar. Daarnaast zijn alle privaatrechtelijke rechtspersonen die publiek geld ontvangen om te assisteren bij publieke taken verplicht om de informatie over de besteding daarvan openbaar te maken. Er is een aantal verschillen in de regimes tussen privaatrechtelijke rechtspersonen met een publieke taak enerzijds en publiekrechtelijke rechtspersonen anderzijds. Die verschillen bestaan vooral bij de verplichtingen die zien op de actieve openbaarmaking van documenten.

428. *De reikwijdte van het recht op informatie.* Het Estse recht op documenten heeft betrekking op 'publieke informatie'. De AvTS hanteert een brede definitie van publieke informatie. Alle informatie die op enige wijze is vastgelegd in een document en ziet op een bestuurlijke aangelegenheid is publieke informatie. Concepten en andere voorbereidende documenten vallen onder de definitie van publieke informatie. Een concept is elk werkdocument dat nog niet is ondertekend. Onder andere voorbereidende documenten vallen memo's, mededelingen, notities, adviezen etc. Hieronder valt ook interne communicatie, oftewel alle interne e-mails. Dergelijke documenten kunnen deels via de uitzonderingsgronden worden uitgesloten van openbaarheid. Het hoofd van de informatiehouder kan beslissen om een concept of voorbereidend document niet op te nemen in het documentenregister (maar is daar niet toe verplicht) als de belangenafweging in het voordeel uitvalt van een belang dat wordt beschermd door een uitzonderingsgrond. Echter, ook als een concept niet wordt opgenomen in het (openbare) documentenregister dan moet het nog wel worden bewaard, omdat als een informatieverzoek wordt ingediend nogmaals beoordeeld zal worden of deze documenten alsnog openbaar moeten worden gemaakt.

429. *Actieve openbaarmaking.* De AvTS noemt 32 categorieën informatie die houders van publieke informatie actief openbaar moeten maken. Er zijn zes thema's te herkennen in deze categorieën, namelijk (a) informatie over de organisatie van en uitvoering van publieke taken, (b) informatie over ambtenaren,⁷¹³ (c) informatie over uitgaven en inkomsten van nationale en lokale overheidsorganen,⁷¹⁴ (d)

⁷¹¹ Publiekrechtelijke rechtspersonen worden aangewezen in de wet. Deze overlappen voor een deel met nationale en gemeentelijke overheidsorganen. Het andere deel zijn publieke organen die onafhankelijker zijn van de overheid, zoals universiteiten of het werkloosheidsfonds.

⁷¹² Privaatrechtelijke rechtspersonen zijn informatiehouders indien zij op basis van de wet, een besluit of een contract een publieke taak uitvoeren, waaronder taken op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg of sociale dienstverlening vallen. Een publieke taak is een taak die een publiekrechtelijk rechtspersoon op basis van de wet is toegewezen. Een publieke taak hoeft geen bestuursbevoegdheden mee te brengen. Het verzorgen van goede leefomstandigheden voor gevangenen kan ook een publieke taak zijn. Het is dus niet doorslaggevend of de taak wordt uitgevoerd door een private rechtspersoon, maar of de taak als publiek is aangewezen door de wet.

⁷¹³ Van alle ambtenaren moet een functiebeschrijving en personalia (naam, e-mailadres, telefoonnummer etc.) proactief worden verstrekt. Daarnaast zijn ook de salarissen van alle ambtenaren en beloningen zover die volgen uit secundaire arbeidsvoorwaarden openbaar. Om de privacy van ambtenaren te waarborgen worden die salarisgegevens in geanonimiseerde of niet-gepersonaliseerde vorm verstrekt. Voor publiekrechtelijke rechtspersonen geldt dat de naam en het e-mailadres van de personen in het bestuur en de raad van toezicht openbaar wordt gemaakt.

⁷¹⁴ Alle rapporten over inkomsten en uitgaven van organen moeten actief openbaar worden gemaakt. Daarnaast moeten lokale overheden informatie over alle publieke aanbestedingen openbaar maken. Alle informatie over de budgetten en eigendommen die aan privaatrechtelijke rechtspersonen ter beschikking wordt gesteld, moet actief openbaar worden gemaakt. Tot slot moeten alle informatiehouders informatie over de overheidsbudgetten die aan hen beschikbaar zijn gesteld openbaar maken.

voorgestelde wetten, regelgeving door de minister of lokale besturen en concepten van plannen die van publiek belang zijn, (e) contactgegevens van de ambtenaar die de informatie proactief openbaar heeft gemaakt – zodat burgers weten waar zij terecht kunnen met vragen, en (f) documentenregisters en databases waarvoor geen uitzonderingen op het recht op toegang gelden.

430. *Documentenregister en databases.* Elk nationaal of lokaal overheidsorgaan alsmede elke publiekrechtelijk rechtspersoon is verplicht om een documentenregister bij te houden. Hierin moeten de volgende documenten worden geregistreerd: (a) documenten die ontvangen of verstuurd zijn door het orgaan; niet later dan de werkdag na ontvangst of verzending; (b) wetgeving, regelgeving en beschikkingen; niet later dan de werkdag na ondertekening; en (c) contracten; op de werkdag dat zij worden getekend. Het documentenregister is in de eerste plaats een register waarin bepaalde metadata over het document dat is geregistreerd wordt opgenomen.⁷¹⁵ Slechts die documenten waarvoor geen enkele uitzondering op de toegang geldt, worden integraal openbaar gemaakt. Ambtenaren moeten dus direct als het document in het register wordt ingevoerd beoordelen of er een uitzonderingsgrond van toepassing is.

431. Een documentenregister kwalificeert ook als database in de zin van art. 43 lid 1 AvTS. De term 'database' is een formele juridische definitie. Dat betekent dat het niet afhankelijk is van de feitelijke kenmerken van de informatie, maar van de juridische kwalificatie in de wet. Databases kunnen dus enkel ontstaan bij wet of bij lokale verordening. Een database hoeft niet digitaal te zijn. In principe zijn alle geordende lijsten met informatie een database in materiële zin volgens de AvTS. Een voorbeeld van informatie die kwalificeert als een database omdat een bijzondere wet dat bepaalt, is het openbare aanbestedingsregister. Veel van de informatie die proactief openbaar moet worden gemaakt, moet op de website van de informatiehouder worden geplaatst. Estland heeft daarnaast regels die zijn gericht op het standaardiseren van informatie in databases (inclusief de documentenregisters), zodat deze 'open databases' kunnen worden opgenomen in het RIHA-systeem. In het RIHA-systeem kan worden gezocht naar een specifieke database, waarnaar een hyperlink is opgenomen en ook andere gegevens over de database (verantwoordelijk orgaan, onderwerp, etc.). Het RIHA-systeem maakt deel uit van de X-road van Estland. Het centrale idee van de X-road is het mogelijk maken voor overheidsorganen en private partijen om informatie op te halen bij (andere) overheidsorganen.

432. *Passieve openbaarmaking.* In Estland zijn geen gegevens bekend over het aantal informatieverzoeken gedaan bij de overheid.⁷¹⁶ Volgens de Inspectie Gegevensbescherming worden wel elk jaar meer verzoeken op basis van de AvTS gedaan. De Inspectie gegevensbescherming behandelt ook steeds meer geschillen, namelijk 2.782 in 2018, 3.798 in 2019 en 4.173 in 2020. De informatiehouder is verplicht om een persoon te assisteren bij het doen van een informatieverzoek die aan deze eisen voldoet. Die verplichting valt uiteen in vier verplichtingen. Ten eerste moet de procedure van een informatieverzoek op de website worden uiteengezet. Ten tweede moet een verzoeker worden geassisteerd door bijvoorbeeld inzichtelijk te maken welke informatie beschikbaar is bij het orgaan. Ten derde moeten verkeerd geadresseerde verzoeken worden doorgestuurd naar de verantwoordelijke ambtenaar of informatiehouder. Ten vierde moet bij een verzoek dat niet voldoende duidelijk of concreet is, de

⁷¹⁵ De metadata die in het documentenregister worden opgenomen zijn: de afzender of de ontvanger; de datum van aankomst of afgifte; de wijze waarop het document is ontvangen of verzonden (e-mail, post, etc.); de referenties van het document; de aard van het document (verklaring, memorandum, resolutie, verzoek om informatie, brief, etc.); en de beperkingen op de toegang tot het document.

⁷¹⁶ Dit is bevestigd per e-mail door de Information Management Adviser van het ministerie van binnenlandse zaken van Estland d.d. 23 mei 2022.

informatiehouder contact opnemen met de verzoeker zodat die het verzoek kan specificeren.

433. *Omvang van het verzoek.* Een verzoek kan worden afgewezen als het verzoek een grote hoeveelheid informatie omvat. Dit geldt zowel voor verzoeken op grond van de AvTS als MSVS. Een verzoek is onredelijk omvangrijk indien het de uitvoering van publieke taken frustreert of het onredelijk hoge kosten met zich brengt. De standaard die aan deze toets ten grondslag wordt gelegd is of het vereist is om de werkverdeling van de organisatie te wijzigen. Uit jurisprudentie blijkt dat daarvan redelijk snel sprake is: 46 documenten die samen 120 pagina's bevatten en waarvan veel informatie viel onder een uitzonderingsgrond, werd al gezien als een onredelijk omvangrijk verzoek. Er wordt dus feitelijk gekeken naar hoeveel werklast het verzoek oplevert. Daarom is het van belang op welke wijze de informatie in de database van de informatiehouder is ingevoerd en op welke wijze deze doorzoekbaar is. Daarnaast is opvallend dat ook het feit dat er uitzonderingen op het recht op informatie moeten worden toegepast wordt meegenomen in de motivering voor het oordeel om een verzoek af te wijzen.
434. *Termijnen.* De AvTS bepaalt dat op verzoeken direct, maar niet langer dan vijf werkdagen later moet worden gereageerd door de informatiehouder. Als het verzoek door haar omvang of complexiteit niet binnen die vijf werkdagen kan worden beantwoord, dan kan de informatiehouder de termijn verlengen met vijftien werkdagen. Als het een informatieverzoek op grond van de MSVS betreft, dan geldt een beslistermijn van 30 kalenderdagen. Deze standaardtermijn kan worden verlengd met hooguit twee maanden. De reden dat de beslistermijn van de MSVS langer is, is dat het systematiseren en analyseren van informatie tijdrovender is dan het opzoeken van documenten.
435. *Uitzonderingsgronden.* De uitzonderingen op het recht op informatie zijn neergelegd in art. 35 AvTS. Dit artikel bevat twee niveaus van uitzonderingen. In het eerste lid staan 19 categorieën informatie die de informatiehouder *moet* uitzonderen van openbaarheid (absolute uitzonderingsgronden). In het tweede lid staan vier categorieën informatie beschreven die de informatiehouder *mag* uitzonderen van openbaarheid (relatieve uitzonderingsgronden). In essentie zien de absolute uitzonderingen op het beschermen van staatsbelangen (bijv. economische of defensie belangen) en privébelangen (bijv. persoonsgegevens of bedrijfsgevoelige informatie), en betreffen de relatieve uitzonderingen de belangen van de informatiehouder zelf (bijv. interne verhandelingen of informatie over de rechtspositie in civiele geschillen waar de informatiehouder zelf bij betrokken is). In art. 36 AvTS zijn voor de nationale en lokale overheidsorganen, publiekrechtelijke rechtspersonen en staatsbedrijven 12 categorieën informatie opgenomen die uitgezonderd zijn van de hiervoor genoemde uitzonderingen in art. 35 AvTS. Daarmee heeft de wetgever dus een generieke belangenafweging gemaakt voor gevallen waar het belang van openbaarheid groter is dan het belang van geheimhouding.⁷¹⁷ Aangezien het uitgangspunt van de AvTS is dat alle publieke informatie openbaar is, worden de uitzonderingsgronden op drie wijzen begrensd. Ten eerste moeten uitzonderingsgronden altijd restrictief worden toegepast. Ten tweede moet, indien slechts een deel van het document informatie bevat die onder een uitzonderingsgrond valt, de informatiehouder die informatie weglakken, zodat de rest van het document wel openbaar kan worden gemaakt. Ten derde moet altijd een termijn verbonden zijn aan de duur van de uitzondering. De maximale termijn voor een uitzondering is vijf jaar, maar die termijn kan worden verlengd.
436. *Toezicht en handhaving.* In Estland wordt toegezien op de naleving van de AvTS door de Inspectie Gegevensbescherming. Dit orgaan houdt ook toezicht op de naleving van de Isikuandmete kaitse seadus (Wet persoonsgegevens) en op de interne informatiehuishouding van overheidsorganen. De

⁷¹⁷ Het betreft onder meer de volgende informatie: (a) informatie over het functioneren van organen; (b) informatie over publiek geld (hieronder vallen de budgetten van de organen, de salarissen van ambtenaren en eigendommen van overheden).

Inspectie Gegevensbescherming houdt administratief toezicht op informatiehouders. Dat houdt onder meer in dat de Inspectie Gegevensbescherming inspecties mag uitvoeren bij informatiehouders. Ook vervult de Inspectie Gegevensbescherming een taak als administratief beroepsinstantie voor klachten van burgers over de toepassing van de AvTS door informatiehouders. De Inspectie Gegevensbescherming kan daarbij een bevel tot naleving geven aan bestuursorganen. Daarnaast zijn er nog drie andere toezichthouders: het Staat Informatiesysteem Bestuur houdt toezicht op de technische bescherming van de interne informatiesystemen van de informatiehouders, alsmede de aansluiting op de X-road; Statistiek Estland houdt toezicht op het databeheer van de informatiehouders; en de Autoriteit consumentenbescherming en technisch toezicht houdt toezicht op de website en de mobiele app van informatiehouders.

437. *Rechtsbescherming.* Naast het kunnen indienen van een klacht bij de Inspectie Gegevensbescherming, kunnen burgers geschillen over de AvTS ook voorleggen aan de bestuursrechter. Ook een beslissing van de Inspectie Gegevensbescherming op een klacht kan worden voorgelegd aan de bestuursrechter. Het beroep wordt dan ingesteld tegen de oorspronkelijke beslissing van de informatiehouder (en niet tegen de beslissing op de klacht van de Inspectie Gegevensbescherming). Estland kent drie bestuursrechtelijk instanties in totaal, met als hoogste rechter de Riigikohus halduskolleegium.

9 Openbaarmaking van overheidsinformatie in Slovenië

9.1 Inleiding

438. In dit hoofdstuk staat de openbaarheid van overheidsinformatie in Slovenië centraal. Gekozen is voor Slovenië, omdat Slovenië recente regelgeving heeft op het gebied van de openbaarheid van overheidsinformatie, waarbij wordt gestreefd naar actieve openbaarmaking van overheidsinformatie.

439. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Hierna wordt eerst ingegaan op de Sloveense uitgangspunten voor openbaarheid (par. 2). Daarna wordt ingegaan op de reikwijdte van de Sloveense openbaarheidswet (welke overheidsinstanties vallen onder deze wetgeving) en het recht op informatie (welke documenten vallen onder het recht) (par. 3 en 4)? Verder wordt gezien welke regels er zijn voor actieve openbaarmaking en passieve openbaarmaking (par. 5 en 6). Vervolgens wordt ingegaan op uitzonderingsgronden die er zijn op het recht op informatie (par. 7). Ook wordt gezien hoe de naleving van de regels wordt geborgd, via handhaving en rechtsbescherming (par. 8). Afgesloten wordt met een samenvatting (par. 9).

9.2 Uitgangspunten voor openbaarheid

440. Op 25 juni 1991 riep Slovenië zijn onafhankelijkheid uit en scheidde zich af van het voormalige Joegoslavië. Slovenië is in 2004 lid geworden van de Europese Unie en wordt gezien als een van de meest succesvolle postsocialistische staten van de Centrale en Oost-Europese staten.⁷¹⁸ De eerste Sloveense grondwet is op 28 december 1991 in werking getreden en bevat een recht op overheidsinformatie. In art. 39 Grondwet is zowel het recht op overheidsinformatie als het recht op vrijheid van meningsuiting neergelegd. Over het recht op overheidsinformatie bepaalt de Grondwet dat een ieder het recht om informatie van publieke aard op te vragen waarvoor die juridisch een legitiem belang heeft, behoudens uitzonderingen die in de wet zijn neergelegd. Twaalf jaar na het uitroepen van de onafhankelijkheid heeft de Sloveense wetgever gevolg gegeven aan art. 39 Grondwet door in 2003 de *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja* ("ZDIJZ") (Wet op toegang tot publieke informatie) aan te nemen.

441. De ZDIJZ is de afgelopen 19 jaar een aantal keer ingrijpend gewijzigd ten behoeve van een meer transparante staat. Zo werd in 2005 de belangenafweging bij de uitzonderingsgronden op publieke informatie geïntroduceerd (waarover in par. 7 meer). Daarnaast werd op basis van de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie⁷¹⁹ het regime van hergebruik van overheidsinformatie gelijkgetrokken met het regime van de ZDIJZ. In 2005 werd ook de *Zakon o Informacijskem pooblaščenju* ("ZInfP") (*Wet op de Informatiecommissaris*) aangenomen, hoewel de basis voor de instelling van de Informatiecommissaris ("IC") al bestond in de wet van 2003.⁷²⁰ De IC is de toezichthouder van de ZDIJZ (zie over de IC par. 8) en de *Zakon o varstvu osebnih podatkov* (*Wet bescherming persoonsgegevens*).⁷²¹ Een andere belangrijke wijziging van de ZDIJZ vond plaats in 2014. Ten eerste werden bedrijven die voor een meerderheid in handen zijn van een overheidsorgaan onder het bereik van de ZDIJZ gebracht (zie ook par. 3).⁷²² Ten

⁷¹⁸ P. Kovač, 'Slovenia on the path to proactive transparency', in: Dragos 2019, p. 296 (hierna: Kovač 2019).

⁷¹⁹ Richtlijn 2003/98/EG.

⁷²⁰ Kovač 2019, p. 297.

⁷²¹ Zie art.2 ZInfP.

⁷²² Uradni list RS, st. 23/2014 (Officieel publicatieblad van de Sloveense republiek).

tweede werden de proactieve openbaarmakingsverplichtingen verruimd (zie ook par. 5).

442. Uit de parlementaire geschiedenis van de wijziging van 2014 blijkt dat naast het mogelijk maken van controle op het bestuur en het betrekken van de burger, het voorkomen van corruptie ook een belangrijk speerpunt was voor de wetgever bij het aannemen van transparantiewetgeving.⁷²³ Slovenië scoort hoog op een aantal internationale corruptie-ranglijsten en de publieke sector is van oudsher groot (zie par. 3).⁷²⁴ Er bestaat veel privaat-publieke samenwerking, waardoor (aldus de wetsgeschiedenis) het risico bestaat dat publieke geldstromen ondoorzichtig worden en daarmee niet goed worden gecontroleerd.

443. Dat de ZDIJZ als belangrijk doel heeft om controle op de publieke uitgaven te verbeteren ziet men in elk onderdeel in de wet terug: privaatrechtelijke rechtspersonen die publiek geld uitgeven vallen binnen de reikwijdte van de wet; proactieve openbaarmakingsverplichtingen zien voor het grootste deel op informatie over uitgaven van publiekrechtelijke entiteiten; en informatie over de wijze waarop publiek geld is uitgegeven, moet in bijna alle gevallen openbaar worden, zelfs als deze informatie is uitgezonderd van het recht op openbaarheid in de ZDIJZ.

9.3 Reikwijdte van de wetgeving

444. De ZDIJZ is wet die de openbaarheid van overheidsdocumenten reguleert. Deze wet staat los van de *Zakon o varstvu osebnih podatkov (Wet bescherming persoonsgegevens)*, maar de IC is toezichthouder voor beide wetten. Daarnaast is er ook nog een *Wet inzake de bescherming van documentair en archiefmateriaal en archieven (Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih)*. Ten slotte hebben journalisten een bijzonder informatierecht onder art. 45 *Zakon o medijih ("Zmed") (Mediawet)*, waarover meer in par. 9.4.3).

445. Onder de ZDIJZ vallen alle 'autoriteiten' en alle privaatrechtelijke rechtspersonen waar autoriteiten een overheersende invloed op kunnen uitoefenen (hierna ook aangeduid als: 'publieke bedrijven' en samen in dit hoofdstuk aangeduid als: "publieke entiteiten").⁷²⁵ Het onderscheid tussen 'autoriteiten' en publieke bedrijven is van belang voor het openbaarheidsregime waar zij onder vallen (waarover meer in par. 9.4). Daarom zullen beide categorieën hierna worden toegelicht.

9.3.1 Autoriteiten

446. Het begrip 'autoriteit' valt niet samen met het Nederlandse bestuursorgaanbegrip. Onder autoriteit wordt verstaan:

- a. Nationale overheidsorganen. Dit zijn alle organen van de republiek van Slovenië, zoals de ministeries en ook andere nationale organen zoals de rechter;⁷²⁶
- b. Lokale gemeenschapsorganen. Dit zijn de organen van de provincies of gemeenten. Zij worden gevormd door een gemeenteraad, een burgemeester en een raad van toezicht, het hoogste

⁷²³ Predlog zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o dostopu do informacij javnega značaja (zdiiz-c), EVA 2013 – 2030-0067 (voorstel van wijzigingswet ZDIJZ-C), p. 2; Kovač 2019, p. 296.

⁷²⁴ Predlog zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o dostopu do informacij javnega značaja (zdiiz-c), EVA 2013 – 2030-0067 (voorstel van wijzigingswet ZDIJZ-C), p. 2.

⁷²⁵ Art. 1 lid 1 en 1a lid 1 ZDIJZ.

⁷²⁶ Art. 14 *Zakon o državni upravi (Wet op het staatsbestuur)*.

orgaan voor de beheersing van overheidsuitgaven;⁷²⁷

- c. Openbare agentschappen. Deze agentschappen worden opgericht om bepaalde regelgevende, ontwikkelings- of professionele taken in het algemeen belang uit te voeren;⁷²⁸
- d. Openbare fondsen en andere lichamen beheerst door publiekrecht. Deze fondsen worden opgericht door de staat, de provincie of de gemeenten die via het fonds geld beschikbaar stellen voor met een bepaald maatschappelijk doel;⁷²⁹
- e. Houders van publiek gezag;
- f. Openbare dienstverleners.

447. Houders van publiek gezag (e) en openbare dienstverleners (f) zijn niet in de wet gedefinieerd en vervullen ook een rol als restcategorie.⁷³⁰ In de meeste gevallen is het duidelijk of een entiteit hieronder valt, aangezien dat in de statuten wordt vermeld, bijvoorbeeld bij ziekenhuizen of universiteiten.⁷³¹ Als de statuten echter zwijgen over de aard van de instelling, is dat niet doorslaggevend voor de vraag of er sprake is van een autoriteit. In de jurisprudentie van de Sloveense rechter zijn zeven gezichtspunten gecreëerd aan de hand waarvan moet worden beoordeeld of er sprake is van een autoriteit.⁷³²

- a. De wijze van oprichting;
- b. De doelstelling van de entiteit;
- c. Verzorgen van publieke taken;
- d. De wijze van verantwoording;
- e. De rol van overheidslichamen ten opzichte van de entiteit;
- f. De aard van de activiteiten;
- g. Methode van financiering.

448. Het is niet vereist dat een entiteit voldoet aan alle criteria, maar dat er op basis van deze elementen in samenhang bekeken, gesproken kan worden van een voldoende grote concentratie van publiekrechtelijke kenmerken.⁷³³ De term 'autoriteit' wordt breed geïnterpreteerd.⁷³⁴ De hoogste bestuursrechter kwalificeerde bijvoorbeeld op basis van deze gezichtspunten de nationale studievereniging als publieke instelling.⁷³⁵ Hoewel de wet zich niet uitliet over de publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke aard van de nationale studentenvereniging, waren er wel bepalingen over de oprichting van de vereniging in de wet te vinden en stond in de wet de vereisten voor lidmaatschap beschreven. Op basis van onder andere deze onderdelen, oordeelde het hoogste gerechtshof dat de vereniging een publiekrechtelijke

⁷²⁷ <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/o-demokracicnih-procesih/drzavna-ureditev/lokalna-samouprava-sestava-podrocje-delovanja-in-pristojnosti.html>

⁷²⁸ Agentschappen verschillen van nationale overheidsorganen in de zin dat door de in de wet gewaarborgde onafhankelijkheid, hun politieke neutraliteit en professionaliteit gewaarborgd wordt (art. 2 en 3 Zakon o javnih agencijah (*Wet openbare agentschappen*)).

⁷²⁹ Art. 2-4 Zakon o javnih skladih (*Wet openbare fondsen*). In de wet kunnen autoriteiten ook worden uitgezonderd van de verplichtingen uit de ZDIJZ (IP decision No 090-44/2010/8).

⁷³⁰ U.P. Magajne, *Človekove pravice in temeljne svoboščine: 39. Člen: Pravica dobiti informacijo javnega značaja, Zavezanci*, Komentar Ustave 2011, <https://e-kurs.si/komentar/zavezanci/> (hierna: Magajne 2011).

⁷³¹ Universiteit: UPRS Judgment IU 167 / 2016-31 ECLI: SI: UPRS: 2017: IU167.2016.31; ziekenhuis voor vrouwenziekten en Verloskunde (Bolnišnice za ženske bolezni in porodništvo) Statuten art. 1, te raadplegen: <https://www.bolnisnica-po.si/wp-content/uploads/2017/06/statut.pdf>. Dit ziekenhuis is ook opgenomen in het register voor instellingen onder de ZDIJZ. Het is een aanbieder van publieke diensten.

⁷³² Judgment X UPRS (supreme court), 06 juli 2011 Ips 318/2010, ECLI:SI:VSRS:2011:X.IPS.318.2010, r.o. 12; Informatie Commissaris: IP Decision No 090-18 / 2019.

⁷³³ Judgment X UPRS (supreme court), 06 juli 2011 Ips 318/2010, ECLI:SI:VSRS:2011:X.IPS.318.2010, r.o. 12.

⁷³⁴ Kovač 2019, p. 296.

⁷³⁵ Judgment X UPRS (supreme court), 06 juli 2011 Ips 318/2010, ECLI:SI:VSRS:2011:X.IPS.318.2010, r.o. 12.

entiteit is. Ook nutsbedrijven⁷³⁶, scholen⁷³⁷, notarissen⁷³⁸ etc. vallen onder deze definitie.

9.3.2 Publieke bedrijven

449. Ook bedrijven waarbij een of meerdere publiekrechtelijke rechtspersonen samen een meerderheidsdeelneming bezitten (meer dan 50% van de aandelen), of via de wet gerechtigd zijn tot het benoemen van de meerderheid van het bestuur onder de ZDIJZ.⁷³⁹ Deze definitie sluit aan bij andere wetgeving, waaronder het staatssteunrecht.⁷⁴⁰ Onder deze definitie van publieke bedrijven vallen in Slovenië ook banken.⁷⁴¹ Tot slot kunnen ook privaatrechtelijke rechtspersonen die geen bedrijf zijn onder de ZDIJZ vallen als zij zijn opgericht door een autoriteit. Het gaat dan bijvoorbeeld om stichtingen die opgericht zijn om een bepaald publiek doel te bewerkstelligen.

9.3.3 Register van publieke entiteiten

450. Voor de meeste autoriteiten en publieke bedrijven is het duidelijk of zij openbaarmakingsverplichtingen hebben, aangezien in de ZDIJZ wordt voorzien in een register waarin al die entiteiten zijn opgenomen.⁷⁴² Dit register is online te raadplegen op www.ajpes.si. Het wordt bijgehouden door de Sloveense equivalent van de Kamer van Koophandel.⁷⁴³ De volgende data worden in ieder geval opgenomen in het register:⁷⁴⁴

- a. naam of bedrijfsnaam van de rechtspersoon;
- b. de statutaire zetel en het vestigingsadres van de rechtspersoon;
- c. registratienummer van de rechtspersoon;
- d. fiscaal nummer van de rechtspersoon;
- e. aandelen van publiekrechtelijke lichamen in de onderneming;
- f. de rechtsgrondslag voor het verlenen van een openbare autoriteit of het verrichten van een openbare dienst;
- g. aan de aanvrager, indien de aantekening is gedaan op basis van de aanvraag; - andere rechtsgrond voor inschrijving in het register van belastingplichtigen;
- h. registratie datum;
- i. datum van verwijdering.

451. Ministeries en gemeenten zijn verplicht om de informatie over de autoriteiten en publieke bedrijven die binnen hun bevoegdheden vallen aan te leveren bij het register.⁷⁴⁵ Zij moeten voldoen aan deze

⁷³⁶ (Administrative Court) UPRS Judgment IU 1503 / 2015-16 ECLI: SI: UPRS: 2017: IU1503.2015.16, r.o. 14.

⁷³⁷ Website IC: <https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-zna%C4%8Daja/ijz-pri-organih/kdo-so-organi>.

⁷³⁸ IC decision No 090-279 / 2021/4, 22 oktober 2021

⁷³⁹ Art. 1a ZDIJZ en (Administrative Court) UPRS Judgment IU 1503 / 2015-16 ECLI: SI: UPRS: 2017: IU1503.2015.16, r.o. 14.

⁷⁴⁰ Predlog zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o dostopu do informacij javnega značaja (zdijz-c), EVA 2013 – 2030-0067 (voorstel van wijzigingswet ZDIJZ-C), p. 5. Er is aangesloten bij de wet op overheidsfinanciering (Zakon o javnih financah), equivalent Wet normering topinkomens (Zakon o prejemkih poslovnih oseb v gospodarskih družbah v večinski lasti Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti) en regels ten aanzien van transparantie van overheidsdeelneming ter bevordering van handhaving van staatssteunregels: (Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti).

⁷⁴¹ Kovač 2019, p. 304.

⁷⁴² Art. 3b lid 1 ZDIJZ.

⁷⁴³ Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (Bestuursorgaan van de Sloveense republiek voor openbare rechtsarchieven en aanverwante diensten)

⁷⁴⁴ Art. 3b lid 2 ZDIJZ.

⁷⁴⁵ Art. 3 lid 1 ZDIJZ.

verplichting binnen 15 werkdagen na oprichting van de entiteit. Autoriteiten die niet behoren tot een ministerie of gemeente hoeven dus niet zelf deze data aan te leveren.

452. Het feit dat bestuursorganen zijn opgenomen in het register levert een vermoeden op dat zij als entiteit vallen onder de ZDIJZ.⁷⁴⁶ De specifiekere bepalingen over de werking van het register zijn opgenomen in het overheidsdecreet *Pravilnik o vzpostavitvi in vodenju Registra zavezancev za informacije javnega značaja*.

453. Het register ziet er uit zoals hieronder is afgebeeld (Sloveens vertaald naar Engels):⁷⁴⁷



The screenshot shows the AJPEŠ website interface. On the left is a dark sidebar with navigation icons and labels: 'About AJPEŠ', 'SEARCHING', 'FOR RENT', 'I REGISTER', 'CREDIT SERVICES', and 'ORDER FORMS AND INFORMATION'. The main content area displays a table with the following columns: 'Name / company', 'Registration no.', 'Tax number', 'Headquarters', and 'Status'. The table lists 16 Slovenian government entities, all with 'Ljubljana' as the headquarters and 'Active' status.

| Name / company | Registration no. | Tax number | Headquarters | Status |
|---|------------------|------------|--------------|--------|
| MINISTRY OF LABOR, FAMILY, SOCIAL AFFAIRS AND EQUAL OPPORTUNITIES LABOR INSPECTORATE OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA | 1190393000 | 79524575 | Ljubljana | Active |
| ADMINISTRATIVE COURT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA | 1190989000 | 79787975 | Ljubljana | Active |
| MINISTRY OF HEALTH OFFICE OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA FOR CHEMICALS | 1332511000 | 58667334 | Ljubljana | Active |
| NATIONAL AUDIT COMMISSION FOR THE AUDIT OF PROCUREMENT PROCEDURES | 1332716000 | 63712857 | Ljubljana | Active |
| MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS POLICE | 1332813000 | 47429518 | Ljubljana | Active |
| OFFICE OF THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA FOR THE PROTECTION OF CLASSIFIED INFORMATION | 1332961000 | 83110585 | Ljubljana | Active |
| MINISTRY OF FINANCE ADMINISTRATION OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA FOR PUBLIC PAYMENTS | 1572814000 | 10641424 | Ljubljana | Active |
| GENERAL SECRETARIAT OF THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA | 1590146000 | 41332954 | Ljubljana | Active |
| MINISTRY OF HEALTH ADMINISTRATION OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA FOR RADIATION PROTECTION | 1729489000 | 19179766 | Ljubljana | Active |
| INFORMATION COMMISSIONER | 1867571000 | 89502868 | Ljubljana | Active |
| MINISTRY OF FINANCE OFFICE OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA FOR BUDGETARY CONTROL | 1870491000 | 29066042 | Ljubljana | Active |
| MINISTRY OF THE INTERIOR INSPECTORATE OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA FOR THE INTERIOR | 1902407000 | 37990608 | Ljubljana | Active |
| OFFICE OF THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA FOR SLOVENIANS ABROAD AND WORLDWIDE | 1991892000 | 59081040 | Ljubljana | Active |
| COMMISSION FOR PREVENTING CORRUPTION | 2015609000 | 21739609 | Ljubljana | Active |
| REPUBLIC OF SLOVENIA, MINISTRY OF AGRICULTURE, FORESTRY AND FOOD, AGENCY OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA FOR AGRICULTURAL MARKETS AND RURAL DEVELOPMENT | 2178982000 | 25845837 | Ljubljana | Active |
| DISTRICT COURT IN LJUBLJANA | 2399121000 | 66807107 | Ljubljana | Active |

At the bottom of the page, there is a cookie notice: 'NOTICE ON THE USE OF COOKIES We use cookies on our website. Urgent ones that allow the normal operation of the site have already been loaded. Because we want to make the website as useful as possible for you.' with 'ALLOW' and 'I DO NOT ALLOW' buttons.

9.4 Reikwijdte van het recht op informatie

454. Het recht op overheidsinformatie strekt zich uit tot *publieke* informatie.⁷⁴⁸ Welke informatie als publiek moet worden aangemerkt verschilt voor autoriteiten enerzijds en publieke bedrijven anderzijds. Beide zullen hierna worden uitgewerkt.

9.4.1 Publieke informatie van autoriteiten

455. Voor autoriteiten geldt dat om te spreken van publieke informatie moet worden voldaan aan drie eisen: (1) de informatie komt voort uit de uitvoering van een bestuurlijke taak; (2) de informatie moet zijn opgeslagen in materiële vorm (waarbij het niet uitmaakt of dat elektronisch of fysiek is); en (3) de

⁷⁴⁶ Art. 3b lid 5 ZDIJZ.

⁷⁴⁷ www.ajpes.si

⁷⁴⁸ Art. 4 en 4a ZDIJZ.

informatie moet in bezit zijn van het bestuursorgaan.⁷⁴⁹ Deze drie eisen worden hierna toegelicht.

Voortkomen uit de uitvoering van de bestuurlijke taak

456. Met het eerste criterium wordt bedoeld dat enkel informatie die ziet op publieke taken, openbaar moet worden. Bepalend is of de informatie een feit of omstandigheid bevat die betrekking heeft of kan hebben op de taken die een autoriteit uitvoert op basis van publiekrecht, binnen het kader van publiekrechtelijke normen en in het publieke belang.⁷⁵⁰ Dit criterium staat eraan in de weg dat bijvoorbeeld privégesprekken van ambtenaren via officiële kanalen als publieke informatie wordt aangemerkt.⁷⁵¹ Aangezien de vorm of plaats waar de informatie wordt bewaard niet doorslaggevend is, vallen e-mails in privémailboxes die zien op een bestuurlijke aangelegenheid wel onder de ZDIJZ.⁷⁵² Wat precies publieke taken zijn hangt af van het soort bestuursorgaan. Voor autoriteiten worden bestuurlijke taken gevormd door hun bevoegdheden, terwijl voor publieke bedrijven hun taak wordt omvat door de diensten die zij leveren volgens het publiekrecht.⁷⁵³ De informatie hoeft dus niet direct te zien op de specifieke regelgevende of besluitbevoegdheid van het bestuursorgaan. Autoriteiten die werkzaamheden hebben naast hun publieke taak, zijn slechts voor die informatie die ziet op de publieke taak verplicht om het openbaar te maken.⁷⁵⁴

Opgeslagen in materiële vorm

457. Het leidende criterium bij de vraag of er sprake is van een materiële vorm is of de informatie uit het document kan worden herleid door het bestuursorgaan.⁷⁵⁵ Uit dit criterium volgt dat de ZDIJZ kan worden gekwalificeerd als een hybride stelsel, net als Nederland: men verzoekt onder de ZDIJZ om informatie, maar die wordt enkel verstrekt in documentvorm. Zolang het bestuursorgaan via het document over de informatie kan beschikken, wordt aangenomen dat die opgeslagen is in een document. Daarom maakt het niet uit of de informatie op analoge, digitale of andere wijze is opgeslagen. Daaronder vallen ook alle concepten, waarmee de ZDIJZ burgers dus toegang biedt tot de voorbereidende fase van besluitvorming.⁷⁵⁶ Ook data in databases vallen onder de definitie.⁷⁵⁷

Beschikken over de informatie

458. Uit het laatste criterium volgt dat autoriteiten over de informatie moeten beschikken ten tijde van het

⁷⁴⁹ Art. 4 lid 1 ZDIJZ. Sodba Vrhovnega sodišča (supreme court) I-Up-122/2006 z dne 25. 4. 2007; Upravnega sodišča (administratieve rechtbank) 21 mei 2015, II U 417 / 2015-10; IP decision No 090-44/2010/8; Magajne 2011.

⁷⁵⁰ Sodba Vrhovnega sodišča (supreme court) I-Up-122/2006 z dne 25. 4. 2007; UPRS Sodba I U 167/2016-31 ECLI:SI:UPRS:2017:I.U.167.2016.31, r.o. 19; Magajne 2011.

⁷⁵¹ Guidance door de IP: <https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-zna%C4%8Daja/ijz-pri-organih/kaj-so-informacije-javnega-zna%C4%8Daja> laatst geraadpleegd op 16-08-2022.

⁷⁵² VSRS Decision X Ips 336/2016 ECLI: SI: VSRS: 2017: X.IPS.336.2016, r.o. 14.

⁷⁵³ Sodba Vrhovnega sodišča (supreme court) I-Up-122/2006 z dne 25. 4. 2007.

⁷⁵⁴ Dit punt wordt duidelijk geïllustreerd door de volgende zaak: UPRS Judgment IU 167 / 2016-31 ECLI: SI: UPRS: 2017: IU167.2016.31. Een faculteit van een universiteit valt onder de definitie 'autoriteit' (Openbaar dienstverlener). De faculteit verricht naast de publieke taak (onderwijs en bepaald onderzoek) die beschreven is in de wet en vergoed wordt met publieke gelden, ook private adviestaken voor bedrijven. Als die adviestaken geen inbreuk maken op de uitvoering van de publieke taken en er een kostendekkende vergoeding in rekening wordt gebracht, dan vallen de adviestaken niet onder de publieke taak. Als hieraan niet wordt voldaan, dan worden de private adviestaken met publieke gelden betaald en is daarmee de ZDIJZ van toepassing.

⁷⁵⁵ Magajne 2011.

⁷⁵⁶ IP Decision No 090-62 / 2015/24.

⁷⁵⁷ VSRS Judgment X Ips 338/2016 ECLI: SI: VSRS: 2018: X.IPS.338.2016.

verzoek. Alle informatie die het bestuursorgaan heeft geproduceerd, opgeslagen of verwerkt, valt onder deze definitie.⁷⁵⁸

459. Met dit criterium wordt aangegeven dat Sloveense autoriteiten niet de verplichting hebben om informatie te creëren, analyseren, op te stellen of samen te stellen als de informatie niet als zodanig in een document gevat is ten tijde van het verzoek om informatie.⁷⁵⁹ Autoriteiten hoeven dus geen samenvattingen of overzichten te creëren. Zij zijn echter wel verplicht om informatie op een door de verzoeker aangewezen wijze te verstrekken.⁷⁶⁰ De scheidslijn tussen het creëren van documenten en het verstrekken op een door de verzoeker aangewezen wijze kan dun zijn. Dat komt sterk naar voren bij verzoeken om statistische data.⁷⁶¹ Volgens de Informatiecommissaris is de statistische verwerking van data slechts een wijziging van de vorm van de informatie en wordt daarbij geen nieuwe informatie gecreëerd. Een verzoek om statistische data is dus een verzoek om de onderliggende ‘ruwe’ data.⁷⁶² Dat is anders wanneer voor een verzoek de data uit verschillende databases moet worden gecombineerd, omdat daarvoor de data moet worden verwerkt.⁷⁶³ Om te bepalen waar de grens ligt, is ook van belang of het verzamelen van de data disproportionele moeite kost.⁷⁶⁴

460. Opvallend in dit verband is dat autoriteiten in de regel niet ‘beschikken’ over de interne e-mails tussen ambtenaren. Vanuit het idee dat ambtenaren ook recht hebben op privacy, vallen de interne e-mails in principe niet onder de definitie van publieke informatie. Daarop is een uitzondering mogelijk, namelijk dat de autoriteit expliciet mededeelt aan zijn ambtenaren dat de interne e-mails wel als publiek worden aangemerkt.⁷⁶⁵

Effectiviteitsbeginsel

461. Uit het voorgaande blijkt dat publieke informatie onder de ZDIJZ ruim is gedefinieerd. Deze ruime definitie van publieke informatie vloeit volgens de Informatiecommissaris ook voort uit de verplichting uit de Zakon o splošnem upravnem postopku (“ZUP”) (*Algemene wet bestuursrecht*) van bestuursorganen om hun procedures en besluiten zo in te richten dat burgers in staat zijn hun rechten zo gemakkelijk mogelijk af te dwingen.⁷⁶⁶

9.4.2 Publieke informatie van publieke bedrijven

462. De ZDIJZ kent een aparte definitie voor publieke informatie van publieke bedrijven.⁷⁶⁷ Uit deze

⁷⁵⁸ Website IC.

⁷⁵⁹ UPRS (administrative court) IU 630/2016; IP Decision No 021-37/2006/3; IP Decision No 090-312 / 2021.

⁷⁶⁰ Website IP: <https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-zna%C4%8Daja/ijz-pri-organih/pravice-prosilcev-in-obveznosti-zavezancev>.

⁷⁶¹ Magajne 2011.

⁷⁶² IP Decision No 021-102 / 2007, 23 november 2007.

⁷⁶³ IP Decision No 021-61 / 2008, 06 november 2008.

⁷⁶⁴ IP Decision 29.11.2021 Number: 090-312 / 2021

⁷⁶⁵ IP Decision 11.3.2021, number: 090-15/2013/6.

⁷⁶⁶ Art. 7 ZUP en IP Decision No 021-102 / 2007, 23 november 2007; <https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-zna%C4%8Daja/ijz-pri-subjektih-pod-prevladujo%C4%8Dim-vplivom/kaj-so-informacije-javnega-zna%C4%8Daja> (Website van de IP).

⁷⁶⁷ Art. 4a ZDIJZ. Dit artikel kan worden gezien als een verbijzondering van de definitie van publieke informatie die specifiek wordt toegepast op publieke bedrijven (Predlog zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o dostopu do informacij javnega značaja (zdijz-c), EVA 2013 – 2030-0067 (voorstel van wijzigingswet ZDIJZ-C), p. 7).

definitie volgt welke informatie van bedrijven voortkomt uit bestuurlijke taken. Het betreft drie categorieën:

- a. Officiële (juridische) documenten inzake transacties ten aanzien van uitgaven van deze bedrijven. Het betreft uitgaven ten aanzien van reële activa van bedrijven en ook uitgaven aan inkoop van adviezen of diensten, sponsoractiviteiten, donoractiviteiten etc.;⁷⁶⁸
- b. De benoeming en het salaris van leden van de directie en de raad van toezicht;⁷⁶⁹ en
- c. Informatie die verband houdt met de informatie genoemd onder a, indien er een hoger openbaar belang voor openbaarheid bestaat.⁷⁷⁰

463. Alle informatie moet net als bij autoriteiten in een document zijn opgenomen en beschikbaar zijn voor het bedrijf. Tot slot geldt als extra vereiste nog dat het bedrijf ten tijde dat de informatie werd gecreëerd onder de overheersende invloed van een autoriteit moest staan.

9.4.3 Een bijzondere positie voor de journalisten

464. Journalisten hebben een bijzonder informatierecht onder art. 45 Zakon o medijih ("Zmed") (*Media-wet*). Het transparantieregime van de Zmed verschilt op drie punten van de ZDIJZ. Ten eerste geldt op grond van deze wet voor journalisten een zuiver informatiestelsel. Zij hebben het recht om vragen te stellen, ter beantwoording waarvan autoriteiten *wel* de verplichting hebben om nieuwe documenten of informatie te creëren.⁷⁷¹ Ten tweede geldt voor journalisten een afwijkende (kortere) beslistermijn. Dit zal in par. 9.6.4 worden toegelicht. Ten derde kunnen bij overtreding van de wet andere boetes worden opgelegd. Hierop zal in par. 9.8 worden ingegaan.

9.5 Actieve openbaarmaking

465. De ZDIJZ kent een aantal actieve openbaarmakingsverplichtingen. Proactieve openbaarmaking dient in het bijzonder twee specifieke doelen. Ten eerste is het doel om informatie te verschaffen die personen anders zouden hebben opgevraagd. De informatie die actief openbaar moet worden gemaakt, is ook gebaseerd op de informatie die het meest werd opgevraagd onder de ZDIJZ. Ten tweede ziet een groot deel van de openbaargemaakte informatie en de nationale fora waarop die informatie wordt geplaatst op publieke geldstromen. Proactieve openbaarmaking staat daarmee in het teken van controle op de overheidsuitgaven.

9.5.1 Informatie die actief openbaar moet worden gemaakt

466. De verplichtingen ten aanzien van proactieve openbaarmaking verschillen voor autoriteiten en publieke bedrijven. Autoriteiten moeten een catalogus openbaar maken.⁷⁷² Autoriteiten zijn verplicht om de volgende categorieën informatie openbaar te maken:⁷⁷³

- a. Algemene informatie over de autoriteit (naam, plaats, taak, etc.)
- b. geconsolideerde teksten van regelingen die betrekking hebben op het werkterrein van de

⁷⁶⁸ Art. 4a lid 1 ZDIJZ.

⁷⁶⁹ Art. 4a lid 1 ZDIJZ.

⁷⁷⁰ Art. 4a lid 2 ZDIJZ.

⁷⁷¹ Art. 45(1) Zmed.

⁷⁷² Art. 8 lid 1 ZDIJZ.

⁷⁷³ De categorieën informatie die in de catalogus behoren zijn genoemd in art. 8 lid 1 en 10 lid 1 ZDIJZ en verder uitgewerkt in art. 2 Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (regelgeving inzake overdracht en hergebruik van publieke informatie).

autoriteit;

- c. programma's, strategieën, standpunten, meningen en instructies van algemeen belang of die van belang zijn voor de werkzaamheden van de autoriteit;
- d. voorstellen voor verordeningen, programma's, strategieën en andere soortgelijke documenten die betrekking hebben op het werkterrein van de autoriteit;
- e. documentatie op het gebied van openbare aanbestedingen, subsidies, leningen en andere vormen van medefinanciering uit de rijks- of gemeentelijke begrotingen;
- f. informatie over haar activiteiten en administratieve, gerechtelijke en andere diensten;
- g. alle door de aanvragers minimaal driemaal opgevraagde informatie van openbare aard;
- h. een overzicht van alle door het bestuursorgaan gehouden belangrijke documenten;
- i. alle overige databases die bestuursorganen houden in machinaal leesbare vorm.

467. Met name de onderdelen (h) en (i) lijken zeer ingrijpende verplichtingen. In de praktijk voldoen echter weinig autoriteiten aan deze verplichting. Dit lijkt echter niet problematisch gevonden te worden, nu de IC en het ministerie van Openbaar Bestuur hierover niets hebben opgenomen in hun (twee)jaarverslagen.

468. De nationale overheid houdt zelf een overzichtspagina van alle catalogi van nationale autoriteiten bij.⁷⁷⁴ Daarop is te zien dat nationale autoriteiten de meeste categorieën informatie wel openbaar maken en slechts de verplichtingen onder (h) en (i) niet. Voorheen waren autoriteiten verplicht om de catalogi te plaatsen op een nationaal forum van het ministerie van openbaar bestuur. Deze laatste verplichting is in 2015 uit de wet gehaald, omdat het onevenredig veel werk was voor organen om zowel op hun eigen website als dit forum de catalogus bij te houden.⁷⁷⁵

469. Autoriteiten en publieke bedrijven moeten veel activiteiten ten aanzien van het gebruik van publiek geld inzichtelijk maken.⁷⁷⁶ Dit onderdeel is in 2014 toegevoegd aan de ZDIJZ om corruptie tegen te gaan. Deze informatie moet in de publieke fora (zie par. 9.5.2) worden opgenomen. In de praktijk gebeurt dit wel, maar blijkt ook dat relevante data soms nog ontbreekt door nalatigheid van de entiteiten.⁷⁷⁷

9.5.2 Wijze van actieve openbaarmaking: fora

470. Autoriteiten en publieke bedrijven moeten de informatie die actief openbaar moet worden gemaakt, in ieder geval op hun eigen website op internet plaatsen.⁷⁷⁸ Daarnaast moet de informatie op het daarvoor bestemde nationale online portaal (forum) worden gepubliceerd.⁷⁷⁹ Het ministerie van Openbaar Bestuur is verantwoordelijk voor het creëren van de fora. Er bestaan verschillende fora voor verschillende categorieën overheidsinformatie. Hierna volgt een overzicht van de verschillende fora die de Sloveense overheid gebruikt:

- a. **Register voor publieke entiteiten die vallen onder de ZDIJZ** (Register zavezancev za informacije javnega značaja). Hierin zijn alle entiteiten die verplicht zijn om informatie te openbaren op grond

⁷⁷⁴ Te vinden op: <https://www.gov.si/zbirke/katalogi-informacij-javnega-znacaja/>, laatst bezocht op 08-06-2022.

⁷⁷⁵ Wet tot wijziging en aanvulling van wet inzake de toegang tot openbare informatie ZDIJZ-E, EVA 2015-3130-0002 (memorie van toelichting), p. 37.

⁷⁷⁶ Art. 10a ZDIJZ.

⁷⁷⁷ Kovač 2019, p. 314.

⁷⁷⁸ Art. 10 lid 1 ZDIJZ.

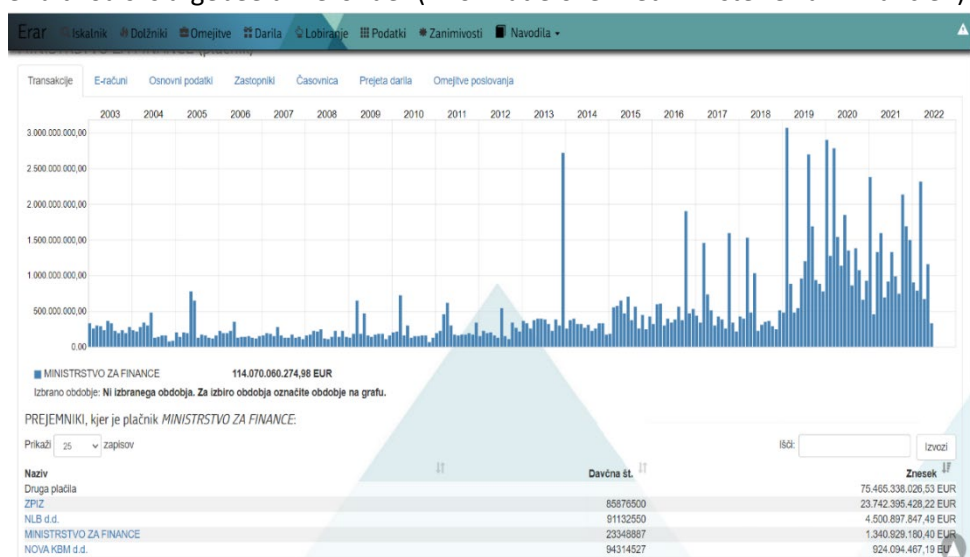
⁷⁷⁹ Art. 10 lid 3 ZDIJZ.

van de ZDIJZ opgenomen, alsmede hun status, zie ook par. 9.3.3.

- b. **Register van financiële transacties in de publieke sector** (Objava transakcij javnega sektorja). Hierin zijn alle transacties van entiteiten die vallen onder de ZDIJZ opgenomen. Deze data wordt verzameld door Uprave Republike Slovenije za javna plačila (administratie van de overheidsbetalingen van de Republiek Slovenië). Van elke publieke entiteit worden de precieze bedragen die zijn afgeschreven opgenomen. Deze data zijn niet altijd compleet.⁷⁸⁰ Hieronder is ter illustratie het register met transacties van het ministerie van financiën afgebeeld:⁷⁸¹

| # | DATE | AMOUNT | CURRENCY | BILL | RECIPIENT | SEAT | PURPOSE |
|----|------------|--------|----------|----------------|----------------|----------------|---------|
| 1 | 06/01/2022 | 40.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 2 | 06/01/2022 | 40.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 3 | 06/01/2022 | 40.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 4 | 06/01/2022 | 40.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 5 | 06/01/2022 | 40.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 6 | 06/01/2022 | 40.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 7 | 06/01/2022 | 40.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 8 | 06/01/2022 | 40.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 9 | 06/01/2022 | 40.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 10 | 06/01/2022 | 40.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 11 | 06/01/2022 | 40.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 12 | 06/01/2022 | 40.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 13 | 06/01/2022 | 40.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 14 | 06/01/2022 | 40.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 15 | 06/01/2022 | 40.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 16 | 06/01/2022 | 40.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 17 | 06/01/2022 | 40.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 18 | 06/01/2022 | 40.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 19 | 06/01/2022 | 40.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 20 | 06/01/2022 | 40.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 21 | 06/01/2022 | 40.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 22 | 06/01/2022 | 40.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 23 | 06/01/2022 | 40.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 24 | 06/01/2022 | 50.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 25 | 06/01/2022 | 50.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 26 | 06/01/2022 | 50.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |
| 27 | 06/01/2022 | 50.00 | EUR | Natural person | NATURAL PERSON | NATURAL PERSON | DEPOSIT |

- c. **Applicatie voor overzicht gebruik publiek geld** (Erar Aplikacija za prikaz porabe javnega denarja v Republiki Sloveniji). Hierin zijn overzichten van geldstromen van publieke entiteiten opgenomen. Het maakt niet uit of het geld van een publieke entiteit naar een andere publieke entiteit is overgemaakt. Het is niet mogelijk om precieze bedragen te bekijken. Het gaat om alle bedragen die zijn afgeschreven bij de publieke entiteit. Het verschil met het register (hierboven) is dat de Erar applicatie een overzicht geeft, terwijl de individuele betalingen niet zichtbaar zijn. Deze applicatie ziet er uit zoals is afgebeeld hieronder (Informatie over het Ministerie van Financiën):⁷⁸²



⁷⁸⁰ Kovač 2019, p. 314.

⁷⁸¹ <https://storitve.ujp.gov.si/dostop/tzizj/>, laatst bezocht 16-08-2022.

⁷⁸² erar.si, laatst bezocht 16-08-2022.

- d. **Portaal voor overheidsopdrachten en elektronische aanbestedingen** (Portal javnih naročil in elektronsko javno naročanje).⁷⁸³ Deze portaal is vergelijkbaar met het Nederlandse Tendered.

| Subscriber | Name | JN mark | Date eJN | Number on PJN | Date of publication on PJN | Deadline for submission of application / bid | Opening of offers | Condition of JN |
|---|---|----------------------|-------------------|---------------------|----------------------------|--|-------------------|----------------------|
| SLOVENIAN HEALTH INSURANCE INSTITUTE | Printing and distribution of UPN forms, reminders, decisions and notices | DIR-TIS-5-017 / 22-S | 28 Jun 2022 09:21 | JN004436 / 2022-B01 | 24 Jun 2022 | 25 Jul 2022 10:00 | 25 Jul 2022 14:00 | Acceptance of offers |
| MUNICIPALITY OF CRNA IN CARINTHIA | TRANSPORTATION OF SCHOOL CHILDREN FROM THE MUNICIPALITY OF CRNA NA KOROŠKEM IN THE SCHOOL YEAR 2022/2023 | JN-15638 | 28 Jun 2022 09:21 | JN004495 / 2022-W01 | 28 Jun 2022 | 14. 07. 2022 09:00 | 14 Jul 2022 10:00 | Acceptance of offers |
| MUNICIPALITY OF NOVA GORICA | Daily transport of children with special needs with residence in the Municipality of Nova Gorica in the period from 1.9.2022 to 24.6.2023 | JN-15635 | 28 Jun 2022 06:00 | JN004493 / 2022-W01 | 28 Jun 2022 | 06 Jul 2022 09:00 | 08 Jul 2022 10:10 | Acceptance of offers |
| PRIMARY SCHOOL DRSKA | PRIMARY SCHOOL DRSKA | JN-1/2022 | 28 Jun 2022 07:07 | JN004476 / 2022-B01 | June 27, 2022 | 27 Jul 2022 08:00 | 27 Jul 2022 09:00 | Acceptance of offers |
| ZDRAVSTVENI DOM DR. FRANCA AMBROŽIČ, Postojna | ZDRAVSTVENI DOM DR. FRANCA AMBROŽIČA POSTOJNA, Prečna ulica 2, 6230 Postojna | JN-14131 | 27 Jun 2022 19:30 | JN003431 / 2022-B01 | 23 May 2022 | 04 Jul 2022 10:00 | 04 Jul 2022 11:00 | Acceptance of offers |
| MUNICIPALITY OF CRNA IN CARINTHIA | REMOVAL OF WOOD GROWTH - | JN-15233 | 27 Jun 2022 19:27 | JN004139 / 2022-W01 | 16 Jun 2022 | 04 Jul 2022 10:00 | 04 Jul 2022 11:00 | Acceptance of offers |

- e. **Online bekendmaking begroting van de Sloveense Republiek** (Spletna objava proračuna Republike Slovenije).⁷⁸⁴
- f. **Publicatie financiering politieke partijen** (Objava finančnih poročil o financiranju volilnih kampanj in političnih strank). Hieronder is het jaarverslag van de partij: Stem van de Vrouwen van Slovenië (Glas Žensk Slovenije) met daarin o.a. de balans en de winst en verliesrekening te downloaden.⁷⁸⁵

Openbare publicatie van jaarverslagen

Jaarlijkse verslagen / Publieke aankondiging / JOLP

Voer zoektermen in | De resultaten | Geselecteerd bedrijf | Hulp en gebruiksvoorwaarden | Laatste inzichten

DE STEM VAN DE VROUWEN VAN SLOVENI

Leona Zalaznika street 12
2000 Maribor
Registratienummer: 1029754000

| Rapporttype | voor het jaar / de periode | Datum van openbare aankondiging | Versie | Document |
|-------------|----------------------------|---------------------------------|--------|--|
| Jaarverslag | 2021 | 05/09/2022 | - | Balans |
| | | | | Winst-en verliesrekening |
| | | | | Aanvullende informatie bij de resultatenrekening |
| | | | | Toelichting bij de verklaringen en het bedrijfsrapport - pdf (1263 KB) |
| Jaarverslag | 2020 | 10.05.2021 | - | Balans |
| | | | | Winst-en verliesrekening |
| | | | | Aanvullende informatie bij de resultatenrekening |
| | | | | Toelichting bij de verklaringen en het bedrijfsrapport - pdf (1168 KB) |
| Jaarverslag | 2019 | 06/08/2020 | - | Balans |
| | | | | Winst-en verliesrekening |

- g. **Openbaarmaking loongegevens publieke sector** (Proaktivna objava podatkov o plačah v javnem sektorju). Hieronder is een van de verschillende datasets over de lonen in de publieke sector

⁷⁸³ ejn.gov.si, laatst bezocht 16-08-2022.

⁷⁸⁴ Te vinden op: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-3087?sop=2020-01-3087>, laatst bezocht 16-08-2022 (geen relevant screenshot mogelijk).

⁷⁸⁵ AJPEŠ.si, laatst bezocht 22-08-2022.

opgenomen.⁷⁸⁶

REPUBLICA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

Selecteer een taal Toegankelijkheid Contact

Huis Gegevens OPSlaps Toepassingen De bibliotheek

OPSI ODPRTI
PODATKI
SLOVENIJE

Over het portaal BESCHRIJVINGHub Nieuws

Gemiddelde brutolonen in de publieke sector, per maand

Gepost door:
MINISTERIE VAN OPENBAAR BESTUUR

Gebruiksvoorwaarden:
Gelicentieerd onder "Attribution (CC BY 4.0)".

Beoordeling van openheid van gegevens:
★★★★☆

Contacten:
Organisatie:
MINISTERIE VAN OPENBAAR BESTUUR,
Directoraat voor de Publieke Sector, Sector
voor het Salarissysteem in de Publieke Sector
o E-mail: gp.mju@gov.si,
o Telefoon: 01 478 8330

Databasebeheerder:
DJS, Afdeling Salarissysteem Publieke Sector
o E-mail: ispap-podatki.mju@gov.si
o Telefoon:

Bij de berekening van het gemiddelde brutoloon wordt rekening gehouden met:
- brutoloon voor reguliere betalingen (reguliere arbeid, arbeid over voltijd en aanwezigheidsdienst en toeslagen ten laste van de werkgever of andere betalers)
- het aantal medewerkers, berekend uit de uren die betrekking hebben op de bijbehorende vergoedingen.

De gegevens over de gemiddelde lonen voor 2020 zijn niet vergelijkbaar met de gegevens van voorgaande jaren, omdat het een wijziging is in de berekeningsmethode van het gemiddelde loon, die het gevolg is van uitzonderlijke omstandigheden als gevolg van de epidemie.
De gegevens van voorgaande jaren zullen in de kortst mogelijke tijd vergelijkbaar zijn met de gegevens van 2020.

Gegevensbronnen (17 in de periodieke reeks)

2020 Minder details ↑

XLS gemiddeld-salaris-2020 OPENBARE ACTIVITEITEN 31/11/2020 Meer... Overdracht

XLS gemiddeld-salaris-2020 SALARIS SUBGROEPEN 31/11/2020 Meer... Overdracht

h. Online publicatie documenten publieke tenders (Spletna objava dokumentacije iz javnih razpisov). Hieronder is het portaal afgebeeld.⁷⁸⁷

PORTAL JAVNIH NAROČIL

REPUBLICA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

URADNI LIST

Berichten beoordelen Herziening van beslissingen Herziening van contracten Ingediende recordorders ESPD Over het portaal Werkelijk Contact

eRevisie

PJN-toepassing

JN NMV OS DNS

Geavanceerd zoeken

Inloggen voor geregistreerde gebruikers

gebruikersnaam
wachtwoord
Log in

Wachtwoord vergeten
Nieuwe gebruiker

VEEL GESTELDE VRAGEN

Izdajamo garancije za javna naročila.

Veel na 01 5882 125 ali terjativc-garancije@triglav.si

triglav

| Formulierlabel | Datum van publicatie | publicatienummer | Titel | Order type |
|----------------|----------------------|-------------------|---|------------|
| EU 14 - FIG | 18/08/2022 | JN005586/2022-K01 | Herziening van een deel van de PZI-documentatie Bouw van een externe truckterminal fase 1 (1A) voor ingrepen op de rijksweg | Diensten |
| EU 14 - FIG | 18/08/2022 | JN005589/2022-K01 | Aanpassing van het gebouw van woongroepen in Brežice | Bouw |
| EU 14 - FIG | 18/08/2022 | JN005566/2022-K01 | Uitvoeren van metingen van verlichting, zeestromingen en videobewaking van het mariene milieu | Diensten |
| EU 14 - FIG | 18/08/2022 | JN005697/2022-K01 | Regeling van houten infrastructuur bij Rudniške jezera - herhaling van procedure 3 | Bouw |
| EU 14 - FIG | 18/08/2022 | JN005570/2022-K03 | Levering en plaatsing van speeltuinen voor de renovatie van de speeltuin in Tito Park - herhaling van de procedure, lot 2 | Goederen |
| NMV1 | 18/08/2022 | JN005722/2022-W01 | LEVERING VAN CATERING APPARATUUR IN HET KADER VAN HET EKO KUL PROJECT - LAS PDL - 3E PARTIJ | Goederen |
| EU 3 - FIG | 18/08/2022 | JN005238/2022-C01 | Revalidatie van aardverschuivingen bij JP 897251 Podletje | Bouw |
| EU 14 - FIG | 18/08/2022 | JN005486/2022-K01 | HUIJER VAN OUTDOOR RECLAMEDOPPERVLAKKEN - JUMBO POSTERS | Diensten |

9.6 Passieve openbaarmaking

471. Naast actieve openbaarmakingsverplichtingen hebben bestuursorganen ook een verplichting om informatie op verzoek, passief, openbaar te maken. Hoewel de Sloveense Grondwet spreekt over een recht op informatie voor elk persoon met een legitiem belang bij het verkrijgen van die informatie, vereist de ZDIJZ niet dat een persoon een reden of een belang specificeert voor diens verzoek. Bestuursorganen mogen daar niet naar vragen. Er bestaat een opzichzelfstaand belang voor

⁷⁸⁶ podatki.gov.si, laatst bezocht 22-08-2022.

⁷⁸⁷ Enarocanje.si, laatst bezocht 22-08-2022.

openbaarheid.⁷⁸⁸

9.6.1 Informatieverzoeken: aantallen en feitelijke beslistermijnen

472. In Slovenië wordt elke twee jaar een rapport opgemaakt over het functioneren van de ZDIJZ en toegezonden aan het parlement.⁷⁸⁹ Daarbij zijn alle nationale en lokale overheidsorganen (en dus niet alle autoriteiten onder de ZDIJZ, zie paragraaf 9.3) verplicht om statistieken aan te leveren. Uit het meest recente rapport blijkt dat 418 lokale en nationale overheidsorganen in 2019 op 7277 informatieverzoeken en in 2020 op 6232 informatieverzoeken hebben gereageerd.⁷⁹⁰ Ongeveer 80% van de verzoeken (circa 5000) zijn gericht aan nationale overheidsorganen, terwijl 20% (circa 1200) gericht zijn aan lokale overheden. Van het totaal aantal verzoeken wordt aan 65% volledig tegemoet gekomen, aan 16% gedeeltelijk en 13% wordt volledig afgewezen.⁷⁹¹ Uit het rapport blijkt niet of de wettelijke beslistermijnen in de praktijk worden gehaald. Er zijn echter in het overzicht van procedures bij de IC relatief weinig geschillen te vinden waarin de termijn is overschreden door het bestuursorgaan.

9.6.2 Proces van openbaarmaking

473. Verzoeken kunnen zowel in geschreven vorm als mondeling worden gedaan.⁷⁹² Een mondeling verzoek wordt informeel afgedaan. Dat houdt in dat de informatie direct aan de verzoeker beschikbaar wordt gesteld of het verzoek wordt geweigerd, maar dat deze handeling geen officieel besluit van de autoriteit inhoudt. Tegen een afwijzende beslissing op een mondeling verzoek kunnen dus ook geen rechtsmiddelen worden ingezet.⁷⁹³ Bij een geschreven verzoek geldt dat een positieve beslissing om de informatie te verstrekken niet kwalificeert als besluit, maar dat er wel officiële notitie van wordt gemaakt.⁷⁹⁴ Gedeeltelijke of volledige afwijzingen zijn wel besluiten (zie voor de rechtsbescherming ook paragraaf 9.8).

474. Voor geschreven verzoeken gelden de volgende vormvereisten:⁷⁹⁵

- a. de autoriteit waarnaar het verzoek gericht is;
- b. de naam van de verzoeker (geen anonieme verzoeken dus);
- c. een (e-mail) adres; en
- d. de gegevens van een eventuele vertegenwoordiger.

475. Daarnaast moet het verzoek verwijzen naar informatie die de persoon wenst te ontvangen en in welke vorm de persoon wenst bekend te worden met de informatie. Er zijn geen kosten verbonden aan het doen van informatieverzoeken, behalve die kosten die bestuursorganen maken voor materialen die zij

⁷⁸⁸ Website IC: <https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iz-pri-organih/pravice-prosilcev-in-obveznosti-zavezancev>.

⁷⁸⁹ Art. 37 lid 3 ZDIJZ.

⁷⁹⁰ De daling wordt toegerekend aan de Covid-19 pandemie en de uitgebreidere proactieve openbaarmakingsverplichtingen, aangezien het aantal verzoeken daarvoor elk jaar steeg Vlada Republike Slovenij, *skupno dvoletno poročilo o izvajanju zakona o dostopu do informacij javnega značaja za leti 2019 in 2020, 2021*, p. 2 en 16.

⁷⁹¹ In nog een kleine 5% wordt er een andere beslissing genomen. Vlada Republike Slovenij, *skupno dvoletno poročilo o izvajanju zakona o dostopu do informacij javnega značaja za leti 2019 in 2020, 2021*, p. 16.

⁷⁹² Art. 12 ZDIJZ.

⁷⁹³ Art. 14 ZDIJZ en website IC: <https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iz-pri-organih/kako-napisati-zahtevo>.

⁷⁹⁴ Art. 22 lid 1 ZDIJZ. De belangen van derden worden wel gewaarborgd, doordat de derdebelanghebbende in de fase voorafgaand aan de beslissing betrokken moeten worden op grond van art. 44 ZUP.

⁷⁹⁵ Art. 17 ZDIJZ.

aan de verzoeker beschikbaar stellen, voor zover die €20,- overstijgen.⁷⁹⁶ In de praktijk zou de limiet van €20,- (ongeveer 300 pagina's A4) zelden worden overschreden, hetgeen een indicatie zou kunnen zijn dat de hoeveelheid omvangrijke verzoeken beperkt is.⁷⁹⁷

476. Autoriteiten hebben verschillende verplichtingen om het proces van openbaarmaking te faciliteren. Ten eerste wijst de autoriteit ten minste één specifieke ambtenaar aan die verantwoordelijk is voor het openbaar maken van informatie.⁷⁹⁸ Deze ambtenaar is verantwoordelijk voor zowel de proactieve als passieve openbaarmaking en moet een examen afleggen over de ZUP en de ZDIJZ, aangezien die persoon bevoegd is om besluiten te nemen.⁷⁹⁹

477. Ten tweede is de autoriteit verplicht om te assisteren bij het doen van een geldig verzoek als die in eerste instantie niet voldoet aan de (vorm)vereisten.⁸⁰⁰ Dit is een directe uitwerking van het principe dat bestuursorganen procedures op zodanige wijze in richten dat burgers hun rechten in administratieve procedures zo goed mogelijk kunnen opeisen.⁸⁰¹ Ten derde hebben autoriteiten de verplichting om verzoeken die gericht zijn aan de verkeerde autoriteit door te zenden binnen drie dagen na ontvangst. Die plicht bestaat echter slechts als er geen twijfel bestaat over welke autoriteit wel over de informatie beschikt.⁸⁰²

478. Wij hebben gevraagd welke IT-instrumenten worden gebruikt voor de afhandeling van informatieverzoeken. Hieruit blijkt dat er een tool is voor het afhandelen van documenten (genaamd SPIS, een nieuwe versie heet KR PAN). De documenten worden gepubliceerd op het webportaal GOV.SI door het SilverStripe-systeem.⁸⁰³

479. Voor publieke bedrijven geldt vrijwel dezelfde procedure.⁸⁰⁴

9.6.3 Begrenzing van de omvang van het verzoek

480. De omvang van het verzoek is in Slovenië als zodanig niet begrensd. Sterker nog, in de jurisprudentie is expliciet aangenomen dat de omvang van het verzoek als zodanig geen reden is om een verzoek af te wijzen; onder de ZDIJZ bestaat het recht om 'enorme' verzoeken te doen.⁸⁰⁵ Het is de taak van bestuursorganen om voldoende personeel en middelen beschikbaar te stellen voor het beantwoorden van informatieverzoeken.

481. De ZDIJZ bevat wel een antimisbruikbepaling.⁸⁰⁶ Misbruik moet restrictief worden uitgelegd, omdat

⁷⁹⁶ Art. 34 ZDIJZ en art. 16 Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (op art. 35 ZDIJZ gebaseerde regelgeving inzake overdracht en hergebruik van publieke informatie).

⁷⁹⁷ E-mail d.d. 14 juni 2022 van de Administratie van de republiek Slovenië.

⁷⁹⁸ Art. 9 lid 1 ZDIJZ Volgens art. 9 lid 2 ZDIJZ kunnen verschillende (kleine) autoriteiten ook gezamenlijk een persoon aanwijzen.

⁷⁹⁹ Kovač 2019, p. 306.

⁸⁰⁰ Art. 18 lid 2 ZDIJZ.

⁸⁰¹ Art. 7 ZUP. Dit is de eerdergenoemde Sloveense equivalent van de Awb. IC Decision: 10.03.2022 Number: 090-73 / 2022.

⁸⁰² Art. 20 ZDIJZ en IP Decision No 021-37/2006/3.

⁸⁰³ E-mail d.d. 14 juni 2022 van de Administratie van de republiek Slovenië.

⁸⁰⁴ Art. 26a ZDIJZ.

⁸⁰⁵ IP decision: 09.04.2021 Number: 090-69 / 2021

⁸⁰⁶ Deze bepaling is pas in 2014 toegevoegd als vijfde lid aan art. 5 ZDIJZ (Zakona o dostopu do informacij javnega značaja – ZDIJZ-C 2014, derde amendement op de ZDIJZ).

het recht op overheidsinformatie een grondwettelijk verankerd fundamenteel recht is.⁸⁰⁷ De motivering van een beslissing een verzoek niet te behandelen moet daarom voldoen aan een verhoogde bewijslast: het moet voorbij gereede twijfel vaststaan dat er sprake is van misbruik. Hoewel de omvang van een verzoek op zichzelf niet de conclusie kan rechtvaardigen dat sprake is van misbruik, is het wel een indicatie daarvan.⁸⁰⁸

482. De ZDIJZ geeft geen definitie van misbruik. De invulling daarvan is ontwikkeld in jurisprudentie en beslissingen van de IC.⁸⁰⁹ Een persoon maakt misbruik van het recht op informatie als die het gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het recht bestaat en daarmee de autoriteit belemmert om de taak die voortvloeit uit de wet uit te oefenen.⁸¹⁰ Op dat moment wordt door het gebruik van het recht op informatie namelijk inbreuk gemaakt op rechten van anderen die afhankelijk zijn van de autoriteit. Misbruik is aangenomen in een zaak waarin één persoon 58 (omvangrijke) verzoeken om informatie indiende bij een gemeente in 2021, terwijl die gemeente in dat jaar in totaal 64 verzoeken ontving.⁸¹¹ Daarbij had het bestuursorgaan aannemelijk gemaakt dat de verzoeker de intentie had om het bestuursorgaan dwars te zitten. In een zaak waarin een persoon 12 verzoeken in 13 dagen stuurde, kon het bestuursorgaan die intentie juist niet aannemelijk maken.⁸¹² Andere indicaties, die (samen met veel/omvangrijke verzoeken) kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van misbruik zijn: beledigend taalgebruik; het niet meewerken aan specificering; en verzoeken om documenten die nooit openbaar kunnen worden.⁸¹³

9.6.4 Termijnen

483. De termijn voor het voldoen aan informatieverzoeken bedraagt 20 werkdagen (4 weken). Onder uitzonderlijke omstandigheden mag een autoriteit de termijn met maximaal 30 werkdagen verlengen.⁸¹⁴ Het besluit om te verlengen moet na maximaal 15 werkdagen gemotiveerd naar de verzoeker worden toegezonden. Tegen dit verlengingsbesluit staat geen beroep open.⁸¹⁵

484. Voor journalisten geldt op grond van de Zmed een afwijkende (kortere) beslistermijn. Publieke entiteiten⁸¹⁶ moeten journalisten voor het eind van de volgende werkdag informeren over een (gedeeltelijke) afwijzing. Bij (gedeeltelijke) toewijzing moet de informatie zeven werkdagen later worden verstrekt.⁸¹⁷

9.7 Uitzonderingsgronden

485. Art. 39 Grondwet stelt dat een ieder het recht heeft op publieke informatie, behalve in gevallen door de wet voorzien. De Grondwet geeft de wetgever dus de ruimte om uitzonderingen op het recht op

⁸⁰⁷ UPRS Judgment IU (bestuursrechter) 1816 / 2016-34, ECLI: SI: UPRS: 2017: IU1816.2016.34; Vlada Republike Slovenij, *skupno dvoletno poročilo o izvajanju zakona o dostopu do informacij javnega značaja za leti 2019 in 2020*, 2021, p. 2 en 16; Kovač 2019, p. 303.

⁸⁰⁸ IP decision: 21.03.2022 Številka: 090-353/2021/12

⁸⁰⁹ IP 21.03.2022 Number: 090-353 / 2021/12

⁸¹⁰ UPRS judgment III U (bestuursrechter) 240/2012, ECLI: SI: UPRS: 2013: III.U.240.2012.

⁸¹¹ IP 21.03.2022 Number: 090-353 / 2021/12.

⁸¹² UPRS judgment II U (bestuursrechter) 214/2016 ECLI: SI: UPRS: 2017: II.U.214.2016.

⁸¹³ IP 26.05.2021 Number: 090-141 / 2021

⁸¹⁴ Art. 23 en 24 ZDIJZ.

⁸¹⁵ Art. 24 lid 2 en 3 ZDIJZ.

⁸¹⁶ Voor de definitie van publieke entiteiten sluit de Zmed aan bij de ZDIJZ, art. 45 lid 2 ZDIJZ.

⁸¹⁷ Art. 45 lid 4 Zmed.

publieke informatie bij wet vast te stellen. Deze uitzonderingen staan in art. 6 van de ZDIJZ. Sommige bijzondere wetten (*lex specialis*) kennen ook bepalingen die uitzonderingen maken op de ZDIJZ (*lex generalis*).⁸¹⁸

9.7.1 Systematiek van uitzonderingsgronden

486. De uitzonderingsgronden beschermen drie verschillende soorten belangen, namelijk private belangen, publieke belangen voor de gehele maatschappij/staat en publieke belangen voor de betreffende publieke entiteit.⁸¹⁹ Per categorie betreft het de volgende uitzonderingsgronden:

- a. private belangen:
 - i. bescherming van persoonsgegevens;⁸²⁰ en
 - ii. bedrijfsgeheimen.⁸²¹
- b. publieke belangen voor de gehele maatschappij/staat:
 - i. bescherming van geheime informatie;⁸²²
 - ii. statistieken van individuele bestuursorganen ten behoeve van nationale statistieken;⁸²³
 - iii. informatie over belastingen volgens de wet op belastingprocedure;⁸²⁴
 - iv. juridische procedures bij de civiele, straf- en bestuursrechter;⁸²⁵
 - v. informatie die in conceptversie bestaat en voor onvolledig begrip kan zorgen;⁸²⁶
 - vi. informatie over cultureel of natuurlijk erfgoed.⁸²⁷
- c. Publieke belangen van de betreffende autoriteit:
 - i. Interne informatie over een autoriteit die schade kan toebrengen aan het functioneren van de autoriteit.⁸²⁸

487. De ZDIJZ bepaalt dat toegang tot de gevraagde informatie is toegestaan als het algemeen belang bij openbaarmaking zwaarder weegt dan het algemeen belang of het belang van andere personen bij het beperken van de toegang tot de gevraagde informatie, behalve in de volgende vijf gevallen:⁸²⁹

- a. Informatie die tweedegraads geheim is op grond van de ZTP,
- b. informatie van andere staten dat in een verdrag is aangewezen als geheim,
- c. belasting informatie uit andere landen,
- d. statistieken van individuele bestuursorganen ten behoeve van nationale statistieken en
- e. informatie over belastingen volgens de wet op belastingprocedure, tenzij de belastingprocedure al is afgerond.

488. Hieruit volgt dat alleen deze vijf gronden absolute uitzonderingsgronden. Voor de toepassing van de andere uitzonderingsgronden is een belangenafweging door de autoriteit vereist. Vermeldenswaardig is dat de uitzondering ten aanzien van persoons- en bedrijfsgegevens dus geen absolute

⁸¹⁸ UPRS Judgment IU 1112 / 2017-16 ECLI: SI: UPRS: 2018: IU1112.2017.16.

⁸¹⁹ Magajne 2011.

⁸²⁰ Art. 6 lid 1 onder 2 ZDIJZ.

⁸²¹ Art. 6 lid 1 onder 3 ZDIJZ.

⁸²² Het betreft geheime informatie in de zin van de Zakona o tajnih podatkih ("ZTP") (*Wet geheime informatie*), art. 6 lid 1 onder 1 ZDIJZ.

⁸²³ Art. 6 lid 1 onder 4 ZDIJZ.

⁸²⁴ Art. 6 lid 1 onder 5 ZDIJZ.

⁸²⁵ Art. 6 lid 1 onder 6, 7, 8 ZDIJZ.

⁸²⁶ Art. 6 lid 1 onder 9 ZDIJZ.

⁸²⁷ Art. 6 lid 1 onder 10 ZDIJZ.

⁸²⁸ Art. 1 onder 11 ZDIJZ.

⁸²⁹ Art. 6 lid 2 ZDIJZ.

uitzonderingsgrond vormt.

489. Tot slot zijn er nog uitzonderingen op de uitzonderingen, namelijk informatie over het salaris van ambtenaren⁸³⁰ en milieu-informatie.⁸³¹ Deze informatie moet openbaar worden gemaakt, zelfs als een uitzonderingsgrond van toepassing is.⁸³²
490. Ten aanzien van publieke veiligheid, defensie, internationale betrekkingen of inlichtingendiensten is in de ZTP een bijzondere regeling opgenomen die ziet op informatie die geheim is op grond van de schadelijke consequenties die openbaring van deze informatie zou meebrengen. Om te spreken van geheime informatie is het daarnaast vereist dat een bepaalde procedure wordt gevolgd. Grofweg is vereist dat een daarvoor aangewezen persoon of het hoofd van de organisatie de informatie vooraf (!) aanwijst als geheime informatie. Er bestaan vier verschillende niveaus van geheimhouding: topgeheim, geheim, vertrouwelijk en intern. Topgeheime en geheime informatie zijn dus absoluut uitgezonderd van openbaarmaking, terwijl een beroep op de uitzondering voor vertrouwelijke en interne informatie een belangenafweging vereist.⁸³³
491. Bij de meeste uitzonderingsgronden worden het belang van openbaarheid van de informatie enerzijds en het belang dat wordt beschermd door de desbetreffende uitzonderingsgrond anderzijds tegen elkaar afgewogen. Daarbij moet specifiek gekeken worden naar de inhoud van de documenten die mogelijk openbaar wordt gemaakt in plaats van algemene argumenten.⁸³⁴ Wat opvalt is dat het belang van openbaarheid zeer groot wordt geacht als de informatie ziet op besteding van publiek geld.⁸³⁵

9.7.2 Meer in detail: interne documenten ter voorbereiding van het besluit

492. In paragraaf 4 van dit hoofdstuk is uiteengezet dat de definitie van publieke informatie zeer breed is, zodat het ziet op alle informatie waaronder interne e-mails, concepten etc. Deze brede reikwijdte wordt genuanceerd door met name twee van de uitzonderingsgronden. Ten eerste kunnen 'interne' documenten onder de uitzondering van het beschermen van het interne functioneren van de autoriteit.⁸³⁶ Daarnaast kunnen concepten van documenten worden weggevangen van openbaarheid, omdat onvolledige informatie verkeerd geïnterpreteerd kan worden door personen.⁸³⁷
493. De uitzonderingsgrond van het beschermen van het interne functioneren van de autoriteit is van toepassing als wordt voldaan aan twee cumulatieve vereisten.⁸³⁸ Ten eerste moet de informatie zijn gelegen in een document dat is opgesteld ten behoeve van het intern functioneren of interne activiteiten. Dat kunnen interne e-mails, interne werkverdeling, rapporten, intern beleid zijn.⁸³⁹ Deze uitzonderingsgrond ziet dus op veel informatie van de overheid. Ten tweede moet er een causaal verband zijn tussen het openbaar maken van de informatie en schade aan het intern functioneren of de interne activiteiten van een autoriteit. Het belang dat deze uitzondering beschermt is de vrije, open en kritische

⁸³⁰ Dit ziet op alle personen in dienst van de publieke sector (autoriteiten) volgens art. 1 Zakon o javnih uslužbencih (Wet op ambtenaren).

⁸³¹ Art. 6 lid 3 ZDIJZ.

⁸³² Ook hier zijn weer uitzonderingen op, genoemd in art. 6 lid 3 ZDIJZ. Een voorbeeld daarvan is de informatie die als geheim is aangewezen.

⁸³³ Art. 10 en 11 ZTP.

⁸³⁴ IP 16.05.2022 Number: 090-126 / 2022.

⁸³⁵ UPRS judgment IU 1857/2012, ECLI: SI: UPRS: 2013: IU1857.2012.

⁸³⁶ Art. 6 lid 1 onder 11 ZDIJZ en IP 06.05.2022 Number: 090-103 / 2022.

⁸³⁷ Art. 6 lid 1 onder 9 ZDIJZ.

⁸³⁸ Art. 6 lid 1 onder 11 ZDIJZ en IP 090-3/2010.

⁸³⁹ IP 090-197/2011/37.

gedachtenuitwisseling die geschaad wordt wanneer alle informatie openbaar wordt.⁸⁴⁰ De schade kan er echter ook in zitten dat openbaarheid van intern beleid van toezichthouders het gemakkelijker maakt om toezicht te ontduiken.⁸⁴¹ Het bestuursorgaan moet buiten redelijke twijfel aantonen dat er sprake is van zodanige schade.⁸⁴² Daarnaast moet die schade ook groter zijn dan het belang bij openbaarheid. Er is dus sprake van een relatieve en niet van een absolute uitzonderingsgrond.

9.8 Toezicht, handhaving en rechtsbescherming

494. In Slovenië is het toezicht op de proactieve openbaarmakingsverplichtingen op een andere wijze geregeld dan toezicht bij passieve verplichtingen. Op de verplichtingen die zien op proactieve openbaarmaking, houdt het ministerie waaronder de autoriteit valt toezicht (paragraaf 9.8.1). Bij passieve openbaarheid kunnen personen bij de IC (paragraaf 9.8.2) en de rechter (paragraaf 9.8.3) terecht voor rechtsbescherming.

9.8.1 Toezicht door het ministerie

495. Het ministerie dat verantwoordelijk is voor de desbetreffende autoriteit houdt ook toezicht op de naleving van actieve openbaarheidsverplichtingen.⁸⁴³

496. Daarnaast heeft het ministerie van Openbaar Bestuur een bijzondere positie. Het kan niet bindende adviezen over de uitleg van de wet geven. Daarnaast is het ministerie bevoegd om inspecties uit te voeren bij de organen die vallen onder de ZDIJZ.

9.8.2 Toezicht door de Informatiecommissaris

497. De IC heeft een in de wet gewaarborgde onafhankelijke positie. Het budget van de IC wordt door het Sloveense parlement (Državni zbor) bepaald op voorstel van de IC zelf.⁸⁴⁴ De IC wordt voor 5 jaar benoemd door eveneens het Sloveense parlement op voordracht van de president van Slovenië.⁸⁴⁵ De IC rapporteert jaarlijks direct aan het parlement.⁸⁴⁶

498. De IC vervult verschillende taken ten aanzien van de ZDIJZ. De IC monitort de implementatie van de ZDIJZ en de daarop gebaseerde regelingen.⁸⁴⁷ De IC kan boetes opleggen aan autoriteiten die bepalingen uit de ZDIJZ niet naleven.⁸⁴⁸ Aan een autoriteit kan een boete worden opgelegd tussen de €2.000 en €30.000 voor een overtreding van de ZDIJZ. Aan een individu kunnen verschillende soorten boetes voor verschillende soorten overtredingen worden opgelegd die variëren van €300 tot €800. Naast bevoegdheden ten aanzien van de ZDIJZ heeft de IC ook bevoegdheden op het gebied van de Wet

⁸⁴⁰ IP 090-3/2010.

⁸⁴¹ Magajne 2011.

⁸⁴² IP 10.07.2012 Številka: 090-109/2012/4.

⁸⁴³ Art. 32 ZDIJZ.

⁸⁴⁴ Art. 5 ZinfP.

⁸⁴⁵ Art. 6 ZinfP.

⁸⁴⁶ Art 14 ZinfP.

⁸⁴⁷ Art. 2 ZinfP.

⁸⁴⁸ Art. 39 ZDIJZ.

bescherming persoonsgegevens en Wet geheime informatie (de ZTP).⁸⁴⁹

9.8.3 Rechtsbescherming door de Informatiecommissaris

499. De IC treedt daarnaast op als een soort administratief beroepsinstantie voor individuele rechtsbescherming.⁸⁵⁰ Opvallend is namelijk dat de ZDIJZ geen bezwaarfase kent waarbij de beslissing nogmaals wordt voorgelegd aan hetzelfde bestuursorgaan.⁸⁵¹ In plaats daarvan kunnen verzoekers een klacht indienen bij de IC tegen een afwijzing van hun verzoek.
500. Als een klacht wordt ingediend bij de IC dan zijn autoriteiten verplicht alle op de zaak betrekking hebbende documenten te verzenden aan de IC.⁸⁵² De IC kan een boete opleggen als deze verplichting wordt geschonden.⁸⁵³
501. De IC is verplicht om een derdebelanghebbende, degene op wie de informatie ziet, te betrekken bij de procedure.⁸⁵⁴ In 2018 is echter een bepaling aan de ZDIJZ toegevoegd waarin de toegang van een derdebelanghebbende tot de procedure wordt beperkt. Als sprake is van een procedure waarin geen relatieve uitzonderingsgronden aan de orde zijn, heeft de derdebelanghebbende geen toegang tot de procedure.⁸⁵⁵ De reden hiervoor was de oplopende kosten voor indieners van de informatieverzoeken.⁸⁵⁶
502. Voor journalisten die om informatie vragen is in de Zmed een ander regime opgenomen. Wanneer de beslistermijn niet wordt gehaald, onjuiste informatie wordt verstrekt, of geen aanvullende uitleg wordt gegeven bij afwijzing van het verzoek, kan aan de autoriteit een boete worden opgelegd tussen de €2.100 en de €20.900.⁸⁵⁷ De verantwoordelijke ambtenaar kan daarnaast worden beboet met €500.⁸⁵⁸ Een ander natuurlijk persoon die deelneemt aan een overtreding kan een boete worden opgelegd van €250.⁸⁵⁹ Wie de verantwoordelijke persoon is en hoe aan dit stelsel wordt voldaan moet binnen negen maanden na oprichting van een autoriteit worden uiteengezet in een bericht aan het ministerie van Cultuur.⁸⁶⁰
503. Een journalist kan een beroep bij de IC aanhangig maken, maar slechts als de verzochte informatie is opgenomen in documenten.⁸⁶¹

9.8.4 Rechtsbescherming door de bestuursrechter

504. Zowel de autoriteit als de verzoeker kunnen in beroep bij de bestuursrechter tegen de beslissing van

⁸⁴⁹ Zo kan de IC beslissen tot openbaarmaking als informatie onrechtmatig als geheim is aangewezen (Kovač 2019, p. 318).

⁸⁵⁰ Art. 27 ZDIJZ.

⁸⁵¹ Magajne 2011.

⁸⁵² Art. 10 ZDIJZ.

⁸⁵³ Art. 15 ZinfP.

⁸⁵⁴ Op grond van art. 44 ZUP en Upravno sodišče RS, v zadevi U 2566/2007-23.

⁸⁵⁵ Art. 26a ZDIJZ.

⁸⁵⁶ Komisija za državno ureditev, 010-01-3/2017/5 EPA 2386-VII Ljubljana, 11 januari 2018 (commissie voor overheidsregelementen).

⁸⁵⁷ Art. 147 lid 1 Zmed.

⁸⁵⁸ Art.147 lid 2 Zmed.

⁸⁵⁹ Art..147 lid 3 Zmed.

⁸⁶⁰ Art.153 Zmed.

⁸⁶¹ Art. 45 lid 12 Zmed.

de IC.⁸⁶² De procedure bij de rechtbank is beschreven in de Zakon o upravnem sporu (ZUS-1, Wet op de bestuursrechtelijke procedure. Daaruit blijkt dat de rechter in beginsel de rechtmatigheid van het genomen besluit toetst, maar het geschil ook finaal kan beslechten als is voldaan aan de vereisten die de ZUS-1 daaraan stelt. Dit is het geval als de feiten voldoende duidelijk zijn en er sprake is van onomkeerbare schade wanneer een nieuwe besluitprocedure wordt aangevangen of als het bestuursorgaan een besluit zal nemen dat volgens de rechter niet door de juridische beugel kan. In het kader van informatieverzoeken zijn er zowel voorbeelden waar de rechter zijn eigen uitspraak in de plaats van het besluit zet als gevallen waar de rechter terugverwijst.⁸⁶³ In de gevallen dat de rechter terugverwijst, moet de IC (!) en dus niet het bestuursorgaan een nieuw besluit nemen op het verzoek.

505. Het is voor beide partijen mogelijk om in hoger beroep te gaan tegen een uitspraak van de rechtbank bij de hoogste administratieve rechter (supreme court) van Slovenië. Het is daarnaast ook nog mogelijk om bij de Grondwetrechter, de constitutional court, een vraag over de uitleg van de Grondwet in te dienen.

9.9 Afronding

506. In dit hoofdstuk staat de openbaarheid van overheidsinformatie in Slovenië centraal. Samenvattend kan worden gesteld dat de Sloveense wetgeving over de openbaarheid van overheidsinformatie de volgende kenmerken bevat:

507. *Uitgangspunten voor openbaarheid.* In Slovenië is in art. 39 Grondwet zowel het recht op overheidsinformatie als het recht op vrijheid van meningsuiting neergelegd. Een ieder heeft het recht om informatie van publieke aard op te vragen waarvoor die juridisch een legitiem belang heeft, behoudens uitzonderingen die in de wet zijn neergelegd. Die wet is de *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja* ("ZDIJZ", Wet op toegang tot publieke informatie). Naast het mogelijk maken van controle op het bestuur en het betrekken van de burger, is het voorkomen van corruptie een belangrijk speerpunt voor de wetgever bij het aannemen van transparantiewetgeving. Dat de ZDIJZ als belangrijk doel heeft om controle op de publieke uitgaven te verbeteren ziet men in elk onderdeel in de wet terug: privaatrechtelijke rechtspersonen die publiek geld uitgeven vallen binnen de reikwijdte van de wet; proactieve openbaarmakingsverplichtingen zien voor het grootste deel op informatie over uitgaven van publiekrechtelijke entiteiten; en informatie over de wijze waarop publiek geld is uitgegeven, moet in bijna alle gevallen openbaar worden, zelfs als deze informatie is uitgezonderd van het recht op openbaarheid in de ZDIJZ. Journalisten hebben daarnaast een bijzonder informatierecht op grond van de *Zmed*, *Mediawet*. Op grond van deze wet hebben journalisten het recht om vragen te stellen, ter beantwoording waarvan autoriteiten de verplichting hebben om nieuwe documenten of informatie te creëren.

508. *Reikwijdte van de wetgeving.* De ZDIJZ is wet die de openbaarheid van overheidsdocumenten reguleert. Deze wet staat los van de Zakon o varstvu osebnih podatkov (*Wet bescherming persoonsgegevens*), maar de Informatiecommissaris (IC) is toezichthouder voor beide wetten. Daarnaast is er ook nog een Wet inzake de bescherming van documentair en archiefmateriaal en archieven (*Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih*). Ten slotte hebben journalisten een bijzonder informatierecht op grond van de Zakon o medijih ("Zmed", *Mediawet*). Onder de ZDIJZ vallen alle

⁸⁶² Art. 31 ZDIJZ.

⁸⁶³ Rechter heeft zelf voorzien in de zaak: judgment IU 1613/2011, ECLI: SI: UPRS: 2011: IU1613.2011; rechter heeft terugverwezen naar de IC: UPRS judgment and decision IU 390/2015, ECLI: SI: UPRS: 2015: IU390.2015.

‘autoriteiten’⁸⁶⁴ en alle privaatrechtelijke rechtspersonen waar autoriteiten een overheersende invloed op kunnen uitoefenen (publieke bedrijven).⁸⁶⁵ Voor de meeste autoriteiten en publieke bedrijven is het duidelijk of zij openbaarmakingsverplichtingen hebben, aangezien in de ZDIJZ wordt voorzien in een register. Het feit dat een entiteit is opgenomen in het register levert een vermoeden op dat zij vallen onder de ZDIJZ.

509. *Reikwijdte van het recht op informatie.* Het recht op overheidsinformatie strekt zich uit tot *publieke informatie*. Welke informatie als publiek moet worden aangemerkt verschilt voor autoriteiten enerzijds en publieke bedrijven anderzijds. Voor autoriteiten geldt dat om te spreken van publieke informatie moet worden voldaan aan drie eisen: (1) de informatie komt voort uit de uitvoering van een bestuurlijke taak; (2) de informatie moet zijn opgeslagen in materiële vorm (waarbij het niet uitmaakt of dat elektronisch of fysiek is); en (3) de informatie moet in bezit zijn van het bestuursorgaan. Opvallend in dit verband is dat autoriteiten in de regel niet ‘beschikken’ over de interne e-mails tussen ambtenaren. Vanuit het idee dat ambtenaren ook recht hebben op privacy, vallen de interne e-mails in principe niet onder de definitie van publieke informatie.⁸⁶⁶ Publieke informatie is dus onder de ZDIJZ ruim gedefinieerd. Deze ruime definitie van publieke informatie vloeit volgens de Informatiecommissaris ook voort uit de verplichting uit de Zakon o splošnem upravnem postopku (“ZUP”, *Algemene wet bestuursrecht*) van bestuursorganen om hun procedures en besluiten zo in te richten dat burgers in staat zijn hun rechten zo gemakkelijk mogelijk af te dwingen. De ZDIJZ kent een aparte definitie voor publieke informatie van publieke bedrijven. Uit deze definitie volgt dat van publieke bedrijven slechts drie categorieën informatie onder het recht op informatie vallen.⁸⁶⁷

510. *Actieve openbaarmaking.* De ZDIJZ kent een aantal actieve openbaarmakingsverplichtingen. Proactieve openbaarmaking dient in het bijzonder twee doelen. Ten eerste is het doel om informatie te verschaffen die personen anders zouden hebben opgevraagd. De informatie die actief openbaar moet worden gemaakt, is ook gebaseerd op de informatie die het meest werd opgevraagd onder de ZDIJZ. Ten tweede ziet een groot deel van de openbaargemaakte informatie en de nationale fora waarop die informatie wordt geplaatst op publieke geldstromen. Proactieve openbaarmaking staat daarmee in het teken van controle op de overheidsuitgaven. De verplichtingen ten aanzien van proactieve openbaarmaking verschillen voor autoriteiten en publieke bedrijven. Autoriteiten moeten een catalogus openbaar maken en zijn verplicht om negen verschillende categorieën informatie openbaar te maken.⁸⁶⁸ In

⁸⁶⁴ Het begrip ‘autoriteit’ valt niet samen met het Nederlandse bestuursorgaanbegrip. Onder autoriteit wordt verstaan: nationale overheidsorganen, lokale gemeenschapsorganen, openbare agentschappen, openbare fondsen en andere lichamen beheerst door publiekrecht, houders van publiek gezag; en openbare dienstverleners.

⁸⁶⁵ Bedrijven waarbij een of meerdere publiekrechtelijke rechtspersonen samen een meerderheidsdeelneming bezitten (meer dan 50% van de aandelen), of via de wet gerechtigd zijn tot het benoemen van de meerderheid van het bestuur zijn publieke bedrijven.

⁸⁶⁶ Daarop is een uitzondering mogelijk, namelijk dat de autoriteit expliciet mededeelt aan zijn ambtenaren dat de interne e-mails wel als publiek worden aangemerkt (IP Decision 11.3.2021, number: 090-15/2013/6).

⁸⁶⁷ Het betreft (a) officiële (juridische) documenten inzake transacties ten aanzien van uitgaven van deze bedrijven; (b) de benoeming en salaris van leden van de directie en de raad van toezicht;⁸⁶⁷ en (c) informatie die verband houdt met de informatie genoemd onder a, indien er een hoger openbaar belang voor openbaarheid bestaat.

⁸⁶⁸ Het betreft de volgende categorieën: (a) algemene informatie over de autoriteit (naam, plaats, taak, etc.); (b) geconsolideerde teksten van regelingen die betrekking hebben op het werkterrein van de autoriteit; (c) programma's, strategieën, standpunten, meningen en instructies van algemeen belang of die van belang zijn voor de werkzaamheden van de autoriteit; (d) voorstellen voor verordeningen, programma's, strategieën en andere soortgelijke documenten die betrekking hebben op het werkterrein van de autoriteit; (e) documentatie op het gebied van openbare aanbestedingen, subsidies, leningen en andere vormen van medefinanciering uit

de praktijk voldoen weinig autoriteiten volledig aan deze verplichting. Dit lijkt echter niet problematisch gevonden te worden, nu de IC en het ministerie van Openbaar Bestuur hierover niets hebben opgenomen in hun (twee)jaarverslagen. De nationale overheid houdt een overzichtspagina van alle catalogi van nationale autoriteiten bij. Voorheen waren alle autoriteiten verplicht om de catalogi te plaatsen op een nationaal forum van het ministerie van Openbaar Bestuur. Deze laatste verplichting is in 2015 vervallen, omdat het als onevenredig veel werk werd geacht voor organen om zowel op hun eigen website als dit forum de catalogus bij te houden. Naast het openbaar maken van de documenten op de eigen website, moeten autoriteiten en publieke bedrijven bepaalde documenten ook op een van de daarvoor bestemde specifieke nationale online portalen (fora) publiceren.⁸⁶⁹ Daarbij valt in het bijzonder op dat er specifieke fora zijn voor de publicatie van financiële transacties in de publieke sector en het gebruik van publiek geld.

511. *Passieve openbaarmaking.* In Slovenië wordt elke twee jaar een rapport opgemaakt over het functioneren van de ZDIJZ en toegezonden aan het parlement. Daarbij zijn alle nationale en lokale overheidsorganen (en dus niet alle autoriteiten onder de ZDIJZ) verplicht om statistieken over de uitvoering van de ZDIJZ bij te houden en aan te leveren. Hieruit volgt dat lokale en nationale overheidsorganen in 2019 op 7.277 informatieverzoeken en in 2020 op 6.232 informatieverzoeken hebben gereageerd. Ongeveer 80% van de verzoeken (circa 5.000) zijn gericht aan nationale overheidsorganen, terwijl 20% (circa 1.200) gericht zijn aan lokale overheden. Van het totaal aantal verzoeken wordt aan 65% volledig tegemoet gekomen, aan 16% gedeeltelijk en 13% wordt volledig afgewezen. Uit het rapport blijkt niet of de wettelijke beslistermijnen in de praktijk worden gehaald. Er zijn echter in het overzicht van procedures bij de IC relatief weinig geschillen te vinden waarin de termijn is overschreden door het bestuursorgaan. Met betrekking tot de afhandeling van informatieverzoeken is vermeldenswaardig dat mondelinge verzoeken informeel worden afgedaan. Dat houdt in dat de informatie direct aan de verzoeker beschikbaar wordt gesteld of het verzoek wordt geweigerd, maar dat deze handeling geen officieel besluit van de autoriteit inhoudt. Autoriteiten hebben drie verplichtingen om het proces van openbaarmaking te faciliteren. Ten eerste wijst de autoriteit ten minste één specifieke ambtenaar aan die verantwoordelijk is voor het openbaar maken van informatie. Deze ambtenaar is verantwoordelijk voor zowel de proactieve als passieve openbaarmaking en moet een examen afleggen over de ZUP en de ZDIJZ, aangezien die persoon bevoegd is om besluiten te nemen. Ten tweede is de autoriteit verplicht om te assisteren bij het doen van een geldig verzoek als die in eerste instantie niet voldoet aan de (vorm)vereisten. Ten derde hebben autoriteiten de verplichting om verzoeken die gericht zijn aan de verkeerde autoriteit door te zenden binnen drie dagen na ontvangst.

512. *Begrenzing van de omvang van het verzoek.* De Sloveense rechter heeft expliciet geoordeeld dat de omvang van het verzoek als zodanig geen reden is om een verzoek af te wijzen. Het is de taak van

de rijks- of gemeentelijke begrotingen; (f) informatie over haar activiteiten en administratieve, gerechtelijke en andere diensten; (g) alle door de aanvragers minimaal driemaal opgevraagde informatie van openbare aard; (h) een overzicht van alle door het bestuursorgaan gehouden belangrijke documenten; (i) alle overige databases die bestuursorganen houden in machinaal leesbare vorm.

⁸⁶⁹ Er bestaan verschillende fora voor verschillende categorieën overheidsinformatie, namelijk een Register voor publieke entiteiten die vallen onder de ZDIJZ (Register zavezancev za informacije javnega značaja); Register van financiële transacties in de publieke sector (Objava transakcij javnega sektorja); Applicatie voor overzicht gebruik publiek geld (Erar Aplikacija za prikaz porabe javnega denarja v Republiki Sloveniji); Portaal voor overheidsopdrachten en elektronische aanbestedingen; Online bekendmaking begroting van de Sloveense Republiek (Spletna objava proračuna Republike Slovenije); Publicatie financiering politieke partijen (Objava finančnih poročil o financiranju volilnih kampanj in političnih strank); Openbaarmaking loongegevens publieke sector (Proaktivna objava podatkov o plačah v javnem sektorju); en Online publicatie documenten publieke tenders (Spletna objava dokumentacije iz javnih razpisov).

bestuursorganen om voldoende personeel en middelen beschikbaar te stellen voor het beantwoorden van informatieverzoeken. Wel bevat de ZDIJZ een antimisbruikbepaling, waarbij misbruik restrictief moet worden uitgelegd. De motivering van een beslissing een verzoek niet te behandelen moet daarom voldoen aan een verhoogde bewijslast: het moet voorbij gereede twijfel vaststaan dat er sprake is van misbruik. Een persoon maakt misbruik van het recht op informatie als die het gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het recht bestaat en daarmee de autoriteit belemmert om de taak die voortvloeit uit de wet uit te oefenen. Op dat moment wordt door het gebruik van het recht op informatie namelijk inbreuk gemaakt op rechten van anderen die afhankelijk zijn van de autoriteit. Ook de intentie van de verzoeker is relevant. Andere indicaties die kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van misbruik zijn: beledigend taalgebruik; het niet meewerken aan specificering; en verzoeken om documenten die nooit openbaar kunnen worden.

513. *Termijnen.* De termijn voor het voldoen aan informatieverzoeken bedraagt 20 werkdagen (vier weken). Onder uitzonderlijke omstandigheden mag een autoriteit de termijn met maximaal 30 werkdagen verlengen. Voor journalisten geldt op grond van de Zmed een afwijkende (kortere) beslistermijn. Publieke entiteiten moeten journalisten voor het eind van de volgende werkdag informeren over een (gedeeltelijke) afwijzing. Bij (gedeeltelijke) toewijzing moet de informatie zeven werkdagen later worden verstrekt.

514. *Uitzonderingsgronden.* De algemeen geldende uitzonderingsgronden staan in art. 6 van de ZDIJZ. Sommige bijzondere wetten (*lex specialis*) kennen ook bepalingen die uitzonderingen maken op de ZDIJZ (*lex generalis*). De uitzonderingsgronden in de ZDIJZ beschermen drie verschillende soorten belangen, namelijk private belangen⁸⁷⁰, publieke belangen voor de gehele maatschappij/staat⁸⁷¹ en publieke belangen voor de betreffende autoriteit.⁸⁷² De ZDIJZ bepaalt dat toegang tot de gevraagde informatie is toegestaan als het algemeen belang bij openbaarmaking zwaarder weegt dan het algemeen belang of het belang van andere personen bij het beperken van de toegang tot de gevraagde informatie, behalve vijf gevallen.⁸⁷³ Alleen deze vijf gronden zijn dus absolute uitzonderingsgronden. Vermeldenswaardig is dat de uitzondering ten aanzien van persoons- en bedrijfsgegevens niet een van deze absolute uitzonderingsgronden vormt. Wat verder opvalt is dat bij de belangenafweging het belang van openbaarheid zeer groot wordt geacht als de informatie ziet op besteding van publiek geld. Tot slot zijn er nog uitzonderingen op de uitzonderingen, namelijk informatie over het salaris van ambtenaren en milieu-informatie. Deze informatie moet openbaar worden gemaakt, zelfs als een uitzonderingsgrond van toepassing is.

Met betrekking tot interne documenten zijn met name twee van de uitzonderingsgronden relevant. Ten eerste kunnen 'interne' documenten vallen onder de uitzondering van het beschermen van het interne functioneren van de autoriteit.⁸⁷⁴ Daarnaast kunnen concepten van documenten worden

⁸⁷⁰ Bescherming van persoonsgegevens en bedrijfsgeheimen.

⁸⁷¹ Bescherming van geheime informatie; statistieken van individuele bestuursorganen ten behoeve van nationale statistieken; informatie over belastingen volgens de wet op belastingprocedure; juridische procedures bij de civiele, straf- en bestuursrechter; informatie die in conceptversie bestaat en voor onvolledig begrip kan zorgen; informatie over cultureel of natuurlijk erfgoed.

⁸⁷² Interne informatie over een autoriteit die schade kan toebrengen aan het functioneren van de autoriteit.

⁸⁷³ Informatie die tweedegraads geheim is op grond van de ZTP; informatie van andere staten dat in een verdrag is aangewezen als geheim; belasting informatie uit andere landen; statistieken van individuele bestuursorganen ten behoeve van nationale statistieken; en informatie over belastingen volgens de wet op belastingprocedure, tenzij de belastingprocedure al is afgerond.

⁸⁷⁴ De uitzonderingsgrond van het beschermen van het interne functioneren van de autoriteit is van toepassing als wordt voldaan aan twee cumulatieve vereisten. Ten eerste moet de informatie zijn gelegen in een document die is opgesteld ten behoeve van het intern functioneren of interne activiteiten. Dat kunnen interne e-

weggevangen van openbaarheid, omdat onvolledige informatie verkeerd geïnterpreteerd kan worden door personen.

515. *Toezicht*. Toezicht wordt uitgeoefend door de Informatiecommissaris (IC) en ministerie(s). Het ministerie dat verantwoordelijk is voor de desbetreffende autoriteit houdt ook toezicht op de naleving van actieve openbaarheidsverplichtingen. Daarnaast kan het ministerie van Openbaar Bestuur niet bindende adviezen over de uitleg van de wet geven en is het bevoegd om inspecties uit te voeren bij de organen die vallen onder de ZDIJZ. De IC is onafhankelijk en rapporteert jaarlijks direct aan het parlement. De IC monitort de implementatie van de ZDIJZ en de daarop gebaseerde regelingen en kan boetes opleggen aan autoriteiten die bepalingen uit de ZDIJZ niet naleven.
516. *Rechtsbescherming*. De IC treedt daarnaast op als een soort administratief beroepsinstantie voor individuele rechtsbescherming. Verzoekers kunnen namelijk een klacht indienen bij de IC tegen een afwijzing van hun documentenverzoek op grond van de ZDIJZ. De IC is in beginsel verplicht om een derdebelanghebbende te betrekken bij de procedure. Voor informatieverzoeken van journalisten op grond van de Zmed geldt dat wanneer de beslistermijn niet wordt gehaald, onjuiste informatie wordt verstrekt, of geen aanvullende uitleg wordt gegeven bij afwijzing van het verzoek, de IC aan de autoriteit een boete kan opleggen. Een journalist kan ook een klacht indienen bij de IC, maar slechts als de verzochte informatie is opgenomen in een document. Zowel de autoriteit als de verzoeker kunnen in beroep bij de bestuursrechter tegen de beslissing van de IC in het kader van zowel de ZDIJZ als de Zmed. De rechter toetst de rechtmatigheid van het genomen besluit en kan het geschil finaal beslechten of terugverwijzen. Als de rechter terugverwijst, moet de IC (!) en dus niet het bestuursorgaan een nieuw besluit nemen op de kwestie. Het is voor beide partijen mogelijk om in hoger beroep te gaan tegen een uitspraak van de rechtbank bij de hoogste administratieve rechter (supreme court) van Slovenië. Het is daarnaast ook nog mogelijk om bij de Grondwettelijke rechter (constitutional court) een vraag over de uitleg van de Grondwet in te dienen.

mails, interne werkverdeling, rapporten, intern beleid zijn. Ten tweede moet er een causaal verband zijn tussen het openbaar maken van de informatie en schade aan het intern functioneren of de interne activiteiten van een autoriteit. Het belang dat in de meeste gevallen met deze uitzondering beschermt is de vrije, open en kritische gedachtenuitwisseling die geschaad wordt wanneer alle informatie openbaar wordt. De schade kan er echter ook in zitten dat openbaarheid van intern beleid van toezichthouders het gemakkelijker maakt om toezicht te ontduiken. Het bestuursorgaan moet buiten redelijke twijfel aantonen dat er sprake is van zodanige schade. Daarnaast moet die schade ook groter zijn dan het belang bij openbaarheid.

10 Bevindingen

517. In dit hoofdstuk staat het vergelijken van de wetgeving over de openbaarheid van overheidsinformatie in de onderzochte landen centraal. Daartoe zal dezelfde opbouw worden gevolgd als in de diverse landenhoofdstukken.

10.1 Uitgangspunten voor openbaarheid

518. Het recht op informatie is in Nederland vastgelegd in de Woo en niet als een grondrecht in de Grondwet. Het recht op overheidsinformatie wordt met name in het belang geacht van een goede en democratische bestuursvoering.

519. Het Verenigd Koninkrijk kent pas sinds 2005 wetgeving op het terrein van de openbaarheid van overheidsinformatie. De nieuwe wet beoogt bij te dragen aan een cultuuromslag van een overheid waar beleidsintimiteit voorop staat naar een meer transparante overheid.

520. Het recht op toegang tot overheidsdocumenten is in Zweden sinds 1766, meer dan 250 jaar geleden, opgenomen in de Persvrijheidsverordening (Tryckfrihetsförordning), een van de vier constitutionele documenten van Zweden. In het Zweedse staatsbestel en zelfs in de Zweedse samenleving neemt openbaarheid een centrale plaats in. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het mogelijk is om alle schoolcijfers van Zweedse middelbareschoolleerlingen op te vragen. Vermeldenswaardig is ook dat de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren ruim is geformuleerd en slechts wordt beperkt door de in de OSS opgenomen geheimhoudingsgronden.

521. In Duitsland is het recht op overheidsinformatie voor *eenieder* niet constitutioneel verankerd. Wel kunnen journalisten zich beroepen op art. 5 lid 1 Grundgesetz. Journalisten hebben op grond van dit artikel een speciaal recht op overheidsinformatie. Dit grondrecht is een informatierecht en niet zozeer een (grond)recht op de onderliggende documenten. Duitsland heeft wel een wettelijk recht op overheidsinformatie. Dit recht is opgenomen in de Informationsfreiheitsgesetz (IFG) die dateert uit 2005. De totstandkoming van deze wet is in de literatuur aangeduid als een paradigmaverschuiving in de toegang tot overheidsinformatie.

522. De Franse Constitutie bevat meerdere impliciete bepalingen over het recht op overheidsinformatie. De Conseil d'État (de Franse bestuursrechter in hoogste instantie) heeft, ondanks het gebrek aan expliciete constitutionele verankering, overwogen dat het (algemene) recht op overheidsinformatie moet worden beschouwd als een fundamenteel waarborgingsmechanisme ter uitoefening van publieke vrijheden. Daarnaast is het recht op overheidsinformatie neergelegd in de Code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Uit literatuur blijkt echter dat de praktijk in Frankrijk afwijkt van het beeld dat uit de wettekst naar voren komt. Bestuursorganen zouden in de praktijk niet bepaald voortvarend omgaan met informatieverzoeken. Bij bestuursorganen zou het sentiment heersen dat deze verzoeken geen onderdeel uitmaken van de opgedragen publieke taak en dus enkel extra werklast opleveren. Daaraan gerelateerd wordt de wettelijke behandelingstermijn als te krap ervaren. Daarnaast speelt in Frankrijk speelt de discussie of een zekere cultuursomslag vereist is om daadwerkelijk transparant bestuur te kunnen bewerkstelligen. Van een dergelijke cultuursomslag lijkt Frankrijk werk te

willen maken door middel van het voeren van een beleid dat ziet op actieve openbaarmaking.⁸⁷⁵

523. In Estland is het recht op toegang tot publieke informatie verankerd in de Grondwet en wordt het niet alleen gekoppeld aan het recht op vrijheid van meningsuiting, maar ook aan het recht om vragen te stellen en voorstellen te doen aan het (lokale) bestuur. Het recht op toegang tot documenten is uitgewerkt in de Avaliku teabe seadus (AvTS, Wet publieke informatie). Het doel van de AvTS is om iedereen toegang te bieden tot informatie voor algemeen gebruik op basis van de democratische en sociale rechtsstaat en een open samenleving en om publieke controle op de uitvoering van overheidstaken mogelijk te maken. Daarnaast is het tegengaan van corruptie een belangrijk doel van de wet. Estland staat ten slotte bekend om een verre gaande digitalisatie van overheidsdiensten en contact, ook wel 'e-overheid' genoemd. Doordat Estland relatief ver is met de digitalisering van de overheid, is er een grote focus op actieve openbaarheid.

524. In Slovenië is in art. 39 Grondwet zowel het recht op overheidsinformatie als het recht op vrijheid van meningsuiting neergelegd. Een ieder heeft het recht om informatie van publieke aard op te vragen waarvoor die juridisch een legitiem belang heeft, behoudens uitzonderingen die in de wet zijn neergelegd. Die wet is de Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ, Wet op toegang tot publieke informatie). Naast het mogelijk maken van controle op het bestuur en het betrekken van de burger, is het voorkomen van corruptie een belangrijk speerpunt voor de wetgever bij het aannemen van transparantiewetgeving. Dat de ZDIJZ als belangrijk doel heeft om controle op de publieke uitgaven te verbeteren ziet men in elk onderdeel van de wet terug: privaatrechtelijke rechtspersonen die publiek geld uitgeven vallen binnen de reikwijdte van de wet; proactieve openbaarmakingsverplichtingen zien voor het grootste deel op informatie over uitgaven van publiekrechtelijke entiteiten; en informatie over de wijze waarop publiek geld is uitgegeven, moet in bijna alle gevallen openbaar worden, zelfs als deze informatie is uitgezonderd van het recht op openbaarheid in de ZDIJZ. Journalisten hebben daarnaast een bijzonder informatierecht op grond van de Zmed (Mediawet). Op grond van deze wet hebben journalisten het recht om vragen te stellen, ter beantwoording waarvan autoriteiten de verplichting hebben om nieuwe documenten of informatie te creëren.

10.2 Reikwijdte van de wetgeving

10.2.1 Verhouding tussen diverse wetten

525. In Nederland zijn voor een volledig overzicht van de regelgeving over de openbaarheid van overheidsinformatie, naast de Woo, ook de Archiefwet, de Wet hergebruik overheidsinformatie (Who) de AVG en de Bekendmakingswet relevant.

526. Naast de Freedom of Information Act (FOIA) kent het Verenigd Koninkrijk ook een Public Records Act (vgl. de Archiefwet) en een Personal Data Act (vgl. de AVG). De Information Commissioner (ICO) houdt toezicht op zowel de FOIA als de Personal Data Act.

527. In Zweden is het recht op overheidsinformatie neergelegd in de Persvrijheidsverordening (een van de vier constitutionele documenten). Op basis van de verordening is de OSS vastgesteld. Deze wet ziet niet enkel op openbaarheid van informatie in de relatie overheid en burger, maar bestrijkt ook het opslaan en delen van informatie tussen bestuursorganen binnen de overheid. Naast deze wet is er ook een Archiefwet (Arkivlag). Beide wetten vormen een geïntegreerd geheel, onder andere door interne

⁸⁷⁵ Marique e.a. 2019, p. 89 en 92.

verwijzingen en op elkaar aansluitende bepalingen.

528. In Frankrijk bevat de CRPA niet alleen regels rondom toegang tot documenten (titel I), maar ook rondom hergebruik van overheidsdocumenten (titel II). Daarnaast ziet de CPRA niet alleen op informatieverzoeken van de burger, maar ziet het ook op de uitwisseling van overheidsinformatie tussen bestuursorganen onderling. Daarnaast bestaat er nog een aparte Erfgoedwet die ziet op archieven. Vermeldenswaardig zijn daarnaast de uitgebreide bepalingen in de CPRA rondom de openbaarheid van algoritmen die door de overheid worden gebruikt. Zo zijn bestuursorganen gehouden om het bij een individueel besluit uitdrukkelijk te vermelden als dat besluit op basis van algoritmische verwerking wordt genomen.

529. In Estland regelt de AvTS het recht op toegang tot documenten die publieke informatie bevat. Estland heeft daarnaast nog een Arhiiviseadus (Archiefwet) en Isikuandmete kaitse seadus (Wet persoonsgegevens). De Inspectie Gegevensbescherming ziet toe op de naleving van zowel de AvTS als de Wet persoonsgegevens. Interessant is dat naast de AvTS, de Märgukirjale ja selgitustaatlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus (MSVS, Wet op antwoorden op memoranda, verzoek tot opheldering en collectieve actie) bestaat. De MSVS geeft (anders dan de AvTS) burgers het recht om te vragen om informatie die nog niet is vastgelegd in een document.

530. In Slovenië is de ZDIJZ de wet die de openbaarheid van overheidsdocumenten reguleert. Deze wet staat los van de Zakon o varstvu osebnih podatkov (*Wet bescherming persoonsgegevens*), maar de Informatiecommissaris (IC) is toezichthouder voor beide wetten. Daarnaast is er ook nog een Wet inzake de bescherming van documentair en archiefmateriaal en archieven (Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih). Ten slotte hebben journalisten een bijzonder informatierecht op grond van de Zakon o medijih (Zmed, Mediawet).

10.2.2 Welke bestuursorganen vallen onder de wet?

531. De Woo is van toepassing op alle bestuursorganen en enkele andere overheidsinstanties.⁸⁷⁶ De wet is niet van toepassing op (semipublieke) overheidsbedrijven.

532. In het Verenigd Koninkrijk vallen onder het bereik van de FOIA alle bestuursorganen die zijn genoemd in Schedule 1 FOIA en alle bestuursorganen die zijn aangewezen door de Secretary of State. Ook staatsbedrijven vallen onder de wet. Dit zijn bedrijven die geheel eigendom zijn van een of meerdere ministeries, zoals nutsbedrijven.

533. De Zweedse OSS ziet op alle bestuursorganen, het parlement en lokale vertegenwoordigende lichamen. Daarnaast ziet het ook op bedrijven, coöperaties en stichtingen waar gemeenten of provincies in beslissende mate juridische invloed op uitoefenen. Bedrijven van de centrale overheid vallen binnen de reikwijdte van de wet, indien ze genoemd worden in de bijlage bij de wet.

534. De Duitse IFG is primair van toepassing op 'autoriteiten' van de federale overheid. Dit zijn overheidsinstanties die taken van openbaar bestuur uitvoeren. Naast autoriteiten zijn ook andere federale organen en instituties aan de IFG onderworpen wanneer zij op basis van een publiekrechtelijke grondslag

⁸⁷⁶ De Eerste en Tweede Kamer en de Staten-Generaal; de Raad voor de rechtspraak en het College van afgevaardigden; de Raad van State (gedeeltelijk); de Algemene Rekenkamer; en de Nationale ombudsman.

bestuurlijke taken uitvoeren.⁸⁷⁷

535. De CRPA is van toepassing op alle publieke instellingen alsook op private instellingen die een publieke taak toebedeeld hebben gekregen. Daarnaast bevat de CRPA voor bepaalde bestuursorganen de verplichting om een persoon aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de toegang tot documenten (de PRADA). Het betreft personen werkzaam bij onder meer ministers en prefecten, gemeenten met tienduizend inwoners of meer, en nationale en lokale overheidsinstellingen, andere publiekrechtelijke personen en privaatrechtelijke personen die belast zijn met het beheer van een openbare dienst indien zij ten minste tweehonderd personeelsleden in dienst hebben, zoals ziekenhuiscentra, gemeentelijke centra voor sociale actie, ziekteverzekerings- of pensioenfondsen, openbare diensten voor sociale huisvesting, enz. Vermeldenswaardig is daarnaast dat in Frankrijk de PRADA een belangrijke rol speelt bij de wijze waarop bestuursorganen informatieverzoeken afhandelen. Deze PRADA is een daartoe aangewezen ambtenaar die verantwoordelijkheid draagt voor de ontvangst van informatieverzoeken. Daarnaast vormt de PRADA de schakel tussen het bestuursorgaan en de toezichthouder CADA. Hij kan ook de opdracht krijgen om een jaarlijks rapport op te stellen over de ontvangen informatieverzoeken, welk rapport kan worden toegezonden aan het bestuursorgaan en de CADA. De PRADA lijkt daarmee enigszins op de 'contactpersoon' zoals de Woo die in Nederland heeft geïntroduceerd, maar is wel een meer geformaliseerde functie.

536. In Estland omvat de AvTS alle entiteiten die houders zijn van publieke informatie (informatiehouders). Informatiehouders zijn ten eerste nationale en lokale overheidsorganen, ten tweede publiekrechtelijke rechtspersonen⁸⁷⁸ en ten derde bepaalde private rechtspersonen.⁸⁷⁹ Ten slotte wordt nog een aantal entiteiten gelijk gesteld met informatiehouders. Onder die laatste categorie vallen ondernemingen die op grond van een exclusief recht of van nature een monopolie hebben op een markt. Alle informatie over de levering en prijs van goederen of diensten van deze ondernemingen is openbaar. Daarnaast zijn alle privaatrechtelijke rechtspersonen die publiek geld ontvangen om te assisteren bij publieke taken verplicht om de informatie over de besteding daarvan openbaar te maken. Er is een aantal verschillen in de regimes tussen privaatrechtelijke rechtspersonen met een publieke taak enerzijds en publiekrechtelijke rechtspersonen anderzijds. Die verschillen bestaan vooral bij de verplichtingen die zien op de actieve openbaarmaking van documenten.

537. In Slovenië vallen onder de ZDIJZ alle 'autoriteiten'⁸⁸⁰ en alle privaatrechtelijke rechtspersonen waar

⁸⁷⁷ Daarnaast hebben de diverse deelstaten nog eigen openbaarheidswetgeving. Deze wetgeving valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

⁸⁷⁸ Publiekrechtelijke rechtspersonen worden aangewezen in de wet. Deze overlappen voor een deel met nationale en gemeentelijke overheidsorganen. Het andere deel zijn publieke organen die onafhankelijker zijn van de overheid, zoals universiteiten of het werkloosheidsfonds.

⁸⁷⁹ Privaatrechtelijke rechtspersonen zijn informatiehouders indien zij op basis van de wet, een besluit of een contract een publieke taak uitvoeren, waaronder taken op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg of sociale dienstverlening vallen. Een publieke taak is een taak die een publiekrechtelijk rechtspersoon op basis van de wet is toegewezen. Een publieke taak hoeft geen bestuursbevoegdheden mee te brengen. Het verzorgen van goede leefomstandigheden voor gevangenen kan ook een publieke taak zijn. Het is dus niet doorslaggevend of de taak wordt uitgevoerd door een private rechtspersoon, maar of de taak als publiek is aangewezen door de wet.

⁸⁸⁰ Het begrip 'autoriteit' valt niet samen met het Nederlandse bestuursorgaanbegrip. Onder autoriteit wordt verstaan: nationale overheidsorganen, lokale gemeenschapsorganen, openbare agentschappen, openbare fondsen en andere lichamen beheerst door publiekrecht, houders van publiek gezag; en openbare dienstverleners.

autoriteiten een overheersende invloed op kunnen uitoefenen (publieke bedrijven).⁸⁸¹ Voor de meeste autoriteiten en publieke bedrijven is het duidelijk of zij openbaarmakingsverplichtingen hebben, aanzien in de ZDIJZ wordt voorzien in een register. Het feit dat een entiteit is opgenomen in het register levert een vermoeden op dat zij valt onder de ZDIJZ.

10.3 De reikwijdte van het recht op informatie.

10.3.1 Informatie- of documentenstelsel?

538. De Woo kent een hybride stelsel, waarbij wordt gevraagd om informatie die is neergelegd in documenten. Dit heeft tot gevolg dat de verzoeker niet hoeft te specificeren welke documenten hij wil ontvangen, maar slechts over welke onderwerpen om informatie wordt verzocht. Tegelijkertijd kan het bestuursorgaan volstaan met het openbaar maken van bestaande informatie. De wet verplicht niet tot het creëren van nieuwe documenten, bijvoorbeeld door daarin vragen te beantwoorden.
539. De Britse FOIA kent een informatiestelsel. Van bestuursorganen kan worden verlangd om nieuwe documenten op te stellen, zij het dat het bestuursorgaan nooit nieuwe informatie hoeft te creëren. Dit betekent dat het bijvoorbeeld mogelijk is om compilaties, samenvattingen of datasets op te vragen, zelfs als die nog niet eerder in een document zijn vastgelegd.
540. Zweden kent een documentenstelsel. In een verzoek om informatie moeten de documenten waarom wordt verzocht voldoende concreet worden genoemd. Als algemene regel geldt dat een verzoek niet elk document precies hoeft te omschrijven, maar ook kan zien op groepen documenten. Het is mogelijk om een dergelijke verplichting aan de verzoekers op te leggen, omdat Zweedse bestuursorganen verplicht zijn om te werken met documentenregisters. Deze registers bevatten overzichten van de officiële documenten. Op basis van deze overzichten kunnen de documenten vervolgens worden opgevraagd. Er bestaat geen verplichting om de documentenregisters actief openbaar te maken, maar omdat de registers kwalificeren als 'officieel document' kunnen deze eenvoudig worden opgevraagd. Van alle officiële documenten worden de volgende metadata in ieder geval toegevoegd: onderwerp, datum, opsteller en een korte beschrijving. Als een geheimhoudingsgrond van toepassing is moet het officiële document worden voorzien van een markering.
541. Duitsland kent net als Nederland een hybride stelsel. Hoewel de wet bepaalt dat het recht ziet op 'informatie', brengt dit geen plicht voor autoriteiten met zich mee om documenten op te stellen of aan te passen voor de verzoeker. In Duitsland kan worden verzocht om informatie (en niet slechts om documenten). Het verzoek moet wel voldoende gespecificeerd zijn. Uit het verzoek moet de aard, de omvang en het doel van de informatie duidelijk worden. Niet alleen het verzoek, maar ook de reactie op het verzoek is in beginsel vormvrij, maar als de verzoeker vraagt om informatie in een bepaalde vorm dan zal de autoriteit de informatie in beginsel langs die weg verstrekken.
542. Het Franse recht op overheidsinformatie is ingebed in een documentenstelsel. Dit heeft tot gevolg dat de verzoeker voldoende moet preciseren om welke documenten het gaat. Ook is geen sprake van een voor bestuursorganen geldende plicht om door de burger verlangde informatie aan hem of haar te verschaffen. De CRPA bevat de verplichting om de belangrijkste documenten met openbare informatie die in het bezit zijn van de bestuursorganen op te nemen in een (jaarlijks bijgewerkte) gids. De

⁸⁸¹ Bedrijven waarbij een of meerdere publiekrechtelijke rechtspersonen samen een meerderheidsdeelneming bezitten (meer dan 50% van de aandelen), of via de wet gerechtigd zijn tot het benoemen van de meerderheid van het bestuur zijn publieke bedrijven.

documenten in de gids moeten op het niveau van titel, doel, en ontstaansdatum worden geïdentificeerd. Dit is een verplichting die past bij het documentenstelsel dat Frankrijk heeft: pas als kenbaar is welke documenten bestaan, kunnen deze gespecificeerd worden opgevraagd. Hoewel het opstellen van een 'gids' een wettelijke verplichting betreft, voldoen op dit moment veel bestuursorganen niet aan deze verplichting.⁸⁸² De wet voorziet niet in de mogelijkheid om sancties op te leggen bij het uitblijven van een gids.

543. Estland kent een hybride stelsel. Allereerst is er een speciale wet (de MSVS) die burgers het recht geeft om te vragen om informatie over de activiteiten en bevoegdheden van een bestuursorgaan en de toepasselijke wet- en regelgeving. Het gaat dan om informatie die nog niet is vastgelegd in een document. Daarnaast bevat de AvTS de regels voor de toegang tot documenten. Om die documenten op te kunnen vragen, kan de verzoeker gebruik maken van de documentenregisters die alle bestuursorganen verplicht moeten bijhouden. De verzoeker is echter niet verplicht om te vragen om specifieke documenten: het is voldoende om de inhoud van de informatie waarom verzocht wordt, te specificeren. Elk nationaal of lokaal overheidsorgaan alsmede elke publiekrechtelijk rechtspersoon is verplicht om een documentenregister bij te houden. Hierin moeten de volgende documenten worden geregistreerd: (a) documenten die ontvangen of verstuurd zijn door het orgaan; niet later dan de werkdag na ontvangst of verzending; (b) wetgeving, regelgeving en beschikkingen; niet later dan de werkdag na ondertekening; en (c) contracten; op de werkdag dat zij worden getekend. Het documentenregister is in de eerste plaats een register waarin bepaalde metadata over het document dat is geregistreerd wordt opgenomen.⁸⁸³ Slechts die documenten waarvoor geen enkele uitzondering op de toegang geldt, worden integraal openbaar gemaakt. Ambtenaren moeten dus direct als het document in het register wordt ingevoerd beoordelen of er een uitzonderingsgrond van toepassing is. Een documentenregister kwalificeert ook als database in de zin van art. 43 lid 1 AvTS. De term 'database' is een formele juridische definitie. Dat betekent dat het niet afhankelijk is van de feitelijke kenmerken van de informatie, maar van de juridische kwalificatie in de wet. Databases kunnen dus enkel ontstaan bij wet of bij lokale verordening. Een database hoeft niet digitaal te zijn. In principe zijn alle geordende lijsten met informatie een database in materiële zin volgens de AvTS. Een voorbeeld van informatie die kwalificeert als een database omdat een bijzondere wet dat bepaalt, is het openbare aanbestedingsregister. Veel van de informatie die proactief openbaar moet worden gemaakt, moet op de website van de informatiehouder worden geplaatst. Estland heeft daarnaast regels die zijn gericht op het standaardiseren van informatie in databases (inclusief de documentenregisters), zodat deze 'open databases' kunnen worden opgenomen in het RIHA-systeem. In het RIHA-systeem kan worden gezocht naar een specifieke database, waarnaar een hyperlink is opgenomen en ook andere gegevens over de database (verantwoordelijk orgaan, onderwerp, etc.). Het RIHA-systeem maakt deel uit van de X-road van Estland. Het centrale idee van de X-road is het mogelijk maken voor overheidsorganen en private partijen om informatie op te halen bij (andere) overheidsorganen.

544. De Sloveense ZDIJZ kan worden gekwalificeerd als een hybride stelsel, omdat onder de ZDIJZ kan worden verzocht om informatie, maar die enkel wordt verstrekt in documentvorm. Daarnaast hebben Sloveense autoriteiten niet de verplichting om informatie te creëren, analyseren, op te stellen of samen te stellen als de informatie niet als zodanig in een document gevat is ten tijde van het verzoek om informatie. Journalisten hebben daarnaast een bijzonder informatierecht op grond van de Zmed,

⁸⁸² Marique e.a. 2019, p. 88.

⁸⁸³ De metadata die in het documentenregister worden opgenomen zijn: de afzender of de ontvanger; de datum van aankomst of afgifte; de wijze waarop het document is ontvangen of verzonden (e-mail, post, etc.); de referenties van het document; de aard van het document (verklaring, memorandum, resolutie, verzoek om informatie, brief, etc.); en de beperkingen op de toegang tot het document.

Mediawet). Op grond van deze wet geldt voor journalisten wel een zuiver informatiestelsel: zij hebben het recht om vragen te stellen, ter beantwoording waarvan autoriteiten de verplichting hebben om nieuwe documenten of informatie te creëren.

10.3.2 Welke documenten vallen onder het recht op informatie?

545. De Woo kent een ruim documentenbegrip. Onder het begrip valt alles dat ‘gegevens’ vastlegt. Dit kunnen brieven en notities zijn, maar ook e-mails en zelfs Signal- of Whatsappberichten. Ook interne e-mails van ambtenaren vallen onder het begrip ‘document’. De openbaarmaking van deze documenten wordt vervolgens begrensd door middel van de uitzonderingsgronden, zoals de persoonlijke beleidsopvattingen in stukken ten behoeve van intern beraad.
546. De Britse FOIA ziet op overheidsinformatie. Dit is alle informatie die gehouden wordt door een bestuursorgaan en ziet op bestuurlijke aangelegenheden. Ook interne e-mails, sms’jes of Whatsappberichten van ambtenaren vallen binnen het bereik van de FOIA, mits deze werkgerelateerd zijn.
547. De Zweedse Persvrijheidsverordening geeft aan elk persoon het recht op toegang tot de *officiële documenten* die door de Zweedse overheid worden gehouden. Een document is elke ‘informatiedrager’, ongeacht in welke vorm de informatie is opgeslagen. Niet elke informatiedrager wordt echter aangeduid als *officieel* document, waardoor de hoeveelheid informatie waarop het recht op toegang ziet wordt beperkt. Een document is officieel als het is ontvangen of opgesteld door het bestuursorgaan. Elk inkomend en uitgaand bericht, inclusief e-mail of werkgerelateerde Whatsappberichten zijn officiële documenten. Interne berichten worden echter niet als verzonden of ontvangen beschouwd. Een document is ook ‘opgesteld’ als de bestuurlijke zaak waarnaar het refereert is afgemaakt of, indien het niet refereert naar een bestuurlijke zaak, wanneer het is aangepast of afgemaakt door het bestuursorgaan. Memoranda, concepten en presentaties, die worden gebruikt als een geheugensteun of om informatie die al aanwezig is te presenteren, worden nooit officiële documenten, tenzij ze op basis van hun waarde als erfgoed, voor openbaarheid of voor het functioneren van de staat gearchiveerd dienen te worden.
548. In Duitsland ziet het recht op informatie op ‘officiële informatie’. Van ‘officiële informatie’ is sprake bij elk document dat voor officiële doeleinden dient, ongeacht de wijze waarop dit document opgeslagen is. Informatie is ‘officieel’ als het permanent onderdeel uit gaat maken van het informatiebestand van de autoriteit in kwestie. Concepten en notities waarvan niet beoogd is dat ze onderdeel uitmaken van een dossier zijn geen officiële informatie. Bij de vraag of informatie als officieel wordt gekwalificeerd is dus van belang welke regels er gelden ten aanzien van de dossiervorming van bestuurlijke zaken.
549. De Franse CRPA gaat uit van een brede opvatting van wat overheidsdocumenten zijn. Voorbeelden zijn rapporten, onderzoeken, notulen, statistieken, instructies, circulaires, ministeriële notities en antwoorden, correspondentie, voorspellingen, computercodes en beslissingen. Ook is expliciet bepaald dat documenten onder de reikwijdte van de CRPA vallen ongeacht wat hun ‘format’ is. Tegelijkertijd is het recht op documenten ook begrensd. Een belangrijke beperking is dat het recht op documenten is beperkt tot ‘documents achevés’, oftewel tot voltooide documenten. Een voorbeeld van niet voltooide documenten is een informele nota met informele aantekeningen en persoonlijke aantekeningen die bestemd zijn om in het definitieve document op te nemen.
550. Het Estse recht op documenten heeft betrekking op ‘publieke informatie’. De AvTS hanteert een brede definitie van publieke informatie. Alle informatie die op enige wijze is vastgelegd in een document en

ziet op een bestuurlijke aangelegenheid is publieke informatie. Concepten en andere voorbereidende documenten vallen onder de definitie van publieke informatie. Een concept is elk werkdocument dat nog niet is ondertekend. Onder andere voorbereidende documenten vallen memo's, mededelingen, notities, adviezen etc. Hieronder valt ook interne communicatie, oftewel alle interne e-mails. Dergelijke documenten kunnen deels via de uitzonderingsgronden worden uitgesloten van openbaarheid. Het hoofd van de informatiehouder kan beslissen om een concept of voorbereidend document niet op te nemen in het documentenregister (maar is daar niet toe verplicht) als de belangenafweging in het voordeel uitvalt van een belang dat wordt beschermd door een uitzonderingsgrond. Echter, ook als een concept niet wordt opgenomen in het (openbare) documentenregister dan moet het nog wel worden bewaard, omdat als een informatieverzoek wordt ingediend nogmaals beoordeeld zal worden of deze documenten alsnog openbaar moeten worden gemaakt.

551. In Slovenië strekt het recht op overheidsinformatie zich uit tot *publieke* informatie. Welke informatie als publiek moet worden aangemerkt verschilt voor autoriteiten enerzijds en publieke bedrijven anderzijds. Voor autoriteiten geldt dat om te spreken van publieke informatie moet worden voldaan aan drie eisen: (1) de informatie komt voort uit de uitvoering van een bestuurlijke taak; (2) de informatie moet zijn opgeslagen in materiële vorm (waarbij het niet uitmaakt of dat elektronisch of fysiek is); en (3) de informatie moet in bezit zijn van het bestuursorgaan. Opvallend in dit verband is dat autoriteiten in de regel niet 'beschikken' over de interne e-mails tussen ambtenaren. Vanuit het idee dat ambtenaren ook recht hebben op privacy, vallen de interne e-mails in principe niet onder de definitie van publieke informatie.⁸⁸⁴ Publieke informatie is dus onder de ZDIJZ ruim gedefinieerd. Deze ruime definitie van publieke informatie vloeit volgens de Informatiecommissaris ook voort uit de verplichting uit de Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP, Algemene wet bestuursrecht) van bestuursorganen om hun procedures en besluiten zo in te richten dat burgers in staat zijn hun rechten zo gemakkelijk mogelijk af te dwingen. De ZDIJZ kent een aparte definitie voor publieke informatie van publieke bedrijven. Uit deze definitie volgt dat van publieke bedrijven slechts drie categorieën informatie onder het recht op informatie vallen.⁸⁸⁵

10.4 Actieve openbaarmaking

552. Volgens de wetsgeschiedenis bevat de Woo het uitgangspunt 'actief openbaar, tenzij'. De Woo bevat een bepaling die ziet op actieve openbaarmaking als inspanningsverplichting. Daarnaast bevat de Woo een verplichting om bepaalde categorieën informatie actief openbaar te maken. Dit artikel is nog niet in werking getreden. Na inwerkingtreding zal de informatie ontsloten worden via het landelijke platform voor actieve openbaarmaking van overheidsinformatie (PLOOI): <https://open.overheid.nl/>.

553. In het Verenigd Koninkrijk zijn bestuursorganen verplicht om bepaalde informatie actief openbaar te maken door deze online te publiceren op hun eigen website. Welke informatie precies openbaar dient te worden gemaakt verschilt per bestuursorgaan. Bestuursorganen stellen namelijk zelf een publicatieschema vast, waarin staat welke informatie actief openbaar wordt gemaakt. Hiervoor moeten bestuursorganen wel verplicht gebruik maken van het Model Publicatieschema van ICO. Dit Model bevat 7 categorieën van overheidsinformatie die actief openbaar gemaakt moeten worden. Het betreft de

⁸⁸⁴ Daarop is een uitzondering mogelijk, namelijk dat de autoriteit expliciet mededeelt aan zijn ambtenaren dat de interne e-mails wel als publiek worden aangemerkt (IP Decision 11.3.2021, number: 090-15/2013/6).

⁸⁸⁵ Het betreft (a) officiële (juridische) documenten inzake transacties ten aanzien van uitgaven van deze bedrijven; (b) de benoeming en salaris van leden van de directie en de raad van toezicht; en (c) informatie die verband houdt met de informatie genoemd onder a, indien er een hoger openbaar belang voor openbaarheid bestaat.

volgende 7 categorieën: de opzet en organisatie van het bestuursorgaan; budgetten en uitgaven van het bestuursorgaan; prioriteiten en onderzoeken over het functioneren van het bestuursorgaan; hoe beslissingen worden genomen binnen het bestuursorgaan; beleid en protocollen in gebruik van het bestuursorgaan; registers (bijvoorbeeld eigendomsregisters) van het bestuursorgaan; en aangeboden diensten van het bestuursorgaan. Naast dit Model Publicatieschema, heeft ICO guidance documents opgesteld: de definition documents en good-practice guidance. Vermeldenswaardig is dat onder de documenten die actief openbaar gemaakt moeten worden alle uitgaven van het bestuursorgaan boven de £500 vallen.

554. De Zweedse OSS voorziet niet in verplichtingen voor bestuursorganen om officiële documenten proactief te publiceren. Wel bevat de Rättsinformationsförordning de verplichting om een juridisch informatiesysteem met wetgeving en jurisprudentie te onderhouden.

555. In Duitsland zijn autoriteiten op grond van de IFG niet verplicht tot actieve openbaarmaking. De federale overheid heeft wel het voornemen om steeds meer informatie actief openbaar te maken via internet. Met name organisatie- en dossieroverzichten zouden via internet openbaar moeten worden gemaakt. De autoriteiten moeten daarnaast gidsen gaan bijhouden waaruit de bestaande informatieverzamelingen en doeleinden kunnen worden afgeleid.

556. Met de CRPA wil de Franse wetgever een systeemverandering bewerkstellingen waarin meer documenten actief openbaar worden gemaakt. Dit is in beginsel een inspanningsverplichting. Alleen bestuursorganen met minimaal vijftig werknemers en decentrale overheden met minstens 3.500 inwoners zijn gehouden tot enige vorm van actieve (online) openbaarmaking. In de CRPA worden enkele categorieën documenten opgesomd die online beschikbaar moeten worden gesteld, namelijk (a) documenten die naar aanleiding van een informatieverzoek zijn verstrekt, alsmede de geactualiseerde versies daarvan; (b) de belangrijkste documenten met openbare informatie die in het bezit zijn van de bestuursorganen en zijn opgenomen in een (jaarlijks bijgewerkte) gids; (c) de door elk bestuursorgaan geproduceerde of ontvangen databanken; (d) gegevens die regelmatig worden bijgewerkt en waarvan de publicatie van economisch, sociaal, gezondheids- of milieubelang is, gezondheids- of milieubelang is; en (e) de regels die de belangrijkste algoritmische verwerking bepalen die bij de uitvoering van hun taak worden gebruikt en de basis vormen voor individuele beslissingen.

557. De Estse AvTS noemt 32 categorieën informatie die houders van publieke informatie actief openbaar moeten maken. Er zijn zes thema's te herkennen in deze categorieën: (a) informatie over de organisatie van en uitvoering van publieke taken, (b) informatie over ambtenaren,⁸⁸⁶ (c) informatie over uitgaven en inkomsten van nationale en lokale overheidsorganen,⁸⁸⁷ (d) voorgestelde wetten, regelgeving door de minister of lokale besturen en concepten van plannen die van publiek belang zijn, (e) contactgegevens van de ambtenaar die de informatie proactief openbaar heeft gemaakt – zodat burgers weten

⁸⁸⁶ Van alle ambtenaren moet een functiebeschrijving en personalia (naam, e-mailadres, telefoonnummer etc.) proactief worden verstrekt. Daarnaast zijn ook de salarissen van alle ambtenaren en beloningen zover die volgen uit secundaire arbeidsvoorwaarden openbaar. Om de privacy van ambtenaren te waarborgen worden die salarisgegevens in geanonimiseerde of niet-gepersonaliseerde vorm verstrekt. Voor publiekrechtelijke rechtspersonen geldt dat de naam en het e-mailadres van de personen in het bestuur en de raad van toezicht openbaar wordt gemaakt.

⁸⁸⁷ Alle rapporten over inkomsten en uitgaven van organen moeten actief openbaar worden gemaakt. Daarnaast moeten lokale overheden informatie over alle publieke aanbestedingen openbaar maken. Alle informatie over de budgetten en eigendommen die aan privaatrechtelijke rechtspersonen ter beschikking wordt gesteld, moet actief openbaar worden gemaakt. Tot slot moeten alle informatiehouders informatie over de overheidsbudgetten die aan hen beschikbaar zijn gesteld openbaar maken.

waar zij terecht kunnen met vragen, en (f) documentenregister en databases waarvoor geen uitzonderingen op het recht op toegang gelden.

558. De Sloveense ZDIJZ kent een aantal actieve openbaarmakingsverplichtingen. Proactieve openbaarmaking dient in het bijzonder twee doelen. Ten eerste is het doel om informatie te verschaffen die personen anders zouden hebben opgevraagd. De informatie die actief openbaar moet worden gemaakt, is ook gebaseerd op de informatie die het meest werd opgevraagd onder de ZDIJZ. Ten tweede ziet een groot deel van de openbaargemaakte informatie en de nationale fora waarop die informatie wordt geplaatst op publieke geldstromen. Proactieve openbaarmaking staat daarmee in het teken van controle op de overheidsuitgaven. De verplichtingen ten aanzien van proactieve openbaarmaking verschillen voor autoriteiten en publieke bedrijven. Autoriteiten moeten een catalogus openbaar maken en zijn verplicht om negen verschillende categorieën informatie openbaar te maken. Het betreft de volgende categorieën: (a) algemene informatie over de autoriteit (naam, plaats, taak, etc.); (b) geconsolideerde teksten van regelingen die betrekking hebben op het werkterrein van de autoriteit; (c) programma's, strategieën, standpunten, meningen en instructies van algemeen belang of die van belang zijn voor de werkzaamheden van de autoriteit; (d) voorstellen voor verordeningen, programma's, strategieën en andere soortgelijke documenten die betrekking hebben op het werkterrein van de autoriteit; (e) documentatie op het gebied van openbare aanbestedingen, subsidies, leningen en andere vormen van medefinanciering uit de rijks- of gemeentelijke begrotingen; (f) informatie over haar activiteiten en administratieve, gerechtelijke en andere diensten; (g) alle door de aanvragers minimaal driemaal opgevraagde informatie van openbare aard; (h) een overzicht van alle door het bestuursorgaan gehouden belangrijke documenten; (i) alle overige databases die bestuursorganen houden in machinaal leesbare vorm. In de praktijk voldoen weinig autoriteiten volledig aan deze verplichting. Dit lijkt echter niet problematisch gevonden te worden, nu de Informatiecommissaris en het ministerie van openbaar bestuur hierover niets hebben opgenomen in hun (twee)jaarverslagen. De nationale overheid houdt een overzichtspagina van alle catalogi van nationale autoriteiten bij. Voorheen waren alle autoriteiten verplicht om de catalogi te plaatsen op een nationaal forum van het ministerie van Openbaar Bestuur. Deze laatste verplichting is in 2015 vervallen, omdat het als onevenredig veel werk werd geacht voor organen om zowel op hun eigen website als dit forum de catalogus bij te houden. Naast het openbaar maken van de documenten op de eigen website, moeten autoriteiten en publieke bedrijven bepaalde documenten ook op een van de daarvoor bestemde specifieke nationale online portalen (fora) publiceren.⁸⁸⁸ Daarbij valt in het bijzonder op dat er specifieke fora zijn voor de publicatie van financiële transacties in de publieke sector en het gebruik van publiek geld.

10.5 Passieve openbaarmaking

10.5.1 Aantallen informatieverzoeken

559. In Nederland is tot nu toe niet bijgehouden hoeveel verzoeken in totaal jaarlijks aan de (centrale) overheid worden gericht. Uit een onderzoek van de Open State Foundation (OSF) en het Instituut

⁸⁸⁸ Er bestaan verschillende fora voor verschillende categorieën overheidsinformatie, namelijk een Register voor publieke entiteiten die vallen onder de ZDIJZ (Register zavezancev za informacije javnega značaja); Register van financiële transacties in de publieke sector (Objava transakcij javnega sektorja); Applicatie voor overzicht gebruik publiek geld (Erar Aplikacija za prikaz porabe javnega denarja v Republiki Sloveniji); Portaal voor overheidsopdrachten en elektronische aanbestedingen; Online bekendmaking begroting van de Sloveense Republiek (Spletna objava proračuna Republike Slovenije); Publicatie financiering politieke partijen (Objava finančnih poročil o financiranju volilnih kampanj in političnih strank); Openbaarmaking loongegevens publieke sector (Proaktivna objava podatkov o plačah v javnem sektorju); en Online publicatie documenten publieke tenders (Spletna objava dokumentacije iz javnih razpisov).

Maatschappelijk Innovatie (IMI) blijkt dat circa 1.000 Wob-verzoeken jaarlijks worden gepubliceerd.⁸⁸⁹

560. In het Verenigd Koninkrijk is een duidelijke stijgende lijn waar te nemen in de hoeveelheid verzoeken gericht aan de centrale overheid in de 15 jaar dat de FOIA bestaat: van 38.108 verzoeken in 2005 naar 51.507 in 2021.⁸⁹⁰ Hierbij is van belang dat vragen van burgers die gemakkelijk kunnen worden afgedaan, informeel worden afgedaan en niet in deze cijfers zijn opgenomen.
561. In Zweden zijn geen rijksbrede cijfers beschikbaar over de afhandeling van informatieverzoeken. Zowel over het aantal verzoeken als de gemiddelde beslistermijn zijn geen statistieken beschikbaar. Dat hangt waarschijnlijk samen met de informele wijze waarop veel informatieverzoeken worden afgehandeld. In veel gevallen wordt informatie door de verantwoordelijke ambtenaar opgestuurd naar de verzoeker, zonder dat daarvan een officiële notitie wordt gemaakt of de 'gekwalficeerde ambtenaar' daarbij wordt betrokken.⁸⁹¹
562. In Duitsland is het aantal ingediende informatieverzoeken bij de federale overheid in de periode 2006 tot 2021 van 2.278 naar 14.616 gestegen.
563. Wij hebben geen statistieken kunnen vinden over het aantal informatieverzoeken dat in Frankrijk en Estland wordt ingediend.⁸⁹² Wel is bekend hoe vaak de Franse toezichthouder CADA om advies wordt gevraagd. Uit het jaarverslag uit 2021 blijkt dat er sprake is van een stijging naar 8.417 adviesverzoeken. Een toename van bijna 30% ten opzichte van 2020.⁸⁹³
564. In Estland worden er volgens de Inspectie Gegevensbescherming elk jaar meer verzoeken op basis van de AvTS gedaan. De Inspectie gegevensbescherming behandelt ook steeds meer geschillen, namelijk 2.782 in 2018, 3.798 in 2019 en 4.173 in 2020.⁸⁹⁴
565. In Slovenië wordt elke twee jaar een rapport opgemaakt over het functioneren van de ZDIJZ en toegezonden naar het parlement. Daarbij zijn alle nationale en lokale overheidsorganen (en dus niet alle autoriteiten onder de ZDIJZ) verplicht om statistieken aan te leveren. Hieruit volgt dat lokale en nationale overheidsorganen in 2019 op 7.277 informatieverzoeken en in 2020 op 6.232 informatieverzoeken hebben gereageerd. Ongeveer 80% van de verzoeken (circa 5000) zijn gericht aan nationale overheidsorganen, terwijl 20% (circa 1.200) gericht zijn aan lokale overheden. Van het totaal aantal verzoeken

⁸⁸⁹ OSF en IMI 2022. In het onderzoek wordt gesteld dat er geen cijfers bekend zijn over welk percentage van de Wob-verzoeken online wordt gepubliceerd, maar er wordt vanuit gegaan dat in realiteit meer Wob-verzoeken worden gedaan dan online gepubliceerd.

⁸⁹⁰ Cabinet Office, FOI statistics annual 2021.

⁸⁹¹ Als de verantwoordelijk ambtenaar een afwijzend besluit neemt, kan de verzoeker in bezwaar gaan. Het bezwaar wordt in dat geval behandeld door de gekwalificeerde ambtenaar. Een verzoeker kan ook direct bij het verzoek vragen om een formeel besluit van een gekwalificeerde ambtenaar. Tegen een afwijzend besluit van de gekwalificeerde ambtenaar kan direct beroep worden ingesteld. Daarnaast kan ook het bestuursorgaan beslissen om in eerste instantie een gekwalificeerde ambtenaar op het verzoek te laten beslissen, indien dit geen onredelijk tijdsverlies oplevert. In complexe zaken ligt dit voor de hand.

⁸⁹² Het ministerie van binnenlandse zaken van Estland heeft ook per e-mail bevestigd dat het aantal verzoeken dat bij de Rijksoverheid wordt ingediend niet bekend is, omdat die informatie door de organen zelf wordt gehouden en niet centraal (e-mail van de Information Management Adviser van het ministerie van binnenlandse zaken van Estland d.d. 23 mei 2022).

⁸⁹³ CADA, *Rapport d'activité 2021*, p. 89 (hierna : CADA 2021).

⁸⁹⁴ Andmekaitse inspeksioon, *avaliku teabe seaduse täitmisest ja isikuandmete kaitse tagamisest aastal 2020*, 2020, p. 65.

wordt aan 65% volledig tegemoet gekomen, 16% gedeeltelijk en 13% wordt volledig afgewezen.

10.5.2 Beslistermijn

566. In Nederland moet een bestuursorgaan zo spoedig mogelijk op een Woo-verzoek beslissen, maar in ieder geval binnen vier weken. Deze termijn kan met twee weken worden verdaagd. In de wetsgeschiedenis bij de Woo is gesteld dat het overgrote deel van de verzoeken binnen de wettelijke beslistermijn kan worden afgehandeld. Volgens OSF en IMI doen ministeries echter gemiddeld 161 dagen over de beantwoording van een Wob-verzoek. In bijna 80% van de Wob-verzoeken zou de wettelijke termijn niet worden gehaald.⁸⁹⁵
567. In het Verenigd Koninkrijk moet op verzoeken om informatie prompt en in ieder geval niet langer dan na 20 werkdagen (vier weken) worden gereageerd. Het is mogelijk om de termijn te verlengen met een redelijke termijn, dat in de praktijk, behoudens uitzonderlijke gevallen, nogmaals 20 werkdagen betreft. In 2021 reageerde de centrale overheid op 81% van de verzoeken binnen 20 werkdagen en in 88% binnen de wettelijke termijn. Hierbij moet direct worden opgemerkt dat het Verenigd Koninkrijk de omvang van informatieverzoeken heeft beperkt door de uitzondering van de 'appropriate limit of costs'. Deze uitzondering is toegepast in 14,5% van de oplosbare verzoeken en houdt in dat verzoeken kunnen worden afgewezen omdat zij teveel publieke middelen zouden vergen.
568. De Zweedse Persvrijheidsverordening stelt dat een bestuursorgaan direct of zo snel mogelijk moet beslissen op een verzoek om officiële documenten. Er bestaat dus geen vaste wettelijke termijn die geldt voor alle verzoeken. Uit jurisprudentie en beslissingen van de Parlementaire Ombudsman blijkt echter dat het uitgangspunt is dat dezelfde dag gereageerd dient te worden op een verzoek. Deze termijn kan met een paar dagen worden verlengd als er een beslissing op de geheimhoudingsgronden moet worden genomen. In beginsel dient een ambtenaar het reageren op informatieverzoeken prioriteit te geven over andere werkzaamheden, behoudens gewichtige redenen. Een redelijke grond voor een langere termijn kan worden aangenomen indien er sprake is van speciale omstandigheden. Voorbeelden hiervan zijn (omvangrijke) verzoeken, waarbij de toepasselijkheid van (verschillende) geheimhoudingsgronden moet worden beoordeeld of waarbij voor de afhandeling samengewerkt moet worden tussen verschillende departementen die formeel tot hetzelfde bestuursorgaan behoren.
569. In Duitsland zijn bestuursorganen ertoe gehouden om de verzoeker met onverwijlde spoed toegang te verlenen tot de informatie in kwestie. De maximale termijn voor het verlenen van toegang tot de informatie is een maand. Wanneer de belangen van derden aan de orde zijn dan moeten die derden in de gelegenheid worden gesteld om binnen een maand een reactie te geven. Uit een onderzoek is gebleken dat 68% van de informatieverzoeken tussen 2006 en 2011 binnen de wettelijke beslistermijn van een maand op een antwoord kon rekenen (en 15% respectievelijk 2% daarvan binnen een week en een dag). Bestuursorganen geven aan dat in ieder geval in 85% van de te laat ingewilligde informatieverzoeken de complexiteit of omvangrijkheid van het verzoek hieraan debet was.
570. In Frankrijk bedraagt de beslistermijn een maand vanaf de ontvangst van het informatieverzoek door het bestuursorgaan. Uit de wet volgt niet dat deze termijn kan worden verlengd. Deze termijn wordt in de praktijk vaak niet gehaald, waardoor verzoekers zich genoodzaakt zien om zich tot de CADA te

⁸⁹⁵ OSF en IMI 2022, p. 4 en 14-17. De kwantitatieve analyse van Wob-verzoeken is gemaakt op basis van de op Rijksoverheid.nl gepubliceerde Wob-verzoeken in de periode oktober 2020-september 2021.

wenden.⁸⁹⁶

571. In Estland moet op verzoeken direct, maar niet langer dan vijf werkdagen later worden gereageerd door de informatiehouder. Als het verzoek door haar omvang of complexiteit niet binnen die vijf werkdagen kan worden beantwoord, dan kan de informatiehouder de termijn verlengen met vijftien werkdagen. Als het een informatieverzoek op grond van de MSVS betreft, dan geldt een beslistermijn van 30 kalenderdagen. Deze standaardtermijn kan worden verlengd met hooguit twee maanden. De reden dat de beslistermijn van de MSVS langer is, is dat het systematiseren en analyseren van informatie tijdrovender is dan het opzoeken van documenten.
572. In Slovenië bedraagt de termijn voor het voldoen aan informatieverzoeken 20 werkdagen (vier weken). Onder uitzonderlijke omstandigheden mag een autoriteit de termijn met maximaal 30 werkdagen verlengen. Voor journalisten geldt op grond van de Zmed een afwijkende (kortere) beslistermijn. Publieke entiteiten moeten journalisten voor het eind van de volgende werkdag informeren over een (gedeeltelijke) afwijzing. Bij (gedeeltelijke) toewijzing moet de informatie zeven werkdagen later worden verstrekt. Uit het eerdergenoemde rapport over het functioneren van de ZDIJZ blijkt niet of de wettelijke beslistermijnen in de praktijk worden gehaald. Er zijn echter in het overzicht van procedures bij de Informatiecommissaris (IC) relatief weinig geschillen te vinden waarin de termijn is overschreden door het bestuursorgaan. In dit kader is vermeldenswaardig dat mondelinge verzoeken informeel worden afgedaan. Dat houdt in dat de informatie direct aan de verzoeker beschikbaar wordt gesteld of het verzoek wordt geweigerd, maar dat deze handeling geen officieel besluit van de autoriteit inhoudt.

10.5.3 Beperking van (de omvang van) informatieverzoeken

573. In Nederland bepaalt de Woo dat als de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of als het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft, het bestuursorgaan kan besluiten het verzoek niet te behandelen wegens misbruik van recht. Het recht om een omvangrijk informatieverzoek in te dienen is niet begrensd, wel is precisering en fasering mogelijk.
574. In het Verenigd Koninkrijk kunnen verzoeken worden afgewezen als zij teveel publieke middelen zouden vergen. Een verzoek kost onredelijk veel publieke middelen, indien de voor de berekening relevante activiteiten meer bedragen dan £600 voor bestuursorganen in Schedule 1 FOIA (de meeste bestuursorganen van de centrale overheid). Voor een verzoek aan een ministerie waarvoor geen apparatuur moet worden aangeschaft, komt de grens van £600 neer op 24 werkuren voor het vinden en bij elkaar zetten van de informatie.⁸⁹⁷ Een bestuursorgaan moet zijn oordeel dat een verzoek onredelijk veel publieke middelen zou kosten motiveren door middel van een zoekstrategie waarin wordt uiteengezet op welke wijze de informatie is opgeslagen en welke handelingen moeten worden verricht om de informatie te vinden. Daarnaast worden in het Verenigd Koninkrijk ook verzoeken te kwader trouw niet behandeld. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de intentie van de verzoeker, maar ook naar het effect van het verzoek op het bestuursorgaan, en het algemeen belang van de openbaarheid van de informatie die wordt opgevraagd.
575. In Zweden bestaat er geen limiet voor de omvang van het verzoek als het verzoek ziet op specifieke

⁸⁹⁶ Marique e.a. 2019, p. 89.

⁸⁹⁷ Voor de berekening worden de fictieve kosten van £25 per werknemer per uur gerekend en de daadwerkelijke kosten voor apparatuur die nodig is om de informatie te vinden (computerprogramma's, etc.). De tijdsinschatting van het bestuursorgaan mag enkel de tijd die nodig is om de informatie te vinden en bij elkaar te zetten, omvatten. De tijd die het kost om de informatie te toetsen aan de uitzonderingsgronden en om passages onleesbaar te maken valt er dus niet onder.

documenten. Bestuursorganen mogen een verzoek namelijk niet afwijzen op grond dat het toepassen van de uitzonderingsgronden veel werk zou opleveren of middelen zou kosten. Als een verzoeker slechts categorieën van informatie kan benoemen waarnaar hij op zoek is, ligt dat anders. Een bestuursorgaan is niet verplicht om 'uitgebreid archiefonderzoek' te doen. Het bestuursorgaan mag een verzoek in zo'n geval weigeren, omdat het de bekwame uitvoering van de publieke taak in de weg zal zitten. De tijd die het kost om te beoordelen of er geheimhoudingsgronden van toepassing zijn en het redigeren van de documenten, valt niet onder het 'archiefonderzoek' en kan dus geen reden zijn om het verzoek af te wijzen.

576. In Duitsland is de omvang van het verzoek niet met zoveel woorden in de IFG begrensd. Wel is bepaald dat als de gedeeltelijke openbaarmaking van informatie een "onredelijke administratieve last" zou inhouden, openbaarmaking in het geheel achterwege mag blijven. Onder administratieve last in de zin van de IFG wordt de moeite die gepaard gaat met het scheiden, anonimiseren of anderszins bewerken van officiële informatie, verstaan. Een autoriteit mag bovendien een afweging maken tussen de administratieve last die de behandeling van het verzoek creëert en de ingeschatte informatiewinst die het inwilligen van het verzoek met zich meebrengt voor de maatschappij of de individuele verzoeker. Wanneer de administratieve last van een onredelijke aard wordt, moet van geval tot geval worden beoordeeld. Wel is een keer een geval waarin in een bestand van circa 10.000 bladzijden gezocht moest worden naar gegevens die eventueel gelakt moesten worden, aangemerkt als onredelijk.

577. In beginsel is in de Franse CRPA niet begrensd hoe groot een informatieverzoek mag zijn. Wel kent de wet het concept 'misbruik van recht'. De CRPA bepaalt dat bestuursorganen geen 'onrechtmatige' informatieverzoeken hoeven te behandelen, "met name vanwege hun aantal of hun repetitieve of systematische karakter." Voor het oordeel of sprake is van misbruik van recht, wordt ook acht geslagen op het aantal en de afzonderlijke grootte van de documenten tezamen met de systematische en herhaaldelijke aard van de aanvragen. Daarnaast wordt meegewogen of de aanvraag tot doel heeft gesteld om het behandelen van de aanvraag praktisch onmogelijk te maken voor het bestuursorgaan of om schade aan dit orgaan te berokkenen. Verder is ook relevant of de verzoeker redelijkerwijs kan beschikken of beschikt over de opgevraagde documenten en of deze in het verleden heeft nagelaten om de kosten te voldoen die gemoeid zijn met het informatieverzoek.

578. In Estland kan een verzoek worden afgewezen als het verzoek een grote hoeveelheid informatie omvat. Dit geldt zowel voor verzoeken op grond van de AvTS als MSVS. Een verzoek is onredelijk omvangrijk indien het de uitvoering van publieke taken frustreert of het onredelijk hoge kosten met zich brengt. De standaard die aan deze toets ten grondslag wordt gelegd is of het is vereist om de werkverdeling van de organisatie te wijzigen. Uit jurisprudentie blijkt dat daarvan redelijk snel sprake is: 46 documenten die samen 120 pagina's bevatten en waarvan veel informatie viel onder een uitzonderingsgrond, werd al gezien als een onredelijk omvangrijk verzoek. Er wordt dus feitelijk gekeken naar hoeveel werklast het verzoek oplevert. Daarom is het van belang op welke wijze de informatie in de database van de informatiehouder is ingevoerd en op welke wijze deze doorzoekbaar is. Daarnaast is opvallend dat ook het feit dat er uitzonderingen op het recht op informatie moeten worden toegepast wordt meegenomen in de motivering voor het oordeel om een verzoek af te wijzen.

579. De Sloveense rechter heeft expliciet geoordeeld dat de omvang van het verzoek als zodanig geen reden is om een verzoek af te wijzen. Het is de taak van bestuursorganen om voldoende personeel en middelen beschikbaar te stellen voor het beantwoorden van informatieverzoeken. Wel bevat de ZDIJZ een antimisbruikbepaling, waarbij misbruik restrictief moet worden uitgelegd. De motivering van een beslissing een verzoek niet te behandelen moet daarom voldoen aan een verhoogde bewijslast: het

moet voorbij gereede twijfel vaststaan dat er sprake is van misbruik. Een persoon maakt misbruik van het recht op informatie als die het gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het recht bestaat en daarmee de autoriteit belemmert om de taak die voortvloeit uit de wet uit te oefenen. Op dat moment wordt door het gebruik van het recht op informatie namelijk inbreuk gemaakt op rechten van anderen die afhankelijk zijn van de autoriteit. Ook de intentie van de verzoeker is relevant. Andere indicaties die kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van misbruik zijn: beledigend taalgebruik; het niet meewerken aan specificering; en verzoeken om documenten die nooit openbaar kunnen worden.

10.5.4 Kosten

580. In Nederland en het Verenigd Koninkrijk is de openbaarmaking van informatie in beginsel kosteloos. Wel kan een redelijke vergoeding voor het maken van kopieën worden gevraagd.
581. Ook in Zweden is een informatieverzoek in beginsel kosteloos. Wel mogen voor fysieke kopieën geïfixeerde bedragen in rekening worden gebracht. Ook is het mogelijk om bij te omvangrijke verzoeken die 'uitgebreid archiefonderzoek' vergen, voor te stellen dat in plaats van een afwijzing van het verzoek een vergoeding voor de werkuren die worden besteed in rekening wordt gebracht.
582. In Duitsland zijn informatieverzoeken niet kosteloos: de IFG bepaalt dat de kosten worden berekend op zo een manier dat het recht op informatie daadwerkelijk kan worden geeffectueerd. In essentie betekent dit dat de mate waarin het verzoek een administratieve last oplevert, wordt gereflecteerd in de kosten, maar dat de verzoeker tegelijkertijd niet hoeft op te draaien voor de daadwerkelijk gemaakte kosten. Het bedrag dat in rekening mag worden gebracht is gemaximeerd op € 500,-. In de literatuur is gesteld dat in de praktijk autoriteiten in het overgrote deel van de gevallen geen kosten in rekening brengen.
583. In Frankrijk zijn informatieverzoeken niet kosteloos. Alleen kosten gemoeid met het ondersteunen van de verzoeker, de kosten van gebruikte software alsook de kosten voor het (eventueel) verzenden van de informatie op de door de door de verzoeker verlangde wijze kunnen in rekening worden gebracht, maar de kosten van ingezet personeel om het document in kwestie te zoeken, te bewerken en op te sturen niet. Verzoekers moeten vooraf op de hoogte gesteld worden van de te verwachten kosten.
584. In Estland brengt de informatiehouder in beginsel geen kosten in rekening voor het reageren op informatieverzoeken, behalve de reële kosten voor het kopiëren van fysieke documenten. Die reële kosten worden bovendien niet in rekening gebracht als het verzoek ziet op informatie voor wetenschappelijke doeleinden of als de verzoeker niet de middelen heeft om de kosten te dragen.
585. In Slovenië zijn geen kosten verbonden aan het doen van informatieverzoeken, behalve die kosten die bestuursorganen maken voor materialen die zij aan de verzoeker beschikbaar stellen, voor zover die €20,- overstijgen.

10.6 Uitzonderingsgronden

586. In Nederland kent de Woo absolute en relatieve uitzonderingsgronden. Bij absolute uitzonderingsgronden *moet* het openbaar maken van de informatie achterwege blijven. Bij relatieve uitzonderingsgronden blijft het openbaar maken van informatie alleen achterwege als het belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de in de wet genoemde belangen. Bestuursorganen moeten in beginsel per onderdeel van een document (bijvoorbeeld per alinea) motiveren welke uitzonderingsgrond waarom van toepassing is. Zoals gesteld vallen interne e-mails van ambtenaren onder het begrip 'document',

maar bepaalt de Woo dat geen informatie hoeft te worden verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen neergelegd in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. Hoewel art. 5.2 lid 1 Woo absoluut is geformuleerd, zou volgens de initiatiefnemers van de Woo de kern van het artikel juist zijn dat persoonlijke beleidsopvattingen (geanonimiseerd) openbaar worden wanneer het belang van een goede en democratische bestuursvoering daartoe aanleiding vormt (art. 5.2 lid 2 en 3 Woo). Zij gaan ervan uit dat bestuursorganen onder de Woo persoonlijke beleidsopvattingen vaker dan onder de Wob het geval was, openbaar zullen gaan maken.⁸⁹⁸ De Woo bepaalt dat als een informatieverzoek ziet op informatie die ouder is dan vijf jaar, op het bestuursorgaan een verzwaarde motiveringsplicht rust als het bestuursorgaan de openbaarmaking wil weigeren met een beroep op de relatieve uitzonderingsgronden of de uitzonderingsgrond van de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen.

587. In het Verenigd Koninkrijk kent de FOIA 24 uitzonderingsgronden op het recht op toegang tot overheidsinformatie. De uitzonderingsgronden kunnen op twee verschillende manieren worden onderscheiden. Het eerste onderscheid ziet op het onderscheid tussen absolute en gekwalificeerde (relatieve) uitzonderingsgronden. Het tweede onderscheid dat kan worden gemaakt, is dat er zogeheten 'class-based' en 'prejudice-based' uitzonderingsgronden zijn. Een class-based uitzonderingsgrond treedt in als de informatie in een bepaalde door de uitzonderingsgrond gespecificeerde categorie valt. Voor inwerkingtreding van een prejudice-based uitzonderingsgrond moet een causaal verband bestaan tussen het openbaar maken van de informatie en schade aan het belang dat door de uitzonderingsgrond wordt beschermd. De schade dient reëel, actueel en substantieel te zijn. Ook dient een inschatting te worden gemaakt over de kans op schade, waarbij een normale prejudice-test ervan uitgaat dat pas als die kans groter is dan 50% de informatie wordt geweigerd. Bij gekwalificeerde uitzonderingsgronden moet een belangenafweging worden gemaakt: de public interest test. Tijdsverloop kan een rol spelen bij deze belangenafweging. Als een uitzonderingsgrond van toepassing is, dient het bestuursorgaan enkel die informatie weg te lakken. De FOIA kent twee uitzonderingsgronden die lijken op de Nederlandse uitzonderingsgrond ter bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen neergelegd in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. Ten eerste bestaat er een gekwalificeerde class-based uitzonderingsgrond op alle informatie die betrekking heeft op het opstellen van overheidsbeleid. Deze grond beoogt zowel de vrije en eerlijke discussie tussen ambtenaren als de ministeriële verantwoordelijkheid te beschermen. Daarnaast bestaat er een gekwalificeerde prejudice-based uitzonderingsgrond met betrekking tot alle andere informatie die niet valt onder (het opstellen van) overheidsbeleid, maar wel een negatief effect kan hebben op de vrije en eerlijke discussie tussen ambtenaren en het beginsel van collegialiteit in de ministerraad. De beoordeling van deze grond kan enkel door een gekwalificeerd persoon worden gemaakt.

588. Zweden kent geen uitzonderingsgronden maar geheimhoudingsgronden. De Persvrijheidsverordening geeft zeven gronden op basis waarvan de wetgever het recht op toegang tot officiële documenten mag beperken. In de OSS zijn op basis van deze zeven gronden veel (meer dan 100) geheimhoudingsgronden geformuleerd. De reden dat het veel geheimhoudingsgronden zijn, ligt aan het feit dat alle gronden op basis waarvan informatie geheim is en dus niet openbaar in de OSS zijn opgenomen, in plaats van in bijzondere wetgeving. Geheimhoudingsgronden moeten bovendien volgens de Persvrijheidsverordening zo specifiek mogelijk worden geformuleerd door de wetgever. Dit hangt samen met de centrale positie van transparantie in de Zweedse overheid. Als een geheimhoudingsgrond van toepassing is op informatie in een officieel document, moet die informatie weg worden gelakt. De overige informatie in het document waarop geen geheimhoudingsgrond van toepassing is, moet wel openbaar worden gemaakt. In de Zweedse wet is aan de meeste geheimhoudingsgronden een *normaal schadevereiste*

⁸⁹⁸ Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 33328, AB, p. 98.

verbonden. Daarmee wordt bedoeld dat de geheimhoudingsgrond enkel mag worden toegepast als openbaarmaking schade zou veroorzaken aan de belangen die de geheimhoudingsgrond beschermt. In sommige geheimhoudingsgronden komt een *omgekeerd schadevereiste* voor. Daarmee wordt bedoeld dat informatie geheim is, behalve in de gevallen waarin kan worden verondersteld dat geen schade zal worden berokkend. Slechts een klein aantal geheimhoudingsgronden is absoluut geformuleerd.⁸⁹⁹ Naast het schadevereiste, kennen de meeste geheimhoudingsgronden ook een tijdslimiet. De OSS beschermt het intern beraad en de persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren niet als aparte geheimhoudingsgrond. Dat is ook niet nodig, omdat interne informatie vaak niet zal kwalificeren als officieel document en dus niet kan worden opgevraagd.

589. De Duitse IFG bevat vier artikelen met uitzonderingsgronden. Een deel van de uitzonderingsgronden is absoluut geformuleerd en een ander deel niet. De uitzonderingsgrond die 'speciale publieke belangen' moet beschermen is in beginsel absoluut geformuleerd. In sommige gevallen is voor het inroepen van de uitzonderingsgrond vereist dat een schade aan het belang bestaat, bijvoorbeeld dat openbaarmaking nadelige gevolgen zal hebben voor internationale betrekkingen. In sommige gevallen is voldoende dat de informatie kan worden geclassificeerd als geheime informatie, bijvoorbeeld informatie die valt onder het beroepsgeheim. Aangezien deze uitzonderingsgronden absoluut zijn geformuleerd kan een belangenafweging achterwege worden gelaten. Bij de uitzonderingsgrond die ziet op de bescherming van persoonsgegevens moet een belangenafweging worden gemaakt. Bij het maken van de belangenafweging worden, naast de belangen van de derde, zowel de private belangen van de verzoeker als de publieke belangen van de maatschappij in den brede betrokken.

Als in de Duitse wetgeving gekeken wordt naar een equivalent van de Nederlandse uitzonderingsgrond die ziet op persoonlijke beleidsopvattingen in stukken ten behoeve van intern beraad dan zijn daarover vier opmerkingen te plaatsen. Ten eerste is van belang dat het recht op informatie ziet op 'officiële informatie'. Hierdoor zullen informele interne e-mails vaak niet onder het recht op informatie vallen. Daarnaast bevat de IFG de uitzonderingsgrond dat informatie niet openbaar wordt gemaakt indien en voor zo lang als "de beraadslagingen van de overheid worden gecompromitteerd". Deze uitzonderingsgrond kan worden gebruikt voor de bescherming van de beleidsintimiteit, maar is wel beperkt in de tijd. Ten derde bevat de IFG ook nog een uitzonderingsgrond voor 'het officiële besluitvormingsproces'. Deze grond beschermt informatie die voorkomt in ontwerpbesluiten en in documenten die direct samenhangen met de voorbereiding daarvan, voor zover en zolang het welslagen van de besluitvorming door een voortijdige openbaarmaking van de informatie zou worden belemmerd. De IFG bepaalt wel dat de verzoeker geïnformeerd moet worden over de afronding van deze besluitvormingsprocedure. Ten slotte wordt erop gewezen dat persoonsnaam, titel, opleiding, functie, werkadres en -telefoonnummer van ambtenaren in beginsel niet worden uitgezonderd van openbaarheid wanneer deze samenhangen met de werkzaamheden als ambtenaar.

590. In Frankrijk kunnen de uitzonderingsgronden worden opgedeeld in drie bredere categorieën, namelijk (1) uitzonderingen voor 'goed bestuur', (2) uitzonderingen voor publieke belangen en (3) uitzonderingen voor privébelangen.⁹⁰⁰ Voorbeelden van uitzonderingsgronden uit de eerste categorie zijn dat de gevraagde documenten al geopenbaard zijn, deel uitmaken van een lopende procedure of een conceptversie betreffen. Ook misbruik van recht valt in deze categorie. De tweede categorie uitzonderingsgronden beoogt publieke belangen te borgen. Binnen deze categorie vallen enerzijds documenten die in hun geheel, ongeacht de specifieke inhoud, uitgezonderd zijn van het openbaarheidsrecht (lid 1) en

⁸⁹⁹ De Zweedse wetgeving maakt in de diverse geheimhoudingsgronden ook nog onderscheid tussen verschillende soorten schade, namelijk tussen 'skade' en 'men'. De term 'skade' ziet enkel op vermogensschade, terwijl de term 'men' ziet op een grotere verscheidenheid aan mogelijke schade, zoals reputatieschade.

⁹⁰⁰ Marique e.a. 2019, p. 95 en 98.

anderzijds documenten die uitgezonderd zijn wanneer deze een bepaalde inhoud hebben (lid 2). De derde categorie strekt ertoe om privébelangen te beschermen (waarbij kan worden gedacht aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het medisch geheim en bedrijfsgeheimen) en bevat daarom documenten die enkel geopenbaard worden aan de persoon waarop deze betrekking hebben. Daarbij past wel als het mogelijk is om de privébelangen in het document onleesbaar te maken, het document wel verstrekt mag worden. Alle uitzonderingsgronden zijn absoluut geformuleerd. Wel is bij de derde categorie uitzonderingen, die beoogt om privébelangen te borgen, sprake van meer beoordelingsruimte voor het bestuursorgaan. Bij deze uitzonderingsgronden moet namelijk worden beoordeeld of een bepaalde schade ontstaat aan het te beschermen belang.

591. In Estland zijn de uitzonderingen op het recht op informatie neergelegd in art. 35 AvTS. Dit artikel bevat twee niveaus van uitzonderingen. In het eerste lid staan negentien categorieën informatie die de informatiehouder *moet* uitzonderen van openbaarheid (absolute uitzonderingsgronden). In het tweede lid staan vier categorieën informatie beschreven die de informatiehouder *mag* uitzonderen van openbaarheid (relatieve uitzonderingsgronden). In essentie zien de absolute uitzonderingen op het beschermen van staatsbelangen (bijv. economische of defensie belangen) en privébelangen (bijv. persoonsgegevens of bedrijfsgevoelige informatie), en betreffen de relatieve uitzonderingen de belangen van de informatiehouder zelf (bijv. interne verhandelingen of informatie over de rechtspositie in civiele geschillen waar de informatiehouder zelf bij betrokken is). In art. 36 AvTS zijn voor de nationale en lokale overheidsorganen, publiekrechtelijke rechtspersonen en staatsbedrijven twaalf categorieën informatie opgenomen die uitgezonderd zijn van de hiervoor genoemde uitzonderingen in art. 35 AvTS. Daarmee heeft de wetgever dus een generieke belangenafweging gemaakt voor gevallen waar het belang van openbaarheid groter is dan het belang van geheimhouding.⁹⁰¹ Aangezien het uitgangspunt van de AvTS is dat alle publieke informatie openbaar is, worden de uitzonderingsgronden op drie wijzen begrensd. Ten eerste moeten uitzonderingsgronden altijd restrictief worden toegepast. Ten tweede moet, indien slechts een deel van het document informatie bevat die onder een uitzonderingsgrond valt, de informatiehouder die informatie weglakken, zodat de rest van het document wel openbaar kan worden gemaakt. Ten derde moet altijd een termijn verbonden zijn aan de duur van de uitzondering. De maximale termijn voor een uitzondering is vijf jaar, maar die termijn kan worden verlengd.

592. In Slovenië staan de algemeen geldende uitzonderingsgronden in art. 6 van de ZDIJZ. Sommige bijzondere wetten (*lex specialis*) kennen ook bepalingen die uitzonderingen maken op de ZDIJZ (*lex generalis*). De uitzonderingsgronden in de ZDIJZ beschermen drie verschillende soorten belangen, namelijk private belangen⁹⁰², publieke belangen voor de gehele maatschappij/staat⁹⁰³ en publieke belangen voor de betreffende autoriteit.⁹⁰⁴ De ZDIJZ bepaalt dat toegang tot de gevraagde informatie is toegestaan als het algemeen belang bij openbaarmaking zwaarder weegt dan het algemeen belang of het belang van andere personen bij het beperken van de toegang tot de gevraagde informatie, behalve vijf gevallen.⁹⁰⁵

⁹⁰¹ Het betreft onder meer de volgende informatie: (a) informatie over het functioneren van organen; (b) informatie over publiek geld (hieronder vallen de budgetten van de organen, de salarissen van ambtenaren en eigendommen van overheden).

⁹⁰² Bescherming van persoonsgegevens en bedrijfsgeheimen.

⁹⁰³ Bescherming van geheime informatie; statistieken van individuele bestuursorganen ten behoeve van nationale statistieken; informatie over belastingen volgens de wet op belastingprocedure; juridische procedures bij de civiele, straf- en bestuursrechter; informatie die in conceptversie bestaat en voor onvolledig begrip kan zorgen; informatie over cultureel of natuurlijk erfgoed.

⁹⁰⁴ Interne informatie over een autoriteit die schade kan toebrengen aan het functioneren van de autoriteit.

⁹⁰⁵ Informatie die tweedegraads geheim is op grond van de ZTP; informatie van andere staten dat in een verdrag is aangewezen als geheim; belasting informatie uit andere landen; statistieken van individuele

Alleen deze vijf gronden zijn dus absolute uitzonderingsgronden. Vermeldenswaardig is dat de uitzondering ten aanzien van persoons- en bedrijfsgegevens niet een van deze absolute uitzonderingsgronden vormt. Wat verder opvalt is dat bij de belangenafweging het belang van openbaarheid zeer groot wordt geacht als de informatie ziet op besteding van publiek geld. Tot slot zijn er nog uitzonderingen op de uitzonderingen, namelijk informatie over het salaris van ambtenaren en milieu-informatie. Deze informatie moet openbaar worden gemaakt, zelfs als een uitzonderingsgrond van toepassing is.

Met betrekking tot interne documenten zijn met name twee van de uitzonderingsgronden relevant. Ten eerste kunnen 'interne' documenten vallen onder de uitzondering van het beschermen van het interne functioneren van de autoriteit.⁹⁰⁶ Daarnaast kunnen concepten van documenten worden weggevangen van openbaarheid, omdat onvolledige informatie verkeerd geïnterpreteerd kan worden door personen.

10.7 Toezicht, handhaving en rechtsbescherming

10.7.1 Toezicht en handhaving

593. In Nederland is het toezicht op de openbaarheid van informatie verspreid over verschillende instanties. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed is bevoegd om toezicht te houden op grond van de Archiefwet. De Autoriteit Persoonsgegevens houdt toezicht op de naleving van de AVG. Het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding heeft diverse adviserende taken op grond van de Woo. Bij het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding kunnen daarnaast klachten worden ingediend, maar alleen door journalisten, wetenschappers of andere naar het oordeel van het college in aanmerking komende groepen. Beide instanties beschikken niet over handhavingsbevoegdheden, zoals het kunnen opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom. Wel kunnen zij rapporten met aanbevelingen schrijven.
594. In het Verenigd Koninkrijk wordt toezicht op de naleving van de FOIA uitgevoerd door de Information Commissioner (ICO). ICO's bevoegdheden inzake de FOIA vallen uiteen in twee onderdelen. Ten eerste bevordert ICO good practices bij bestuursorganen door het opstellen van guidance documenten. Daarnaast is ICO bevoegd om een onderzoek in te stellen bij bestuursorganen. Indien bestuursorganen structureel tekortkomen bij het voldoen aan de verplichtingen uit de FOIA, is het mogelijk dat ICO een handhavingsbericht stuurt. Een handhavingsbericht is bindend en bij niet naleving wordt het bestuursorgaan in 'contempt of court' gehouden.
595. De Ombudsman in Zweden is een belangrijk overheidsorgaan en speelt ook een grote rol bij het toezicht op het openbaarheidsrecht. Bij de Ombudsman kunnen klachten worden ingediend. De Ombudsman doet de beoordeling van een bestuursorgaan – zoals de vraag of een geheimhoudingsgrond van

bestuursorganen ten behoeve van nationale statistieken; en informatie over belastingen volgens de wet op belastingprocedure, tenzij de belastingprocedure al is afgerond.

⁹⁰⁶ De uitzonderingsgrond van het beschermen van het interne functioneren van de autoriteit is van toepassing als wordt voldaan aan twee cumulatieve vereisten. Ten eerste moet de informatie zijn gelegen in een document die is opgesteld ten behoeve van het intern functioneren of interne activiteiten. Dat kunnen interne e-mails, interne werkverdeling, rapporten, intern beleid zijn. Ten tweede moet er een causaal verband zijn tussen het openbaar maken van de informatie en schade aan het intern functioneren of de interne activiteiten van een autoriteit. Het belang dat in de meeste gevallen met deze uitzondering beschermt is de vrije, open en kritische gedachtenuitwisseling die geschaad wordt wanneer alle informatie openbaar wordt. De schade kan er echter ook in zitten dat openbaarheid van intern beleid van toezichthouders het gemakkelijker maakt om toezicht te ontduiken. Het bestuursorgaan moet buiten redelijke twijfel aantonen dat er sprake is van zodanige schade. Daarnaast moet die schade ook groter zijn dan het belang bij openbaarheid.

toepassing is – niet over, maar ziet vooral toe op termijnoverschrijdingen, de interne behandeling van officiële documenten, het bestaan van interne regels over de bevoegdheid om op verzoeken te reageren of het ongeoorloofd onderzoek naar de identiteit van de verzoeker. De Ombudsman doet geen bindende uitspraken.

596. In Duitsland is de Federale Commissaris voor Gegevensbescherming en Vrijheid van Informatie (Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, “BfDI”) aangewezen als toezichthouder. De BfDI ziet niet alleen toe op het recht op overheidsinformatie, maar ook op de AVG. Vanuit deze rol kunnen autoriteiten bij de BfDI vragen stellen over de IFG. Naast toezichthouder is BfDI ook arbiter. Zowel verzoekers als derdebelanghebbenden kunnen zich wenden tot de BfDI voor een klachtprocedure. De BfDI kan geen bindende uitspraken doen.

597. In Frankrijk speelt de CADA een belangrijke rol in de effectuering van het openbaarheidsrecht. Zo heeft CADA een adviserende rol richting bestuursorganen als het aankomt op de interpretatie van de CRPA. CADA geeft het (gevraagd) advies aan de overheid, is (op eigen initiatief) betrokken bij het wetgevingsproces en speelt een rol in de publieke informatievoorziening betreffende de CRPA. Vermeldenswaardig is dat als een partij overheidsdata hergebruikt in strijd met de CRPA, de CADA bevoegd is om aan die partij een boete op te leggen. Voor een schending van de CRPA door de overheid is geen boetebevoegdheid in de wet opgenomen.

598. In Estland wordt toegezien op de naleving van de AvTS door de Inspectie Gegevensbescherming. Dit orgaan houdt ook toezicht op de naleving van de Isikuandmete kaitse seadus (Wet persoonsgegevens) en op de interne informatiehuishouding van overheidsorganen. De Inspectie Gegevensbescherming houdt administratief toezicht op informatiehouders. Dat houdt onder meer in dat de Inspectie Gegevensbescherming inspecties mag uitvoeren bij informatiehouders. Ook vervult de Inspectie Gegevensbescherming een taak als administratief beroepsinstantie voor klachten van burgers over de toepassing van de AvTS door informatiehouders. De Inspectie Gegevensbescherming kan daarbij een bevel tot naleving geven aan bestuursorganen. Daarnaast zijn er nog drie andere toezichthouders: het Staat Informatiesysteem Bestuur houdt toezicht op de technische bescherming van de interne informatiesystemen van de informatiehouders, alsmede op de aansluiting op de X-road; Statistiek Estland houdt toezicht op het databeheer van de informatiehouders; en de Autoriteit consumentenbescherming en technisch toezicht houdt toezicht op de website en de mobiele app van informatiehouders.

599. In Slovenië wordt toezicht uitgeoefend door de Informatiecommissaris (IC) en ministerie(s). Het ministerie dat verantwoordelijk is voor de desbetreffende autoriteit houdt ook toezicht op de naleving van actieve openbaarheidsverplichtingen. Daarnaast kan het ministerie van Openbaar Bestuur niet-bindende adviezen over de uitleg van de wet geven en is het bevoegd om inspecties uit te voeren bij de organen die vallen onder de ZDIJZ. De IC is onafhankelijk en rapporteert jaarlijks direct aan het parlement. De IC monitort de implementatie van de ZDIJZ en de daarop gebaseerde regelingen en kan boetes opleggen aan autoriteiten die bepalingen uit de ZDIJZ niet naleven.

10.7.2 Rechtsbescherming

600. In Nederland volgt op een informatieverzoek een besluit om de informatie wel of niet te verstrekken. Als de indiener van het verzoek of een derdebelanghebbende het niet eens is met dit besluit dan kan hij een bezwaarschrift indienen bij hetzelfde bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Op basis van het bezwaarschrift vindt een volledige heroverweging plaats, waarna een beslissing op het bezwaarschrift wordt genomen. Tegen die beslissing staat beroep open bij de rechtbank (afdeling bestuursrecht). Tegen de uitspraak van de rechtbank kan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling

bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als niet tijdig wordt beslist op een informatieverzoek of een bezwaarschrift is het mogelijk om beroep bij de bestuursrechter in te stellen wegens het niet tijdig beslissen. De bestuursrechter kan dan oordelen dat het bestuursorgaan binnen een bepaalde termijn alsnog een beslissing moet nemen en dat als het bestuursorgaan deze termijn overschrijdt, het bestuursorgaan alsnog een dwangsom verbeurt. Naast deze rechtsbeschermingsmogelijkheden, wordt het mogelijk een klacht in te dienen bij het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding. Dit klachtrecht staat open voor journalisten, wetenschappers of andere naar het oordeel van het college in aanmerking komende groepen met een beroepsmatig belang bij het gebruik van publiek informatie (zoals niet-gouvernementele organisaties).

601. In het Verenigd Koninkrijk speelt ICO ook een rol bij de rechtsbescherming. ICO beslecht namelijk geschillen tussen individuen en bestuursorganen naar aanleiding van klachten. ICO behandelde in 2020/21 ruim 4.000 klachten. Als ICO concludeert dat de klacht gegrond is, zal de zaak worden terugverwezen naar het bestuursorgaan waar nodig met een uiteenzetting van de stappen die het bestuursorgaan moet nemen en het tijdsbestek waarin ze moeten worden genomen. Wanneer uit meerdere klachten blijkt dat een bestuursorgaan structureel tekortkomt in het voldoen aan de verplichtingen uit de FOIA, kan ICO ook een handhavingsbericht sturen. Zowel beslissingen op klachten als handhavingsberichten zijn bindend en kunnen tot gevolg hebben dat het bestuursorgaan in 'contempt of court' wordt gehouden. De ICO-klachtprocedure lijkt meer op de administratief beroepsprocedure zoals Nederland die kent dan op een klachtprocedure bij bijv. de Nationale ombudsman. De uitkomst van de ICO klachtprocedure is namelijk een bindend oordeel dat bovendien een verplichte voorprocedure is voordat de klager zich tot de rechter kan wenden. Tegen een verzoek om inlichtingen, een beslissing op een klacht en een handhavingsbevel van ICO staat beroep open bij de First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber) Information rights. Dit is een rechtbank die is gespecialiseerd in informatierechten (data bescherming en FOIA). Uitgangspunt is dat deze rechtbank zelf moet voorzien in de zaak; hij mag de zaak niet terugverwijzen naar ICO. Tegen een beslissing van de First-tier Tribunal kan hoger beroep worden ingesteld bij de Upper Tribunal Administrative appeals chamber.
602. Zweden kent drie bestuursrechtelijke rechterlijke instanties: de rechtbank, het gerechtshof en het constitutioneel hof. Beroep tegen een besluit van een bestuursorgaan over het recht op toegang tot officiële documenten komt echter direct bij het gerechtshof terecht. De verzoeker heeft vervolgens het recht om in cassatie te gaan bij het constitutionele hof. Het bestuursorgaan heeft echter geen recht op cassatie.
603. In Duitsland moet tegen beslissingen op een informatieverzoek eerst een bestuurlijke voorprocedure worden doorlopen. Als de bestuurlijke voorprocedure niet resulteert in een voor verzoeker bevredigende beslissing, kan een zogenaamde Verpflichtungsklage bij de rechter worden ingesteld.
604. In Frankrijk heeft de CADA ook een rol bij de rechtsbescherming. Bij een afwijzende beslissing van een bestuursorgaan (waarbij het niet tijdig nemen van een verzoek daarmee wordt gelijkgesteld) dient de verzoeker binnen twee maanden vanaf de ontvangst van de afwijzing zijn zaak aan de CADA voor te leggen. De CRPA bepaalt dat de CADA zijn advies binnen een maand moet uitbrengen aan de betrokken persoon en het bestuursorgaan, maar deze termijn wordt in de praktijk vaak verlengd. Het bestuursorgaan moet de CADA vervolgens binnen een maand na ontvangst van het advies in kennis stellen van het gevolg dat zij voornemens is aan het verzoek te geven. Hieruit volgt dat het CADA een advies uitbrengt aan het bestuursorgaan over de vraag of de documenten in kwestie al dan niet geopenbaard moeten worden, maar de CADA beschikt niet over de bevoegdheid om de afwijzing (gedeeltelijk) in te trekken door de documenten alsnog aan de verzoeker te verlenen. Alhoewel de adviezen van de CADA

bestuursorganen niet rechtens binden, zijn deze wel zo gezaghebbend dat ze vaak opgevolgd worden. Na de verplichte voorprocedure bij de CADA, kan de verzoeker zich richten tot de bestuursrechter in eerste aanleg. Het onderwerp van geschil betreft dan de beslissing met de heroverweging van het bestuursorgaan naar aanleiding van het advies van de CADA. Tegen uitspraken van de bestuursrechter in eerste aanleg staat direct hoger beroep open bij de Conseil d'État.

605. In Estland kunnen burgers, naast het kunnen indienen van een klacht bij de Inspectie Gegevensbescherming, geschillen over de AvTS ook voorleggen aan de bestuursrechter. Ook een beslissing van de Inspectie Gegevensbescherming op een klacht kan worden voorgelegd aan de bestuursrechter. Het beroep wordt dan ingesteld tegen de oorspronkelijke beslissing van de informatiehouder (en niet tegen de beslissing op de klacht van de Inspectie Gegevensbescherming). Estland kent drie bestuursrechtelijke instanties in totaal, met als hoogste rechter de supreme court, administratieve kamer.
606. In Slovenië treedt de Informatiecommissaris (IC) ook op als een soort administratief beroepsinstantie voor individuele rechtsbescherming. Verzoekers kunnen namelijk een klacht indienen bij de IC tegen een afwijzing van hun documentenverzoek op grond van de ZDIJZ. De IC is in beginsel verplicht om een derdebelanghebbende te betrekken bij de procedure. Voor informatieverzoeken van journalisten op grond van de Zmed geldt dat wanneer de beslistermijn niet wordt gehaald, onjuiste informatie wordt verstrekt, of geen aanvullende uitleg wordt gegeven bij afwijzing van het verzoek, de IC aan de autoriteit een boete kan opleggen. Een journalist kan ook een klacht indienen bij de IC, maar slechts als de verzochte informatie is opgenomen in een document. Zowel de autoriteit als de verzoeker kunnen in beroep bij de bestuursrechter tegen de beslissing van de IC in het kader van zowel de ZDIJZ als de Zmed. De rechter toetst de rechtmatigheid van het genomen besluit en kan het geschil finaal beslechten of terugverwijzen. Als de rechter terugverwijst, moet de IC (!) – en dus niet het bestuursorgaan – een nieuw besluit nemen op de kwestie. Het is voor beide partijen mogelijk om in hoger beroep te gaan tegen een uitspraak van de rechtbank bij de hoogste administratieve rechter (supreme court) van Slovenië. Het is daarnaast ook nog mogelijk om bij de Grondwetrechter (constitutional court) een vraag over de uitleg van de Grondwet in te dienen.

11 Intermezzo: een voorbeeld ter illustratie

607. Aan alle zes onderzochte landen hebben wij een e-mail gezonden aan een algemeen e-mailadres van de Rijksoverheid of relevante toezichthouder. In deze e-mail hebben wij een aantal vragen over de uitvoeringspraktijk voorgelegd, namelijk een vraag naar het aantal informatieverzoeken dat wordt ingediend en een vraag naar de ICT-instrumenten die worden gebruikt om informatieverzoeken af te handelen.⁹⁰⁷ De antwoorden op die vragen zijn voor ieder land apart in de paragraaf over passieve openbaarmaking verwerkt. Daarnaast is in dezelfde e-mail een korte casus voorgelegd. De antwoorden op deze vraag zijn opgenomen in paragraaf 1 van dit hoofdstuk. In paragraaf 2 is opgenomen wat de reactietermijn was op de door ons gestelde vragen.

11.1 Casus

608. Aan alle landen is per e-mail de volgende korte casus voorgelegd:

Stel dat er een verzoek om informatie wordt gedaan voor "alle documenten van maart 2020 tot op heden met betrekking tot de maatregelen die zijn genomen om de Covid-pandemie te beheersen, met inbegrip van, maar niet beperkt tot interne e-mails tussen ambtenaren".

Stel dat dit verzoek, in deze vorm, betrekking heeft op ongeveer 100.000 documenten. Zou een dergelijk verzoek worden ingewilligd en zou het kunnen leiden tot de verstrekking van de documenten? Zo neen, waarom niet? Zo ja, hoe zou een dergelijk omvangrijk verzoek in de praktijk worden behandeld?

609. Deze casus bevat drie elementen die in Nederland door sommigen worden ervaren als problematisch in de uitvoeringspraktijk van de Woo, namelijk (i) het verzoek is redelijk algemeen geformuleerd; (ii) het verzoek ziet op een groot aantal documenten (100.000); en (iii) het verzoek ziet (ook) op interne e-mails die vaak lastig te vinden zijn en vaak veel persoonlijke beleidsopvattingen bevatten.

610. Doel van het stellen van de casus was om te zien of een dergelijk informatieverzoek in andere landen als 'problematisch' zou worden ervaren. Hieronder volgen de antwoorden die wij hebben ontvangen:⁹⁰⁸

| | |
|-----------|---|
| Duitsland | In principle, the right to access official information is not limited by the number of documents which are the subject of the request. In practice, with regard to extensive requests, attempts are regularly made to provide access to information in several partial deliveries, which are, where appropriate, arranged according to the subject matter. In the case of a very comprehensive matter which is the subject of the request, access to information may be refused in exceptional cases if a complete work overload of the authority is to be feared, so that the functioning of the authority would come to a halt by processing the request. |
|-----------|---|

⁹⁰⁷ Het betreft de volgende twee vragen:

1. Would you be so kind to provide us with available data regarding the handling of document requests, such as: (a) The amount of requests that is filed per year at central government level; (b) The average amount of documents that is asked for in a request; and (c) The average duration between the moment when the request is made and the moment when the request is completed.
2. Would you be so kind to provide us with an overview of the IT tools are used at central government level to handle document requests, such as (a) IT tools for document storage, including tools for marking confidential information; (b) IT tools for making confidential passages unreadable; (c) IT tools to search the requested documents within the government; (d) IT tools to publish the requested documents to the applicant or to the public?

⁹⁰⁸ Van de Franse toezichthouder CADA kregen wij uitsluitend het antwoord dat zij niet over de gevraagde informatie beschikken. Daarom is Frankrijk niet betrokken in deze paragraaf.

| | |
|---------------------|--|
| Verenigd Koninkrijk | Regarding your third question on the handling of voluminous requests, I would refer to section 12 of the FOI Act 2000 and the subsequent fees regulations. These allow central government departments to refuse to substantively answer a request where the amount of work involved, or estimated amount of work, would exceed the appropriate limit – currently £600 or the cost of one person spending 3 1/2 working days (24 working hours). |
| Estland | Most such documents are registered in the document management system and can therefore be found in the public register. However, not all e-mails are considered official documents. Some are for internal use only. The Public Information Act provides which information is subject to disclosure. |
| Slovenië | The system in Slovenia obliges individual public sector bodies that possess the documents to give access to such documents. The above request would most likely directly concern an individual body only partially (depending to the competences of a particular body). Also, it is important that the information requested is “identifiable” – this is the standard that has been interpreted by the Information Commissioner and the courts in the procedures. If a request concerns many documents (over 300 A4 pages), the rules on charging for material costs apply (1 A4 copy 0.06 Euro). The public body would make preliminary calculations and send them for approval to the applicant (in the form of an administrative decision). If the applicant agrees with the payment, the procedure will continue. If not, the request could be for example narrowed down etc. |
| Zweden | It's a hypothetical question. However, the amount itself does not affect the government's obligation to handle the request. But internal emails are not covered by the principle of public access to information. In some cases, payment in advance may be demanded. Disclosure of documents may be limited to paper acts only. And obviously the volume will affect the time of the handling. |

611. Uit het voorgaande blijkt dat het informatieverzoek in alle landen in beginsel voor toewijzing in aanmerking komt. Wel wijzen de landen op verschillende vormen om dergelijke verzoeken te begrenzen of anderszins de afhandeling uitvoerbaar te maken, zoals:

- De uitvoerbaarheid te verbeteren door te werken met deelbesluiten (Duitsland) of door een langere beslistermijn te hanteren (Zweden);
- Het uitsluiten van (een deel van) de interne e-mails van de reikwijdte van het recht op informatie (Estland en Zweden);
- Vooraf aan de verzoeker mede te delen welke (kopieer)kosten in rekening zullen worden gebracht, waardoor de verzoeker wellicht zal besluiten om het verzoek te beperken om de kosten te verlagen (Slovenië en Zweden);
- Het afwijzen van het verzoek vanwege de omvang ervan, omdat:
 - gevreesd moet worden voor een volledige overbelasting van het bestuursorgaan, waardoor het functioneren ervan tot stilstand zou komen (Duitsland);
 - de (geschatte) hoeveelheid werk meer dan 24 werkuren zou bedragen (Verenigd Koninkrijk);
 - het verzoek onvoldoende gespecificeerd is (Slovenië).

11.2 Reactietermijn

612. Bovenstaande casus (en twee andere vragen) zijn per e-mail gesteld aan een algemeen e-mailadres van de diverse landen. Ook in Nederland zullen burgers immers vaak vragen aan de overheid stellen via

een algemeen e-mailadres van de overheid. Wij waren benieuwd of en zo ja, binnen welke termijn we een reactie zouden ontvangen. Uiteraard kan op basis van één experiment geen enkele wetenschappelijke conclusie worden getrokken. Hieronder volgt dan ook slechts als illustratie een overzicht van de tijd waarbinnen wij een reactie ontvingen.

| | | Datum vraag ⁹⁰⁹ | Datum antwoord | Aantal dagen |
|---------------------|--|----------------------------|-----------------|--------------|
| Zweden | forvaltningsavdelningen.registrator@regeringskansliet.se | 14 april 2022 | 20 april 2022 | 6 |
| Slovenië | gp.ukom@gov.si | 14 april 2022 | 3 mei 2022 | 19 |
| Estland | info@siseministeerium.ee | 14 april 2022 | 23 mei 2022 | 39 |
| Duitsland | poststelle@bfdi.bund.de | 14 april 2022 | 14 juni 2022 | 61 |
| Verenigd Koninkrijk | publiccorrespondence@cabinetoffice.gov.uk | 14 april 2022 | 17 juni 2022 | 64 |
| Frankrijk | cada@cada.fr | 14 april 2022 | 2 augustus 2022 | 110 |

613. Gesteld kan worden dat Zweden en ook Slovenië snel (na 6 resp. 19 dagen) een inhoudelijke reactie hebben gegeven. Bij Estland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland duurde de reactie wat langer, maar kwam er wel een inhoudelijk antwoord, ondanks dat het een e-mail was naar een algemeen e-mailadres.

⁹⁰⁹ Op 19 mei 2022 (dus 35 dagen later) is nog een herinnering gestuurd naar Estland, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk.

12 Analyse

614. In hoofdstuk 10 zijn de bevindingen van de diverse landen op een rij gezet. In dit hoofdstuk worden deze bevindingen geanalyseerd door aan te geven welke verschillen er bestaan ten opzichte van de Nederlandse wetgeving. Dit hoofdstuk heeft dezelfde opbouw in deelonderwerpen als de eerdere hoofdstukken. Per deelonderwerp wordt na een introductie, eerst de Nederlandse regeling kort uiteengezet. Vervolgens wordt weergegeven welke verschillen er zijn met andere landen en worden diverse overwegingen meegegeven voor de vraag in hoeverre deze verschillen een toegevoegde waarde kunnen hebben voor Nederland. Op deze manier worden alternatieven voor het huidige stelsel van de Wet open overheid (Woo) in kaart gebracht.

12.1 Uitgangspunten voor openbaarheid

615. In dit rapport is als eerste deelonderwerp onderzocht wat leidende motieven van landen zijn om het recht op toegang tot overheidsinformatie te waarborgen. Daarnaast is gekeken hoe het recht op overheidsinformatie is gecodificeerd, bijvoorbeeld als grondrecht of wettelijk recht. Hieruit kan een indruk worden gekregen in hoeverre de verschillende landen het recht op toegang tot overheidsinformatie zien als gunst, recht of vanzelfsprekendheid.

Nederland

616. Het recht op overheidsinformatie is niet in de Grondwet opgenomen als grondrecht. Wel bevat art. 110 Grondwet de instructienorm voor de overheid om openbaarheid te betrachten bij de uitvoering van haar taak. Ter concretisering van deze norm is de Woo vastgesteld. De Woo heeft als primaire functie om controle op het openbaar bestuur mogelijk te maken. Dit wordt in het belang van de democratische rechtsstaat geacht. Sinds de invoering van de Woo is het recht op toegang tot overheidsinformatie expliciet gecodificeerd in het eerste artikel. Een van de redenen om het recht wettelijk te codificeren is om een cultuuromslag te bewerkstelligen.

Alternatieven

617. In met name Estland en Slovenië wordt naast democratie ook nog een tweede functie van openbaarheid benadrukt en dat is het voorkomen van corruptie. Als dit doel centraal wordt gesteld, kan dat leiden tot andere regelgeving. In die landen moeten namelijk (ook) financiële geldstromen van de overheid openbaar worden gemaakt, bijvoorbeeld door het maken van websites waarin (bijna) alle overheidsuitgaven proactief inzichtelijk worden gemaakt. Ook vallen om deze reden overheidsbedrijven (privaatrechtelijke rechtspersonen die publiek geld uitgeven of een publieke taak vervullen) onder de verplichting om bepaalde publieke informatie openbaar te maken.

618. Net als Nederland, hebben ook Duitsland en het Verenigd Koninkrijk relatief recent (in 2005) nieuwe wetgeving vastgesteld met als doel een cultuurverandering binnen de overheid te bewerkstelligen. Zowel Duitsland als het Verenigd Koninkrijk hebben het recht op overheidsinformatie niet in de Grondwet vastgelegd. Zweden, Estland en Slovenië hebben het recht wel in de Grondwet opgenomen. In met name Zweden, maar ook in Estland en Slovenië, is te zien dat, in de afwegingen met andere grondrechten, openbaarheid een groter gewicht krijgt in de afweging ten opzichte van andere rechten, zoals privacy. In Zweden is het bijvoorbeeld mogelijk om alle schoolcijfers van Zweedse middelbareschoolleerlingen op te vragen. In Estland en Slovenië is informatie die ziet op overheidsfinanciën in beginsel altijd

openbaar, zelfs als een uitzonderingsgrond van toepassing is op de informatie.

Overwegingen voor Nederland

619. Het voorgaande leidt tot twee overwegingen voor Nederland. Ten eerste valt op dat naast het belang van openbaarheid voor de democratische rechtsstaat, het anticorruptie-perspectief in Nederland tot nu toe weinig aandacht krijgt. Dit perspectief zou echter een toegevoegde waarde kunnen hebben voor het antwoord op (i) de vraag of informatie over overheidsuitgaven vaker en op andere wijze (via portalen) openbaar gemaakt zou moeten worden en (ii) de vraag of semipublieke overheidsbedrijven onder de reikwijdte van de wet zouden moeten worden gebracht.
620. Ten tweede valt op dat in Nederland het recht op overheidsinformatie recentelijk is gecodificeerd als wettelijk recht, maar geen grondrecht is. Met de wettelijke codificatie kan, naar het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk een eerste stap worden gemaakt naar de beoogde cultuurverandering. Daarbij is het wel goed om mee te nemen dat het Verenigd Koninkrijk geheel geen openbaarheidswetgeving had voor de codificatie van het recht, in tegenstelling tot Nederland. Zweden, Estland en Slovenië laten zien dat het opnemen van het recht op overheidsinformatie in de Grondwet het belang van openbaarheid kan versterken, omdat openbaarheid daarmee dezelfde status krijgt als andere grondrechten, zoals privacy. De discussie over de wenselijkheid van een grondwettelijke verankering van het recht op openbaarheid van overheidsinformatie zou echter wel in een bredere dialoog binnen de Nederlandse samenleving moeten plaatsvinden: is de Nederlandse burger bereid om iets van zijn privacy op te geven om zo meer overheidsinformatie openbaar te maken?

12.2 Reikwijdte van de wetgeving

12.2.1 Verhouding tussen diverse wetten

621. Openbaarheidswetgeving staat niet op zichzelf, maar wordt beïnvloed door de wettelijke regimes over informatiemanagement en privacy: welke informatie moet worden opgeslagen, bepaalt welke informatie uiteindelijk openbaar kan worden en de uitzonderingsgrond die persoonsgegevens beschermt staat in veel gevallen aan openbaarheid van gegevens in de weg, zowel bij passieve als actieve openbaarheid. Deze wetten interacteren in verschillende landen op verschillende manieren.

Nederland

622. In Nederland zijn naast de Woo, ook de Archiefwet, Wet hergebruik overheidsinformatie (Who), AVG en Bekendmakingswet van belang. De Woo kent een inspanningsverplichting ten aanzien van ordelijke informatiemanagement, maar geen bepalingen over welke informatie moet worden opgeslagen; die bepalingen staan in de op grond van de Archiefwet vastgestelde selectielijsten. Het toezicht is verspreid over de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (Archiefwet), het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding (Woo) en de Autoriteit persoonsgegevens (AVG).

Alternatieven

623. Als gekeken wordt naar de verhouding tussen de regels over openbaarheid en de informatiehuishouding dan valt op dat de openbaarheidswetgeving in Zweden, Estland en Slovenië naast regels omtrent het openbaar maken van informatie ook verplichtingen over het registreren van documenten bevat. Het betreft dan niet alleen regels over welke documenten moeten worden opgeslagen, maar ook wanneer en door wie. In Zweden moeten officiële documenten zo snel mogelijk (dat wil zeggen dezelfde dag of de dag erna) door de ambtenaar die het document heeft opgesteld of ontvangen, worden geregistreerd, waarbij ook direct bepaalde metadata worden toegevoegd en wordt gemarkeerd of een geheimhoudingsgrond van toepassing is. Estland kent een vergelijkbare verplichting. In Duitsland wordt

voor de uitleg van het begrip ‘officieel document’ aangesloten bij de regels inzake dossiervorming, waardoor er is gekozen om de onderwerpen apart te regelen, maar wel op elkaar aan te laten sluiten. In het Verenigd Koninkrijk zijn informatiemanagement en openbaarheid geheel los van elkaar geregeld.

624. Daarnaast valt op dat in Frankrijk de regels voor het openbaar maken van documenten en het hergebruik daarvan zijn opgenomen in de Franse versie van de Algemene wet bestuursrecht. In Slovenië, Frankrijk en Estland zijn de regels over hergebruik opgenomen in de openbaarheidswetgeving.

625. Ten slotte is in veel andere landen één toezichthouder bevoegd om toezicht te houden op meerdere wetten. Zo zien in het Verenigd Koninkrijk, Estland, Duitsland en Slovenië de toezichthouders toe op de naleving van zowel de openbaarheidswetgeving als de privacywetgeving.

Overwegingen voor Nederland

626. Nu de informatiehuishouding van de diverse landen buiten de onderzoeksopdracht valt, is hierop in dit rapport slechts beperkt ingegaan, maar in het kader van het project Open op Orde van de Rijksoverheid zou overwogen kunnen worden om nader vergelijkend onderzoek te doen met als doel te bezien op welke wijze de Nederlandse informatiehouding ook (al dan niet wettelijk) geborgd zou kunnen worden. Daarbij ligt het in de rede om het doel van openbaarheid (het mogelijk maken van democratische controle) uitdrukkelijk te betrekken als een van de (hoofd)doelstellingen van ordelijke informatiehuishouding.

627. Een tweede overweging is om de advisering over en het toezicht op de Woo en de AVG te integreren. Aangezien beide regimes gaan over informatierechten, kan het zinvol zijn om daarvoor één organisatie bevoegd te maken. Hierdoor wordt het mogelijk om een integrale afweging te maken tussen openbaarheid en privacy. Een minder verstrekkende optie is dat het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding, de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed en de Autoriteit persoonsgegevens samenwerkingsafspraken maken. De Inspectie en het Adviescollege hebben op 1 juli 2022 al samenwerkingsafspraken gemaakt, maar het kan zinvol zijn als de Autoriteit Persoonsgegevens hier ook bij betrokken wordt zodat een integrale visie op openbaarheid en privacy ontstaat.

628. Daarnaast zou de Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who) net als in Slovenië kunnen worden opgenomen in de Woo. De Who ziet vooral op de wijze waarop informatie openbaar moet worden gemaakt (zodat deze hergebruikt kan worden), en niet op de vraag welke informatie openbaar mag worden (dat regelt de Woo). Door de wetten te integreren, wordt deze samenhang duidelijker. Bovendien kan het leiden tot meer bekendheid van de mogelijkheden om overheidsinformatie te hergebruiken.

629. Ten slotte zou gedacht kunnen worden aan het opnemen van de Woo in de Awb (net als Frankrijk), omdat hiermee meer benadrukt zou worden dat transparantie een algemene taak is voor elk bestuursorgaan. Dit laatste lijkt echter minder goed in het huidige systeem van de Awb te passen, omdat de Awb met name algemene regels voor het bestuursrecht bevat. Het codificeren van een transparantiebeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur in de Awb past dan beter in de huidige systematiek van de Awb. Een ander interessant aspect van de Franse openbaarheidsregelgeving is dat hierin specifieke regels over de openbaarheid van algoritmische besluitvorming staan. Het verdient overweging om vergelijkbare bepalingen op te nemen in Nederlandse wetgeving, bijvoorbeeld de Awb.

12.2.2 Welke rechtspersonen vallen onder de wet?

630. Dit deelonderwerp ziet met name op de vraag of bedrijven die door de overheid worden gefinancierd

of een publieke taak verrichten ook onder de reikwijdte van de openbaarheidswetgeving vallen.

Nederland

631. De Woo is van toepassing op alle bestuursorganen en enkele andere overheidsinstanties.⁹¹⁰ De wet is niet van toepassing op (semipublieke) overheidsbedrijven.

Alternatieven

632. In veel andere landen lijkt gekozen te zijn voor een bredere reikwijdte. Zo vallen in het Verenigd Koninkrijk ook staatsbedrijven onder de wet. Dit zijn bedrijven die geheel eigendom zijn van een of meerdere ministeries, zoals nutsbedrijven. In Zweden en Slovenië ziet de wet ook op bedrijven waarop in beslissende mate juridische invloed (resp. een overheersende invloed) wordt uitgeoefend. In Estland vallen private rechtspersonen (ook) onder de openbaarheidswetgeving als zij op basis van de wet, een besluit of een contract een publieke taak uitvoeren, waaronder taken op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg of sociale dienstverlening. Ook ondernemingen die op grond van een exclusief recht of van nature een monopolie hebben op een markt vallen in Estland onder de openbaarheidswetgeving.

633. Interessant is dat in Estland in de openbaarheidswetgeving onderscheid wordt gemaakt tussen de 'klassieke overheid' en deze overheidsbedrijven. Voor de overheidsbedrijven gelden bijvoorbeeld minder strikte verplichtingen voor de actieve openbaarmaking van documenten. Ditzelfde geldt voor de Sloveense wet, waar bedrijven waarop de overheid een overheersende invloed heeft, met name informatie ten aanzien van geldstromen openbaar moeten maken.

Overwegingen voor Nederland

634. Gelet op de voorbeelden uit andere landen verdient het overweging om bepaalde overheidsbedrijven op termijn alsnog onder de reikwijdte van de Woo te brengen. Het voordeel is dat daarmee democratische controle op privaatrechtelijke rechtspersonen die hun activiteiten (deels) bekostigen van publiek geld mogelijk wordt. Daarnaast zou dit ook vanuit een anticorruptie-oogpunt overwogen kunnen worden. Estland en Slovenië laten bovendien zien dat als bepaalde (semipublieke) overheidsbedrijven onder de reikwijdte van de Woo zouden worden gebracht, wettelijk maatwerk mogelijk is.

12.3 De reikwijdte van het recht op informatie

12.3.1 Informatie- of documentenstelsel

635. In dit deelonderwerp staat centraal of de openbaarheidswetgeving informatie of documenten als uitgangspunt neemt voor de wetgeving. Wanneer wordt gekozen voor een zuiver informatiestelsel, dan kunnen personen verzoeken om informatie over bepaalde onderwerpen. Het bestuursorgaan kan reageren op een informatieverzoek door de informatie te verstrekken (soms mondeling of in gecompileerde vorm) waarbij de onderliggende documenten niet hoeven te worden verstrekt. Wanneer wordt gekozen voor een zuiver documentenstelsel, dan kunnen personen slechts verzoeken om een of meerdere concreet omschreven documenten.

Nederland

636. De Woo kent een hybride stelsel, waarbij wordt gevraagd om informatie die is neergelegd in documenten. Dit heeft tot gevolg dat de verzoeker niet hoeft te specificeren welke documenten het wil

⁹¹⁰ De Eerste en Tweede Kamer en de Staten-Generaal; de Raad voor de rechtspraak en het College van afgevaardigden; de Raad van State (gedeeltelijk); de Algemene Rekenkamer; en de Nationale ombudsman.

ontvangen, maar slechts over welke onderwerpen om informatie wordt verzocht. Tegelijkertijd kan het bestuursorgaan volstaan met het openbaar maken van bestaande documenten. De wet verplicht niet tot het creëren van nieuwe documenten, bijvoorbeeld door daarin vragen te beantwoorden.

Alternatieven

637. Zweden kent een documentenstelsel. In een verzoek om informatie moeten de documenten waarom wordt verzocht voldoende concreet worden genoemd. Het is mogelijk om een dergelijke verplichting aan de verzoeker op te leggen, omdat Zweedse bestuursorganen verplicht zijn om te werken met documentenregisters. Deze registers bevatten overzichten van de officiële documenten. Van alle officiële documenten worden de volgende metadata in ieder geval in het register opgenomen: onderwerp, datum, opsteller en een korte beschrijving. Op basis van deze overzichten kunnen de documenten vervolgens worden opgevraagd. Ook het Franse en Estse stelsel zijn overwegend een documentenstelsel en bevatten een vorm van een verplichting voor de overheid om te werken met een documentenregister. Bij een documentenstelsel bevat de wetgeving vaak ook de verplichting voor ambtenaren om, als zij een document invoeren in het register, direct aan te geven of en zo ja welke uitzonderingsgrond van toepassing is op het document.
638. Het Verenigd Koninkrijk heeft gekozen voor een informatiestelsel. Van bestuursorganen kan worden verlangd om nieuwe documenten op te stellen, zij het dat het bestuursorgaan nooit nieuwe informatie hoeft te creëren. Dit betekent dat het bijvoorbeeld mogelijk is om compilaties, samenvattingen of datasets op te vragen zelfs als die nog niet eerder in een document zijn vastgelegd.
639. Bijzondere vermelding verdienen Estland en Slovenië. Naast de Estse openbaarheidswet (die vooral een documentenstelsel is), heeft Estland ook een speciale wet (de MSVS) die burgers het recht geeft om te vragen om informatie over de activiteiten en bevoegdheden van een bestuursorgaan en de toepasselijke wet- en regelgeving. Het gaat dan om informatie die nog niet is vastgelegd in een document. In die wet zijn de voorwaarden die voor dergelijke informatieverzoeken gelden opgenomen, zoals een afwijkende (langere) beslistermijn dan die geldt voor documentenverzoeken. In Slovenië hebben journalisten een bijzonder informatierecht op grond van de Zmed (Mediawet). Op grond van deze wet hebben journalisten het recht om vragen te stellen, ter beantwoording waarvan autoriteiten de verplichting hebben om nieuwe documenten of informatie te creëren.

Overwegingen voor Nederland

640. Aan de vraag voor welk stelsel wordt gekozen, liggen principiële vragen ten grondslag die relateren aan het doel van het recht op overheidsinformatie is. Als de nadruk wordt gelegd op de verzoeker die de overheid wil controleren, dan ligt het verstrekken van kopieën van overheidsdocumenten in de rede. Als de nadruk wordt gelegd op een verzoeker die zich wil informeren (actief en volwaardig burgerschap), dan is het de vraag of die verzoeker geholpen is bij het enkel verstrekken van een berg documenten. Daarbij dient ook bedacht te worden dat een documentenstelsel het recht op informatie beperkt als onvoldoende duidelijk is welke (relevante) documenten bestaan: hoe kan een burger vragen naar documenten waarvan het bestaan niet bekend is? De oplossing is in Zweden en Estland gevonden in het documentenregister, die passief op verzoek (Zweden) of proactief via een online doorklikbaar register (Estland) openbaar is. Wat betreft de uitvoerbaarheid lijkt een informatiestelsel arbeidsintensiever, omdat de overheid naar de gevraagde informatie op zoek moet. Anderzijds werken alle documentenstelsels met een documentenregister, waardoor de vraag is of sprake is van een verplaatsing van de werkzaamheden van het moment van het documentenverzoek naar het moment van het invoeren van het document in het register. Daarbij moet wel worden meegenomen dat bestuursorganen hun (digitale) informatiehuishouding ook zonder documentenregister op orde moeten hebben op

grond van de Archiefwet en de Woo.

641. Daarnaast laten Slovenië en Estland zien dat het ook mogelijk is om wettelijk maatwerk te bieden door onderscheid te maken tussen het recht op informatie en het recht op documenten en voor beide rechten een aparte regeling vast te stellen, mogelijk slechts voor geprivilegieerde groepen zoals journalisten en wetenschappers. Overwogen zou dan ook kunnen worden om de in Nederland gemaakte keuze voor een hybride stelsel te verduidelijken en scherper af te bakenen wanneer en zo ja, in hoeverre er een recht op informatie dan wel op documenten bestaat.

12.3.2 Welke documenten vallen onder het recht op informatie?

642. In dit deelonderwerp komt de vraag aan de orde of verzoekers recht hebben op alle overheidsinformatie, of dat toegang is beperkt tot bepaalde 'belangrijke' documenten. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen een beperking van de openbaarheid van bepaalde documenten door het recht op informatie te beperken tot bijvoorbeeld 'officiële informatie' of door bepaalde uitzonderingsgronden op te nemen. Op de uitzonderingsgronden wordt hierna in paragraaf 12.6 nog ingegaan. Deze paragraaf ziet met name op de uitleg van het begrip 'document'.

Nederland

643. De Woo kent een ruim documentenbegrip. Onder het begrip valt alles dat 'gegevens' vastlegt. Dit kunnen brieven en notities zijn, maar ook e-mails en zelfs Signal- of whatsappberichten. Ook alle informele informatie, zoals concepten en informele aantekeningen opgenomen in een interne e-mail tussen ambtenaren valt onder het begrip 'document'. De openbaarmaking van deze documenten wordt vervolgens begrensd door middel van de uitzonderingsgronden, zoals de persoonlijke beleidsopvattingen in stukken ten behoeve van intern beraad. Via de regels neergelegd bij of krachtens de Archiefwet wordt er wel onderscheid gemaakt tussen informatie die kan worden vernietigd en informatie die moet worden bewaard. Hiervoor zijn de selectielijsten leidend.

Alternatieven

644. Alle onderzochte landen kennen een ruime opvatting van het begrip 'document' in die zin dat het begrip technologie-neutraal is en dus ook e-mails etc. omvat. Wat wel verschilt is dat veel landen (Zweden, Duitsland, Frankrijk en Slovenië) het recht op informatie hebben beperkt tot "officiële documenten".

In Zweden is een document officieel als het is ontvangen of opgesteld door het bestuursorgaan. Elk inkomend en uitgaand bericht, inclusief e-mail of werkgerelateerde whatsapp berichten zijn officiële documenten. Interne berichten worden echter niet als verzonden of ontvangen beschouwd. Een document is ook 'opgesteld' als de bestuurlijke zaak waaraan het refereert is afgemaakt. Pas als dat het geval is worden de relevante voorbereidende documenten⁹¹¹ die aan die beslissing relateren 'officiële' documenten die vervolgens kunnen worden opgevraagd. Memoranda, concepten en presentaties, die worden gebruikt als een geheugensteun of om informatie die al aanwezig is te presenteren, worden nooit officiële documenten, tenzij ze op basis van hun waarde als erfgoed, voor openbaarheid of voor het functioneren van de staat moeten worden gearchiveerd.

In Duitsland is informatie 'officieel' als het permanent onderdeel gaat uitmaken van het informatiebestand van de autoriteit in kwestie. Concepten en notities waarvan niet beoogd is dat ze onderdeel

⁹¹¹ Niet alle voorbereidende documenten worden officiële documenten nadat de zaak waarnaar zij refereren is voltooid/afgesloten. Dat geldt enkel voor de documenten die moeten worden gearchiveerd, op basis van het feit dat zij nieuwe informatie toevoegen aan het dossier. Niet elke informele nota zal dus openbaar worden, maar de belangrijke voorbereidende documenten wel.

uitmaken van een dossier zijn geen officiële informatie.

In Frankrijk is het recht beperkt tot “documents achevés”, oftewel tot voltooide documenten. Een voorbeeld van een niet voltooid document is een informele nota met informele aantekeningen en persoonlijke aantekeningen die bestemd zijn om in het definitieve document op te nemen.

In Slovenië is alleen sprake van “publieke informatie” als de informatie in het bezit is van het bestuursorgaan. Daarbij wordt het standpunt ingenomen dat bestuursorganen niet ‘beschikken’ over de interne e-mails tussen ambtenaren vanuit het idee dat ambtenaren ook recht hebben op privacy. Daarnaast is interessant dat het effectiviteitsbeginsel invloed heeft op recht op overheidsinformatie in Slovenië. In de Sloveense Awb is de verplichting opgenomen dat bestuursorganen hun procedures en besluiten zo moeten in richten dat burgers in staat zijn hun rechten zo gemakkelijk mogelijk af te dwingen. Mede uit deze verplichting wordt een ruim recht op publieke informatie afgeleid.

645. Enkel het Verenigd Koninkrijk heeft net als Nederland geen rangorde ten aanzien van verschillende typen documenten. Toch worden in het Verenigd Koninkrijk de beslistermijnen over het algemeen gehaald. Dat kan mogelijk worden verklaard door de wijze waarop het Verenigd Koninkrijk de maximale omvang van informatieverzoeken heeft begrensd. In de regel mag het zoeken van de verzochte informatie namelijk niet meer dan 24 werkuren in beslag nemen. Hierop wordt hierna nog uitgebreider ingegaan.

646. Een variant van het voorgaande is om verschillende soorten documenten een andere status te geven, waardoor bepaalde documenten (zoals interne e-mails of concepten en andere voorbereidende documenten) niet categorisch worden uitgezonderd, maar wel minder gemakkelijk openbaar worden. In Estland vallen bijvoorbeeld dit soort documenten wel onder het begrip ‘publieke informatie’, maar hoeven deze niet in het (doorklikbare) documentenregister worden opgenomen. Of een dergelijk document wel of niet in het register moet worden opgenomen hangt af van het belang van openbaarheid (of juist geheimhouding) van dat document en wordt per document besloten door een daartoe bevoegd persoon binnen de organisatie. De concepten die niet in het register worden opgenomen, moeten nog wel worden bewaard, want als er een informatieverzoek wordt ingediend dan zal nogmaals een belangenafweging plaatsvinden of deze informatie openbaar moet worden.

647. Ten slotte zijn vermeldenswaardig de bepalingen in de Franse wetgeving rondom de openbaarheid van algoritmen die door de overheid worden gebruikt. Zo zijn bestuursorganen gehouden om het bij een individueel besluit uitdrukkelijk te vermelden als dat besluit op basis van algoritmische verwerking wordt genomen.

Overwegingen voor Nederland

648. Vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid lijkt het aantrekkelijk om het recht op overheidsinformatie te beperken tot officiële documenten. Feit is immers dat dan minder informatie opgevraagd kan worden en dus ook minder documenten getoetst hoeven te worden aan de uitzonderingsgronden. Tegelijkertijd zou een dergelijk besluit een zeer principiële keuze zijn, omdat daarmee de mogelijkheden om de overheid te kunnen controleren (hetgeen een van de doelstellingen van de Woo is) wordt beperkt. Dit wordt ook wel het recht om lege kasten te mogen inspecteren genoemd: wat heb je aan een recht op informatie als relevante informatie niet in officiële documenten wordt neergelegd, maar (al dan niet opzettelijk) uitsluitend in interne e-mails en concepten?

649. Uit het onderzoek is gebleken dat het mogelijk is om ook hier meer wettelijk maatwerk te bieden. Nederland kent niet het onderscheid tussen ‘officiële documenten’ en andere informatiebronnen. In het kader van de uitvoerbaarheid van de wet kan een dergelijke maatwerkregeling een interessante denkrichting zijn. Dit zou tot uitdrukking brengen dat niet-officiële informatie opvragen veel publieke

middelen kost en niet voor alle verzoekers relevante informatie oplevert. In plaats van het volledig uitsluiten van niet-officiële informatie, zou daarbij de nadruk kunnen worden gelegd op het geven van prioriteit aan de toegang tot officiële informatie. Het zou gepaard kunnen gaan met een verbetering van de toegang tot officiële informatie, bijvoorbeeld door de introductie van een 'registerplicht' voor deze documenten (waarbij het voor de hand ligt om dit via op het platform open overheidsinformatie PLOOI te realiseren) of een andere (kortere) beslistermijn voor officiële documenten.

650. Ten slotte zijn in de Nederlandse wetgeving geen bijzondere bepalingen voor algoritmen opgenomen. Gelet op het bijzondere karakter van algoritmische besluitvorming zou dit wel overwogen kunnen worden, bijvoorbeeld door deze in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op te nemen.

12.4 Actieve openbaarmaking

651. Actieve openbaarheid is een nieuwe ontwikkeling in openbaarheidswetgeving. Dat heeft te maken met het feit dat het door verbeterde informatietechnologie en de steeds verder digitaliserende overheid, mogelijk wordt om op grote schaal informatie proactief aan burgers te verstrekken. In dit deelonderwerp is onderzocht welke keuzes de verschillende landen hebben gemaakt omtrent welke informatie zij op welke wijze actief openbaar maken.

Nederland

652. Volgens de wetsgeschiedenis bevat de Woo het uitgangspunt 'actief openbaar, tenzij'. De Woo bevat een bepaling die ziet op actieve openbaarmaking als inspanningsverplichting. Daarnaast bevat de Woo een verplichting om bepaalde categorieën informatie actief openbaar te maken. Dit artikel is nog niet in werking getreden. Na inwerkingtreding zal de informatie worden ontsloten via het landelijke platform open overheidsinformatie (PLOOI): <https://open.overheid.nl/>.

653. In Nederland is er niet voor gekozen om te werken met een register van de documenten, maar om de documenten (die binnen een van de categorieën vallen) integraal openbaar te maken. Van ieder document zal (per onderdeel van een document, bijvoorbeeld per alinea) moeten worden beoordeeld of een uitzonderingsgrond van toepassing is voordat de documenten via PLOOI openbaar worden. Om deze uitvoeringslast te beperken is het voor bestuursorganen die veel dezelfde soort beschikkingen nemen ook mogelijk om te werken met overzichten van beschikkingen en schriftelijke oordelen in klachtprocedures.

Alternatieven

654. Niet alle onderzochte landen hebben actieve openbaarmaking als belangrijk onderdeel van hun wetgeving. Dat geldt voor Zweden, Duitsland en Frankrijk. Waarschijnlijk wordt in Zweden de noodzaak minder gevoeld doordat gewerkt wordt met documentenregisters. Duitsland en Frankrijk hebben wel het voornemen om meer informatie actief openbaar te maken, maar deze wetgeving lijkt minder ver te gaan dan de Nederlandse verplichtingen. Als gekeken wordt naar verschillen tussen Nederland en de onderzochte landen dan vallen in het bijzonder vier verschillen op.

655. Ten eerste worden in Estland in het documentenregister alleen de documenten waarvan vooraf duidelijk is dat er geen uitzonderingsgrond op van toepassing is, integraal openbaar gemaakt. Als er wel een uitzonderingsgrond van toepassing is op de informatie, wordt wel het bestaan van het document in het register vermeld⁹¹², maar wordt het document zelf niet openbaar. Aangezien de registers online

⁹¹² Het betreft de metadata van het document, zoals de titel, datum, verantwoordelijke ambtenaar etc., tenzij een uitzonderingsgrond van toepassing is op die metadata.

te raadplegen zijn, is het mogelijk om gericht om dat document te verzoeken, omdat het voor burgers duidelijk is dat het bestaat. Pas nadat zo'n document wordt opgevraagd, wordt dat document getoetst aan de uitzonderingsgronden en worden de relevante passages geredigeerd (gelakt). In het kader van de uitvoerbaarheid van de actieve openbaarmaking van documenten is dit dus een relevant verschil met Nederland, omdat het in Nederland ook verplicht is om documenten (die onder de actieve openbaarmakingsverplichting vallen) gedeeltelijk actief openbaar te maken en dus van ieder document actief (los van een informatieverzoek) beoordeeld moet worden welke passages geredigeerd (gelakt) moeten worden.

656. Ten tweede valt de belangrijke rol op die de Britse toezichthouder heeft gespeeld bij de ondersteuning van bestuursorganen bij de wettelijke verplichtingen om informatie actief openbaar te maken. In het Verenigd Koninkrijk bestuursorganen namelijk net als in Nederland verplicht om bepaalde informatie actief openbaar te maken door deze online te publiceren op hun eigen website.⁹¹³ Om bestuursorganen te ondersteunen bij deze actieve openbaarmaking, heeft de Britse toezichthouder verschillende guidance documents opgesteld (definition documents en good-practice guidance). Deze guidance documenten hebben een belangrijke rol gespeeld bij het vergroten van de actieve openbaarheid van documenten.

657. Ten derde bestaan in het Verenigd Koninkrijk, Slovenië en Estland verplichtingen om overheidsuitgaven openbaar te maken. In het Verenigd Koninkrijk moeten alle uitgaven van het bestuursorgaan boven de £500 openbaar gemaakt worden. Ook in Estland en Slovenië moet informatie over uitgaven en inkomsten van overheidsorganen actief openbaar worden gemaakt. In Slovenië wordt deze informatie vervolgens ontsloten via speciaal daarvoor ingerichte online portalen.

658. Ten slotte valt op dat in Estland veel informatie over ambtenaren actief openbaar wordt gemaakt. Van alle ambtenaren wordt een functiebeschrijving en personalia (naam, e-mailadres, telefoonnummer etc.) actief verstrekt. Daarnaast zijn ook de salarissen van alle ambtenaren openbaar. Om de privacy van ambtenaren te waarborgen worden die salarisgegevens in geanonimiseerde of niet-gepersonaliseerde vorm verstrekt.

Overwegingen voor Nederland

659. Nederland heeft vergaande actieve openbaarmakingsverplichtingen. Veel documenten – waaronder alle beschikkingen (met uitzondering van 21 typen beschikkingen) – moeten actief openbaar worden gemaakt. Mocht blijken dat de uitvoering van deze verplichting (te) arbeidsintensief is (met name doordat ieder document getoetst moet worden aan de uitzonderingsgronden), dan kan het Estse systeem interessant zijn, waarbij niet op alineaniveau, maar op documentniveau gekeken wordt of een uitzonderingsgrond van toepassing is. Als dat het geval is dan zou het document zelf niet openbaar gemaakt hoeven te worden, maar zou volstaan kunnen worden met het opnemen van de metadata van het document op het platform open overheidsinformatie (PLOOI).

660. Gelet op de nieuwe verplichting die de Woo aan Nederlandse bestuursorganen oplegt om informatie actief openbaar te maken, kan daarnaast voor het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding een belangrijke rol zijn weggelegd om met richtsnoeren te komen die bestuursorganen kunnen gebruiken om te inventariseren welke voor hen beschikbare informatie actief openbaar moet worden

⁹¹³ Het betreft met name algemene informatie over het bestuursorgaan, de bevoegdheden, activiteiten en regelgeving. Bestuursorganen hoeven in de regel geen beschikkingen openbaar te maken, behalve beschikkingen op grond van de FOIA, de Britse openbaarheidswet.

gemaakt onder de Woo, zoals in het Verenigd Koninkrijk.

661. Hiervoor is al gesteld dat het belang van openbaarheid om corruptie tegen te gaan in Nederland tot nu toe minder aandacht krijgt. De verplichtingen in andere landen om informatie over overheidsuitgaven en -inkomsten actief openbaar te maken, bieden daarom een interessant en nieuw perspectief voor Nederland.

12.5 Passieve openbaarmaking

12.5.1 Aantallen informatieverzoeken en beslistermijnen

662. Van diverse landen zijn gegevens beschikbaar over het aantal informatieverzoeken dat per jaar wordt ingediend. Het is niet eenvoudig om deze gegevens te vergelijken, omdat niet altijd dezelfde methode is gebruikt om het aantal verzoeken te berekenen. Daarnaast moet worden meegenomen dat er grote verschillen zijn in bevolkingsomvang.⁹¹⁴ Het is niet mogelijk om een duidelijk verband te leggen tussen het aantal verzoeken en de openbaarheidswetgeving in een land. Dat neemt niet weg dat aannemelijk is dat de toepasselijke wetgeving wel invloed heeft op het aantal informatieverzoeken dat in een land wordt ingediend. In Estland, het Verenigd Koninkrijk en Slovenië zijn de openbaarheidswetten bijvoorbeeld ook van toepassing op staatsbedrijven (semipublieke overheidsbedrijven), waardoor informatieverzoeken ook daaraan gericht kunnen worden. Dat het lastig is om een causale relatie tussen een wettelijke bepaling en de cijfers te leggen, blijkt ook uit de volgende voorbeelden: een beperking van de maximale omvang van informatieverzoeken zou het minder aantrekkelijk kunnen maken om informatieverzoeken te doen (en het makkelijker kunnen maken om tijdig op verzoeken te beslissen), maar het zou ook kunnen leiden tot meer (kleine) informatieverzoeken. Hetzelfde geldt voor actieve openbaarmaking van documenten dan wel het werken met documentenregisters: onduidelijk is wat de invloed hiervan is op het aantal informatieverzoeken. Desalniettemin kan op basis van de gevonden

⁹¹⁴ Frankrijk heeft 83 miljoen inwoners; het Verenigd Koninkrijk en Duitsland hebben beide 67 miljoen inwoners; Slovenië 2,1 miljoen inwoners; en Estland 1,3 miljoen.

gegevens het volgende overzicht worden gemaakt:

| Land | Aantal verzoeken per jaar bij de centrale overheid | Beslistermijn |
|---------------------|--|--|
| Nederland | 1.000 gepubliceerde besluiten op rijksoverheid.nl ⁹¹⁵ | Wettelijke termijn: 4 weken. In bijna 80% van de Wob-verzoeken zou de wettelijke termijn niet worden gehaald. ⁹¹⁶ |
| Verenigd Koninkrijk | 38.108 in 2005 51.507 in 2021 ⁹¹⁷ | Wettelijke termijn: 4 weken. In 2021 reageerde de centrale overheid op 81% van de verzoeken binnen 20 werkdagen en in 88% binnen de termijn na verlenging. ⁹¹⁸ |
| Duitsland | 2.278 in 2006 14.616 in 2021 | Wettelijke termijn: een maand. 68% van de informatieverzoeken tussen 2006 en 2011 is binnen de wettelijke beslistermijn afgehandeld. Bestuursorganen geven aan dat in ieder geval in 85% van de te laat ingewilligde informatieverzoeken de complexiteit of omvangrijkheid van het verzoek hieraan debet was. |
| Slovenië | ±5000 in 2020 ⁹¹⁹ | Wettelijke termijn: 20 werkdagen (4 weken). Voor informatieverzoeken van journalisten geldt als wettelijke termijn: (i) bij een (gedeeltelijke) toewijzing: 7 werkdagen; (ii) bij een (gedeeltelijke) afwijzing: voor het eind van de volgende werkdag. |
| Frankrijk | 8417 adviesverzoeken aan CADA in 2021 ⁹²⁰ | Wettelijke beslistermijn: een maand. Deze termijn wordt in de praktijk vaak niet gehaald, waardoor verzoekers zich genoodzaakt zien om zich tot de CADA te wenden. |
| Estland | 4173 geschillen behandeld door de Inspectie Gegevensbescherming in 2020 ⁹²¹ | Wettelijke termijn documentenverzoek: vijf werkdagen met een verlenging tot 20 werkdagen wegens de omvang of complexiteit van het verzoek. Wettelijke termijn informatieverzoek: 30 kalenderdagen. |
| Zweden | Onbekend ⁹²² | Wettelijke termijn: direct of zo snel mogelijk Praktijk: uitgangspunt is dat dezelfde dag gereageerd dient te worden op een verzoek. Een langere termijn worden aangenomen als sprake is van speciale omstandigheden, zoals: (omvangrijke) verzoeken, waarbij de toepasselijkheid van (verschillende) geheimhoudingsgronden moet worden beoordeeld. |

663. Het aantal van 1.000 Wob-verzoeken in Nederland is gebaseerd op het aantal besluiten dat is

⁹¹⁵ In het onderzoek van OSF en IMI uit 2022 wordt gesteld dat er geen cijfers bekend zijn over welk percentage van de Wob-verzoeken online wordt gepubliceerd, maar er wordt vanuit gegaan dat in realiteit meer Wob-verzoeken worden gedaan dan online gepubliceerd.

⁹¹⁶ OSF en IMI 2022, p. 4 en 14-17. De kwantitatieve analyse van Wob-verzoeken is gemaakt op basis van de op Rijksoverheid.nl gepubliceerde Wob-verzoeken in de periode oktober 2020-september 2021.

⁹¹⁷ Hierbij is van belang dat vragen van burgers die gemakkelijk kunnen worden afgedaan, informeel worden afgedaan en niet in deze cijfers zijn opgenomen.

⁹¹⁸ Hierbij wordt direct opgemerkt dat het Verenigd Koninkrijk de omvang van informatieverzoeken heeft beperkt door de uitzondering van de 'appropriate limit of costs'. Deze uitzondering is toegepast in 14.5% van de oplosbare verzoeken en houdt in dat verzoeken afgewezen kunnen worden omdat zij teveel publieke middelen zouden vergen.

gepubliceerd op Rijksoverheid.nl. Veel bestuursorganen hanteren het beleid dat alle Wob-besluiten actief openbaar worden gemaakt. Toch is onduidelijk of het daadwerkelijk aantal ingediende informatieverzoeken hoger is dan dit getal. Ook is niet bekend hoeveel informatieverzoeken ‘informeel’ door ambtenaren worden afgehandeld door feitelijke toezending van de gevraagde documenten, zonder dat deze in de statistieken worden opgenomen. De minister van BZK heeft recent de toezegging gedaan om jaarlijks ‘Woo-cijfers’ op te nemen in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR).⁹²³ Dit lijkt een goede ontwikkeling om een beter beeld te krijgen van het aantal informatieverzoeken dat wordt ingediend.

664. Ten slotte moet bij bovenstaande aantallen ook de kanttekening worden gemaakt dat niet bekend is wat de gemiddelde omvang is van het aantal documenten dat wordt verstrekt. Dit is relevant, omdat enkele landen regelgeving hebben die de omvang van informatieverzoeken begrenst, zoals in de volgende paragraaf wordt toegelicht.

12.5.2 Begrenzing van (de omvang van) informatieverzoeken

665. In alle landen moeten burgers in het verzoek duidelijk maken om welke informatie wordt verzocht. In sommige landen worden informatieverzoeken echter begrensd door extra eisen te stellen aan de verzoeken. Onderscheid kan worden gemaakt tussen een directe begrenzing van het verzoek, het in rekening brengen van kosten voor de afhandeling van verzoeken en het afwijzen van verzoeken wegens misbruik van recht. Deze drie beperkingen van informatieverzoeken komen hierna aan bod. Daarbij wordt de opmerking gemaakt dat dit deelonderwerp in samenhang moet worden bekeken met het deelonderwerp over de vraag op welke documenten het recht op toegang tot overheidsinformatie ziet. Als namelijk veel documenten ‘aan de voorkant’ worden uitgesloten (omdat het geen ‘officiële documenten’ zijn), kan het minder noodzakelijk zijn om ‘aan de achterkant’ de maximale omvang van het verzoek te begrenzen.

12.5.2.1 Begrenzing van de omvang van verzoeken

Nederland

666. In Nederland is het recht om een omvangrijk informatieverzoek in te dienen niet begrensd, wel is het mogelijk voor bestuursorganen om verzoekers te vragen hun verzoek te preciseren en het verzoek

⁹¹⁹ In Slovenië hebben lokale en nationale overheidsorganen in 2019 op 7277 informatieverzoeken en in 2020 op 6232 informatieverzoeken gereageerd. Ongeveer 80% van de verzoeken (circa 5000) zijn gericht aan nationale overheidsorganen, terwijl 20% (circa 1200) gericht zijn aan lokale overheden. Van het totaal aantal verzoeken wordt 65% volledig aan tegemoet gekomen, 16% gedeeltelijk en 13% volledig afgewezen.

⁹²⁰ Wij hebben geen statistieken kunnen vinden over het aantal informatieverzoeken dat in Frankrijk wordt ingediend. Wel is bekend hoe vaak toezichthouder CADA om advies wordt gevraagd. Uit het jaarverslag uit 2021 blijkt dat er sprake is van een stijging naar 8417 adviesverzoeken. Een toename met bijna 30% ten opzichte van 2020 (CADA 2021, p. 89).

⁹²¹ Van Estland zijn geen rijksbrede cijfers beschikbaar over de afhandeling van informatieverzoeken. Wel is bekend in hoeveel zaken de Inspectie Gegevensbescherming heeft beslist in 2020. *Andmekaitse inspektsioon, avaliku teabe seaduse täitmisest ja isikuandmete kaitse tagamisest aastal 2020*, 2020, p. 65.

⁹²² Van Zweden Estland zijn geen rijksbrede cijfers beschikbaar over de afhandeling van informatieverzoeken. Zowel over het aantal verzoeken als de gemiddelde beslistermijn zijn geen statistieken beschikbaar. Dit hangt waarschijnlijk samen met de informele wijze waarop veel informatieverzoeken worden afgehandeld.

⁹²³ *Kamerstukken II*, 2021-22, 33328, nr. 43, p. 5.

gefaseerd te behandelen door meerdere deelbesluiten te nemen.

Alternatieven

667. Ook in Slovenië en Frankrijk is de omvang van informatieverzoeken niet begrensd. Dit is anders in Estland. In Estland mag een verzoek worden afgewezen als het verzoek onredelijk omvangrijk is. Dit is het geval als het verzoek de uitvoering van publieke taken frustreert of het onredelijk hoge kosten met zich brengt. De standaard die aan deze toets ten grondslag wordt gelegd is of het nodig is om de werkverdeling van de organisatie te wijzigen. Uit jurisprudentie blijkt dat daarvan redelijk snel sprake is: 46 documenten die samen 120 pagina's bevatten en waarvan veel informatie viel onder een uitzonderingsgrond, werd al gezien als een onredelijk omvangrijk verzoek.
668. Minder verstrekkend, maar wel beperkend is de Duitse regeling. In Duitsland mag openbaarmaking achterwege blijven als de gedeeltelijke openbaarmaking van informatie een "onredelijke administratieve last" zou inhouden. Daarmee wordt de moeite die gepaard gaat met het scheiden, anonimiseren of anderszins bewerken van officiële informatie, verstaan. Een autoriteit mag bovendien een afweging maken tussen de administratieve last die de behandeling van het verzoek creëert en de ingeschatte informatiewinst die het inwilligen van het verzoek met zich meebrengt voor de maatschappij of de individuele verzoeker. Wanneer de administratieve last van een onredelijke aard wordt, moet van geval tot geval worden beoordeeld. Wel is een keer een geval waarin in een bestand van circa 10.000 bladzijden gezocht moest worden naar gegevens die eventueel gelakt moesten worden aangemerkt als onredelijk.
669. Vermeldenswaardig is dat er in Zweden geen limiet bestaat voor de omvang van het verzoek als het verzoek ziet op specifieke documenten. Een bestuursorgaan is echter niet verplicht om 'uitgebreid archiefonderzoek' te doen. Dit speelt met name in zaken waarbij de verzochte informatie niet gemakkelijk uit de documentregisters kan worden gehaald. Het bestuursorgaan mag een verzoek in zo'n geval weigeren, omdat het de bekwame uitvoering van de publieke taak in de weg zal zitten. Het is echter ook mogelijk om voor te stellen dat in plaats van een afwijzing van het verzoek een vergoeding in rekening wordt gebracht voor de werkuren die worden besteed aan het archiefonderzoek.
670. Ten slotte kent ook het Verenigd Koninkrijk een opvallende regeling. In het Verenigd Koninkrijk kunnen verzoeken worden afgewezen als zij teveel publieke middelen zouden vergen. Een verzoek kost onredelijk veel publieke middelen, indien de voor de berekening relevante activiteiten meer bedragen dan £600 voor bestuursorganen in Schedule 1 FOIA (de meeste bestuursorganen van de centrale overheid). Voor een verzoek aan een ministerie waarvoor geen apparatuur moet worden aangeschaft, komt de grens van £600 neer op 24 werkuren voor het vinden en bij elkaar zetten van de informatie.⁹²⁴ Een bestuursorgaan moet zijn oordeel dat een verzoek onredelijk veel publieke middelen zou kosten motiveren door middel van een zoekstrategie waarin wordt uiteengezet op welke wijze de informatie is opgeslagen en welke handelingen moeten worden verricht om de informatie te vinden.

Overwegingen voor Nederland

671. De beperking van de maximale omvang van informatieverzoeken is een principiële keuze, omdat het de doelstellingen van openbaarheidswetgeving beïnvloed. Uit het vorige hoofdstuk (Intermezzo) is

⁹²⁴ Voor de berekening worden de fictieve kosten van £25 per werknemer per uur gerekend en de daadwerkelijke kosten voor apparatuur die nodig is om de informatie te vinden (computerprogramma's, etc.). De tijdsinschatting van het bestuursorgaan mag enkel de tijd die nodig is om de informatie te vinden en bij elkaar te zetten, omvatten. De tijd die het kost om de informatie te toetsen aan de uitzonderingsgronden en om passages onleesbaar te maken valt er dus niet onder.

gebleken dat het in het Verenigd Koninkrijk waarschijnlijk niet mogelijk zal zijn om “alle informatie” over de coronacrisis op te vragen, terwijl deze openbaarheid wel kan bijdragen aan de controle op het openbaar bestuur, hetgeen een belangrijke doelstelling van de openbaarheidswetgeving is.

672. In Nederland werkt de Rijksoverheid op dit moment aan het verbeteren van de informatiehuishouding (het project Open op Orde). De gebrekkige informatiehuishouding is een van de verklaringen waarom het vaak lang duurt om op informatieverzoeken te beslissen.⁹²⁵ Het is dan ook de vraag of het op dit moment opportuun is om de omvang van informatieverzoeken te begrenzen op een wijze zoals het Verenigd Koninkrijk dat doet. Daarnaast zijn er wellicht ook minder verstrekkende alternatieven denkbaar, zoals het in rekening brengen van kosten. Mocht een begrenzing van de omvang van verzoeken overwogen worden dan zijn er grofweg twee varianten. Ten eerste is het mogelijk om, zoals het Verenigd Koninkrijk doet, een maximale duur voor het vinden van de informatie te bepalen. Ten tweede is het mogelijk om per verzoek te bekijken of het verzoek een te grote werklast oplevert voor bestuursorganen. Het is daarbij mogelijk om de informatiehuishouding en de gevolgen voor andere taken van het bestuursorgaan bij de afweging te betrekken.

12.5.2.2 Kosten

Nederland

673. In Nederland is de openbaarmaking van informatie in beginsel kosteloos. Wel kan een redelijke vergoeding voor het maken van kopieën worden gevraagd.

Alternatieven

674. In andere landen wordt de mogelijkheid om (kopieer)kosten in rekening te kunnen brengen soms gezien als een mogelijkheid om de omvang van informatieverzoeken te beperken. Door de verzoeker vooraf te wijzen op de kosten die verbonden zijn aan het verzoek, zal de verzoeker zijn verzoek mogelijk willen beperken. In Slovenië worden de kosten die bestuursorganen maken voor materialen die zij aan de verzoeker beschikbaar stellen pas in rekening gebracht als die €20,- overstijgen. Duitsland heeft een opvallende regeling, omdat het niet beperkt is tot kopieerkosten. In Duitsland mogen kosten in rekening worden gebracht, maar dit moet op zo een manier dat het recht op informatie daadwerkelijk kan worden geeffectueerd. Dit betekent dat de mate waarin het verzoek een administratieve last oplevert, wordt gereflecteerd in de kosten, maar dat de verzoeker tegelijkertijd niet hoeft op te draaien voor de daadwerkelijk gemaakte kosten. Het bedrag dat in rekening mag worden gebracht is gemaximeerd op € 500,-. In literatuur wordt gesteld dat deze kosten in de praktijk vaak niet in rekening worden gebracht.

Overwegingen voor Nederland

675. In Nederland is de vraag gesteld of het vragen van een vergoeding voor de afhandeling van informatieverzoeken in strijd zou kunnen zijn met het (nog te ratificeren) Verdrag van Tromsø.⁹²⁶ Het past niet binnen dit onderzoeksrapport om hier nader op in te gaan. Volstaan wordt met de constatering dat in sommige landen de verzoeker vooraf wordt geïnformeerd over de verwachte (kopieer)kosten die in rekening zullen worden gebracht en daarbij de vraag wordt gesteld of dit reden is om het

⁹²⁵ Open op orde: Generiek actieplan informatiehuishouding 2021, p. 7 en 22.

⁹²⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32802, nr. 1, p. 12-13. Daarbij wordt erop gewezen dat het artikel in het Verdrag dat bepaalt dat het vragen van een vergoeding van kosten beperkt moet zijn tot reproductiekosten, ziet op “officiële” documenten.

informatieverzoek te beperken.

12.5.2.3 Misbruik van recht

Nederland

676. In Nederland bepaalt de Woo dat als de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of als het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft, het bestuursorgaan kan besluiten het verzoek niet te behandelen wegens misbruik van recht.

Alternatieven

677. De meeste andere landen kennen een vergelijkbare regeling om misbruik van recht (verzoeken te kwader trouw) tegen te gaan. Vaak moeten deze antimisbruikbepalingen restrictief worden uitgelegd (Slovenië). In Frankrijk hoeven bestuursorganen geen ‘onrechtmatige’ informatieverzoeken te behandelen, “met name vanwege hun aantal of hun repetitieve of systematische karakter.”⁹²⁷ In het Verenigd Koninkrijk wordt niet alleen gekeken naar de intentie van de verzoeker, maar ook naar het effect van het verzoek op het bestuursorgaan en het algemeen belang van de openbaarheid van de informatie die wordt opgevraagd.

Overwegingen voor Nederland

678. In veel landen bestaat een regeling inzake misbruik van recht. Op dit punt lijkt de Woo in lijn met openbaarheidswetgeving uit andere landen. Opvallend is dat in het Verenigd Koninkrijk ook wordt gekeken naar het effect van het verzoek op het bestuursorgaan. Dit kan worden gezien als een ruimere toepassing van de antimisbruikregeling dan Nederland dat doet. Het effect dat het verzoek heeft op het ontvangende bestuursorgaan is echter iets wat de verzoeker niet of slechts beperkt kan beïnvloeden. Hierdoor is het de vraag of dit een element is dat past binnen het concept ‘misbruik van recht’ of beter op andere wijze vorm zou kunnen krijgen, zoals de hiervoor genoemde optie om de administratieve last die het verzoek met zich brengt (en de gevolgen die dat heeft voor het uitvoeren van de overige publieke taken van het bestuursorgaan) bij de belangenafweging te mogen betrekken.

12.6 Uitzonderingsgronden

679. In dit deelonderwerp wordt eerst ingegaan op hoe de uitzonderingsgronden in zijn algemeenheid zijn gestructureerd. Daarbij wordt met name gezien welke belangenafweging er in de diverse landen wordt verricht bij het beoordelen of een uitzonderingsgrond van toepassing is. Voor een uitgebreider overzicht van de uitzonderingsgronden en hun toepassing wordt verwezen naar het hoofdstuk met de bevindingen. In dit hoofdstuk wordt volstaan met het inzoomen op één specifieke uitzonderingsgrond, namelijk de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen in stukken ten behoeve van intern be- raad. Deze uitzonderingsgrond komt niet in elk land (in dezelfde vorm) voor en is daarom interessant

⁹²⁷ Voor het oordeel of sprake is van misbruik van recht, wordt ook acht geslagen op het aantal en de afzonderlijke grootte van de documenten tezamen met de systematische en herhaaldelijke aard van de aanvragen. Daarnaast wordt meegewogen of de aanvraag tot doel heeft gesteld om het behandelen van de aanvraag praktisch onmogelijk te maken voor het bestuursorgaan of om schade aan dit orgaan te berokkenen. Verder is ook relevant of de verzoeker redelijkerwijs kan beschikken of beschikt over de opgevraagde documenten en of deze in het verleden nagelaten heeft om de kosten te voldoen die gemoeid zijn met het informatieverzoek.

om nader te bekijken.

12.6.1 Algemeen

Nederland

680. In Nederland kent de Woo absolute en relatieve uitzonderingsgronden. Bij absolute uitzonderingsgronden *moet* het openbaar maken van de informatie achterwege blijven. Bij relatieve uitzonderingsgronden blijft het openbaar maken van informatie alleen achterwege als het belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de in de wet genoemde belangen. Bestuursorganen moeten in beginsel per onderdeel van een document (bijvoorbeeld per alinea) motiveren welke uitzonderingsgrond waarom van toepassing is. De Woo bepaalt dat als een informatieverzoek ziet op informatie die ouder is dan vijf jaar, op het bestuursorgaan een verzwaarde motiveringsplicht rust als het bestuursorgaan de openbaarmaking wil weigeren met een beroep op de relatieve uitzonderingsgronden of de uitzonderingsgrond van de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen.

Alternatieven

681. Als gekeken wordt naar de uitzonderingsgronden in de andere landen dan blijkt dat alle landen een vergelijkbaar onderscheid kennen tussen absolute en relatieve uitzonderingsgronden. In Frankrijk en Estland zijn bijna alle gronden echter absoluut geformuleerd. In Estland worden de uitzonderingsgronden gecategoriseerd naar gronden die publieke belangen dienen (bijvoorbeeld defensie of internationale betrekkingen), privébelangen (bijvoorbeeld persoonsgegevens of bedrijfsgevoelige informatie) en belangen van het bestuursorgaan (bijvoorbeeld informatie over interne zaken en informatie over civiele procedures waar het bestuur bij betrokken is.) Alleen de uitzonderingsgronden ten aanzien van de belangen van het bestuur zijn relatief en vereisen dus een afweging tussen de belangen van openbaarheid tegenover het belang van het bestuursorgaan.

682. Vermeldingswaardig is ten aanzien van de Zweedse geheimhoudingsgronden dat van belang is in hoeverre openbaarmaking van de documenten zal leiden tot schade. Op wie de bewijslast rust verschilt per geheimhoudingsgrond. Deze ligt vaak bij het bestuursorgaan, maar als de wetgever verwacht dat in de meeste gevallen bepaalde informatie schade oplevert voor een bepaald belang, wordt de bewijslast bij de verzoeker gelegd om aan te tonen dat openbaarmaking geen schade oplevert.

683. Een derde verschil dat opvalt in de vergelijking met Nederland is dat in Estland altijd een termijn is verbonden aan de duur van de uitzondering. De maximale termijn voor een uitzondering is vijf jaar, maar die termijn kan worden verlengd. In sommige gevallen is die duur verbonden aan een specifieke gebeurtenis, zoals het nemen van een handhavingsbesluit. Ook in Zweden is aan de meeste uitzonderingsgronden een termijn verbonden.

684. Ten slotte wordt erop gewezen dat in landen met een documentenstelsel (Zweden, Estland) vaak al bij het invoeren van het document in het register door de ambtenaar die het document heeft opgesteld of ontvangen, wordt aangegeven of er een uitzonderingsgrond van toepassing is. In Nederland wordt dit vaak pas beoordeeld nadat een informatieverzoek is ingediend door de ambtenaar die het informatieverzoek moet afhandelen.

Overwegingen voor Nederland

685. De meeste landen kennen het onderscheid tussen absoluut en relatief geformuleerde uitzonderingsgronden. Estland kent echter voornamelijk absolute uitzonderingsgronden. Bij absolute uitzonderingsgronden hoeft enkel te worden bekeken of de informatie in een bepaalde categorie valt of dat openbaarmaking van informatie schade toebrengt aan een bepaald belang. Het voordeel van absolute

uitzonderingsgronden tegenover relatieve uitzonderingsgronden is dat het bestuursorgaan geen afweging hoeft te maken tussen het belang van openbaarheid en het belang van geheimhouding en deze afweging ook niet hoeft te motiveren. Dit zou de uitvoeringslasten kunnen verlichten en de afhandeling van verzoeken kunnen versnellen. Tegelijkertijd heeft het wel tot gevolg dat meer informatie geheim zal worden gehouden. Dit nadeel is in Estland verkleind door aan de uitzonderingsgronden een termijn te verbinden waarop ze kunnen worden toegepast. In Nederland geldt nu een verzwaarde motivatieplicht voor uitzonderingsgronden als de informatie 5 jaar oud is. Het is mogelijk om in navolging van Estland een maximale duur aan de uitzonderingsgronden te verbinden (al dan niet met een verleningsmogelijkheid). Daarnaast zou overwogen kunnen worden om, net als in Zweden en Estland, de ambtenaar die een document opstelt of ontvangt en opslaat in de informatiemanagementsystemen, ook direct aan te laten geven of een uitzonderingsgrond van toepassing is. Dit geldt temeer voor de documenten die actief openbaar gemaakt moeten worden. Hiervoor is het wel vereist dat alle ambtenaren voldoende bekend zijn met de Woo.

12.6.2 Persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad

686. In veel landen wordt het interne beraad beschermd. Dat gebeurt niet altijd via een uitzonderingsgrond, maar soms al door de definitie van 'officiële documenten'. Als er geen recht bestaat op interne e-mails zal een groot deel van het interne beraad immers al beschermd zijn.

Nederland

687. In Nederland vallen interne e-mails van ambtenaren onder het begrip 'document', maar bepaalt de Woo dat geen informatie hoeft te worden verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen neergelegd in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. Hoewel art. 5.2 lid 1 Woo absoluut is geformuleerd, zou volgens de initiatiefnemers van de Woo de kern van het artikel juist zijn dat persoonlijke beleidsopvattingen (geanonimiseerd) openbaar worden wanneer het belang van een goede en democratische bestuursvoering daartoe aanleiding vormt (art. 5.2 lid 2 en 3 Woo). Zij gaan ervan uit dat onder de Woo bestuursorganen persoonlijke beleidsopvattingen vaker dan onder de Wob het geval was, openbaar zullen gaan maken.⁹²⁸

Alternatieven

688. Als gekeken wordt naar de wetgeving in de onderzochte landen dan valt allereerst op dat sommige landen geen specifieke uitzonderingsgronden hebben, omdat interne e-mails en concepten etc. niet of slechts beperkt binnen het bereik van de wetgeving vallen, bijvoorbeeld omdat alleen "officiële documenten" of "voltooid documenten" binnen de reikwijdte van het recht op overheidsinformatie vallen (zie hierover uitgebreider paragraaf 10.9.2). Dit is het geval in Zweden, Duitsland en Frankrijk.

689. Daarnaast valt op dat in Estland interne documenten in gerechtvaardigde gevallen worden uitgesloten. Informele notities, informele correspondentie en informele memo's worden uitgesloten als het openbaren van deze informatie tot schade zou leiden.

690. Andere landen kennen wel uitzonderingsgronden die zien op de bescherming van de persoonlijke beleidsopvatting zelf (Verenigd Koninkrijk, Slovenië en Duitsland). Daarbij valt op dat al deze landen die uitzonderingsgronden hebben geformuleerd als een relatieve uitzonderingsgrond. Vermeldenswaardig is daarnaast dat Slovenië een uitzonderingsgrond heeft die beoogt om concepten van documenten niet openbaar te maken als dit zou leiden tot onvolledige informatie die verkeerd geïnterpreteerd zouden

⁹²⁸ Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 33328, AB, p. 98.

kunnen worden. Daarnaast kent Duitsland de uitzonderingsgrond dat informatie niet openbaar wordt gemaakt indien en voor zo lang als “de beraadslagingen van de overheid worden gecompromitteerd”. Deze uitzonderingsgrond kan worden gebruikt voor de bescherming van de beleidsintimiteit, maar is wel beperkt in de tijd.

691. Ten slotte wordt erop gewezen dat in Duitsland persoonsnaam, titel, opleiding, functie, werkadres en -telefoonnummer van ambtenaren in beginsel niet worden uitgezonderd van openbaarheid wanneer deze samenhangen met de werkzaamheden als ambtenaar. In Nederland is juist het uitgangspunt dat persoonlijke beleidsopvattingen alleen worden geopenbaard als deze niet meer te herleiden zijn tot een specifieke ambtenaar.

Overwegingen voor Nederland

692. Nederland zou ervoor kunnen kiezen om niet de persoonlijke beleidsopvattingen te beschermen, maar de interne documenten waarin zij zijn opgenomen (interne correspondentie, notities etc.) categoriaal uit te sluiten. Deze mogelijkheid is reeds besproken bij de vraag welke documenten binnen de reikwijdte van het recht op toegang tot overheidsinformatie vallen. Het beperken van dit recht tot officiële documenten is een principiële keuze. Wij verwijzen naar hetgeen hierover is gesteld in paragraaf 10.2.20.

693. Daarnaast zou Nederland een aparte uitzonderingsgrond kunnen opnemen over informatie die nog niet heeft geleid tot een beslissing, maar nog betrokken is bij een zaak of dossier. Daarmee wordt een onderscheid gemaakt tussen persoonlijke beleidsopvattingen in een lopende zaak en in een afgesloten zaak. In lopende zaken kan de openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen immers eerder negatieve gevolgen hebben voor de beleidsintimiteit, terwijl in afgesloten zaken de mogelijkheid om de overheid te kunnen controleren relevanter wordt. De wijze waarop de uitzonderingsgrond is geformuleerd kan dat verschil reflecteren, bijvoorbeeld door in lopende zaken persoonlijke beleidsopvattingen helemaal uit te zonderen en in afgeronde zaken juist uit te gaan van de openbaarheid van de (geanonimiseerde) persoonlijke beleidsopvattingen.

694. Ten slotte zou Nederland net als andere landen waarin deze uitzonderingsgrond bestaat, deze relatief in plaats van absoluut kunnen formuleren. Nu in de wetsgeschiedenis bij de Woo is gesteld dat (geanonimiseerde) openbaarmaking het uitgangspunt zou moeten zijn, is het de vraag of een dergelijke wijziging van het artikel toegevoegde waarde zal hebben. Dit zou kunnen worden betrokken bij de evaluatie van de Woo.

12.7 Toezicht, handhaving en rechtsbescherming

695. In dit deelonderwerp komt de vraag naar voren hoe de regels omtrent toezicht, de naleving van de openbaarheidswetgeving kan bevorderen.

Nederland

696. In Nederland is het toezicht op de openbaarheid van informatie verspreid over verschillende instanties. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed is bevoegd om toezicht te houden op grond van de Archiefwet. Het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding heeft diverse adviserende taken op grond van de Woo. Daarnaast kan het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding ook klachten behandelen, maar alleen van journalisten, wetenschappers of andere naar het oordeel van het college in aanmerking komende groepen. De beslissing op een klacht is niet bindend en de

klachtprocedure kan parallel aan de bezwaarprocedure worden gevoerd.⁹²⁹ Beide instanties beschikken niet over handhavingsbevoegdheden, zoals het kunnen opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom. Wel kunnen zij rapporten met aanbevelingen schrijven.

Alternatieven

697. Allereerst valt op dat alle onderzochte landen een toezichthouder hebben, waarbij alle aanvragers 'klachten' kunnen indienen over de afhandeling van hun informatieverzoek. De status van de beslissing op de klachten verschilt tussen de verschillende landen. In Slovenië, Estland en het Verenigd Koninkrijk kan de toezichthouder bindende uitspraken doen in geschillen. In Frankrijk, Duitsland en Zweden kan de toezichthouder geen bindende uitspraken doen, maar worden ze wel als gezaghebbend beschouwd. In Slovenië, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk is een beslissing van de toezichthouder een vereiste voor toegang tot de bestuursrechter. In Duitsland, Zweden en Estland is dat niet vereist, net als in Nederland.
698. Ten tweede valt op dat diverse landen de toezichthouder bevoegd hebben gemaakt voor zowel de openbaarheidsregelgeving als de bescherming van persoonsgegevens (AVG). Dat geldt voor het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Estland en Slovenië. In deze landen (met uitzondering van Duitsland) is de naam van de toezichthouder 'Informatiecommissaris', wat reflecteert dat die commissaris in bredere zin toeziet op informatie.
699. Opvallend is daarnaast dat in alle landen de toezichthouder een belangrijke rol speelt bij de implementatie van de openbaarheidsregelgeving, bijvoorbeeld door het uitbrengen van richtsnoeren en het geven van advies aan bestuursorganen. Met name de Britse ICO (Information Commissioner's Office) zet in guidance documents helder uiteen welke verplichtingen bestuursorganen hebben, waarbij wordt verwezen naar jurisprudentie en de eigen beslissingen. In het Verenigd Koninkrijk en Slovenië houdt de toezichthouder ook statistieken bij over aantal informatieverzoeken en het besluit van het bestuursorgaan.
700. Ten vierde wordt erop gewezen dat in Frankrijk bepaalde bestuursorganen verplicht zijn om een ambtenaar aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de toegang tot documenten (de PRADA). De PRADA lijkt enigszins op de 'contactpersoon' zoals de Woo die in Nederland heeft geïntroduceerd. De PRADA speelt een belangrijke rol bij de wijze waarop bestuursorganen informatieverzoeken afhandelen. De PRADA is verantwoordelijk voor de ontvangst van informatieverzoeken en vormt de schakel tussen het bestuursorgaan en de toezichthouder. De PRADA kan in dat kader de opdracht krijgen om een jaarlijks rapport op te stellen over de ontvangen informatieverzoeken.
701. Ten slotte beschikken verschillende toezichthouders over handhavingsbevoegdheden. In Slovenië is de toezichthouder bevoegd tot het opleggen van boetes aan het bestuursorgaan. De Britse ICO kan een handhavingsbericht sturen bij grove of veelvuldig overtreden van de wettelijke verplichtingen. Een handhavingsbericht is bindend en bij niet naleving wordt het bestuursorgaan in 'contempt of court' gehouden.

Overwegingen voor Nederland

702. Nederland is het enige land waarbij niet alle aanvragers, maar slechts een beperkte beroepsgroep (zoals journalisten) kan klagen. Een klachtprocedure bij een onafhankelijke instantie kan een

⁹²⁹ Wel bepaalt de Woo dat de termijn voor het indienen van bezwaar gedurende de klachtbehandeling wordt opgeschort (art. 7.3 lid 2 Woo) alsmede dat (als bezwaar is ingediend) de beslistermijn wordt opgeschort tot twee weken nadat het Adviescollege advies heeft uitgebracht (art. 7.3 lid 3 Awb).

laagdrempelige en efficiënte procedure zijn om de afhandeling van Woo-verzoeken te verbeteren. Het openstellen van het klachtrecht voor eenieder bij het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding zou daarom overwogen kunnen worden. Daarbij zijn relevante vragen of het Adviescollege een bindende beslissing zou moeten kunnen nemen en of verzoekers verplicht zijn om eerst de klachtprocedure bij het college te benutten, voordat zij hun geschil kunnen voorleggen aan de bestuursrechter. De meeste onderzochte landen hebben voor een van de twee volgende combinaties gekozen: als een toezichthouder geen bindende beslissing kan nemen, heeft een verzoeker direct toegang tot de bestuursrechter; en als de toezichthouder wel bindende beslissingen neemt, dan is die beslissing een vereiste voor toegang tot de bestuursrechter. Als in Nederland overwogen zou worden om het Adviescollege de bevoegdheid te geven om bindende uitspraken te doen en dit een verplichte voorprocedure te laten zijn, dan vertoont dit sterke overeenkomsten met de mogelijkheid die de Algemene wet bestuursrecht kent om administratief beroep bij een 'hoger bestuursorgaan' mogelijk te maken, in plaats van een bezwaarprocedure bij hetzelfde bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen.

703. Ten tweede zou het Adviescollege het uitdrukkelijk tot haar taak moeten zien om bestuursorganen te helpen bij het voldoen aan de openbaarheidsverplichtingen. Het college heeft op grond van art. 7.2 lid 5 Woo al tot taak om de toepassing van de Woo te bevorderen door onder meer voorlichting te geven aan bestuursorganen en anderen; personen op te leiden; en richtsnoeren vast te stellen. Het rechtsvergelijkend onderzoek laat zien dat deze werkzaamheden kunnen bijdragen aan het bereiken van de in Nederland gewenste cultuuromslag. In het bijzonder wordt hierbij gewezen op het opstellen van richtsnoeren die helder en begrijpelijk zijn naar Brits voorbeeld en op het (in navolging van Frankrijk) direct contact onderhouden met de Woo-contactpersonen.

704. Ten slotte zou kunnen worden overwogen om in Nederland niet alleen een adviescollege op te richten, maar ook een toezichthouder aan te wijzen (dan wel het Adviescollege om te vormen tot een toezichthouder, waarbij het ook mogelijk is om deze te integreren met de al bestaande toezichthouders Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed en/of de Autoriteit persoonsgegevens) en deze toezichthouder(s) (sterkere) handhavingsinstrumenten te geven die kunnen worden ingezet als een bestuursorgaan structureel zijn wettelijke verplichtingen onder de Woo en Archiefwet niet naleeft. Daarbij kan zowel worden gedacht aan de bevoegdheid om een last onder dwangsom als een bestuurlijke boete op te leggen. Door middel van een last onder dwangsom kunnen bestuursorganen worden bewogen om alsnog aan de wetgeving te gaan voldoen: de last onder dwangsom is een herstelsanctie. Soms is herstel echter niet meer mogelijk, bijvoorbeeld als in strijd met de wetgeving documenten zijn vernietigd. In dat geval zou een bestuurlijke boete overwogen kunnen worden.

12.8 Afronding

705. In dit hoofdstuk is aan de hand van een aantal onderwerpen geanalyseerd welke verschillen in openbaarheidswetgeving er in de diverse onderzochte landen zijn ten opzichte van Nederland. Deze alternatieven kunnen concrete aanknopingspunten bieden voor mogelijke wijzigingen van de Nederlandse regelgeving rondom de openbaarheid van overheidsinformatie. Dit onderzoek laat in het midden in hoeverre deze wijzigingen tot 'verbetering' zouden leiden, nu dit met name een politiek-bestuurlijke afweging is. Dit onderzoek beoogt wel een bijdrage te leveren aan de discussies die op dit moment in Nederland worden gevoerd over het recht op openbaarheid van overheidsinformatie.

13 Management summary in English

706. This study examines the way in which the openness of government information is regulated in six different countries: Sweden, the United Kingdom, Germany, France, Estonia and Slovenia. The analysis is on the basis of a number of subtopics. Chapter 10 lists the findings on the various countries and Chapter 12 analyses these findings by indicating the differences with legislation in the Netherlands. This summary briefly summarises the alternatives to the Dutch legislation on openness that are outlined in that chapter.

Principles of openness

707. In the Netherlands, the right to government information has recently been codified as a legal right in the *Wet open overheid* ("Woo", Open Government Act), though the right is not included in the Dutch Constitution. It is therefore not a constitutionally guaranteed right. With the legal codification, a first step can be taken towards the envisaged culture change, following the example of the United Kingdom. The countries Sweden, Estonia, and Slovenia have shown that the inclusion of the right to public information in the constitution can reinforce the importance of public access as it gives public access the same status as other fundamental rights, such as privacy. The discussion about the desirability of a constitutional embedding of the right to public access to government information should therefore take place in a broader dialogue within Dutch society. The question being: are Dutch citizens prepared to give up some of their privacy in order to make more government information available to everyone?

708. If we also look at the reasons given in the Netherlands for making government information public, they mainly relate to enabling control of the public administration. Openness of government information thus contributes to the proper functioning of our democracy and rule of law. In other countries (including Estonia and Slovenia), besides this function, a second function of openness is emphasised, namely the prevention of corruption. This second function has so far received little attention in the Netherlands. Although the Netherlands scores positively on the Corruption Perceptions Index, this second perspective could have added value for two components of publicity legislation. Firstly, more (detailed) information on government expenditure and income could be made public in an accessible, or more accessible, way (for example via overview portals). Secondly, from this anti-corruption perspective, semi-public public companies could be brought within the scope of the law. Bringing these public companies within the scope of the Woo is not only worth considering from an anti-corruption perspective, it would also allow for democratic control of private-law legal entities that finance their activities (in part) from public funds. All the countries surveyed have brought certain semi-public public companies within the scope of the Woo. It is also noted that if certain (semi-public) public companies are brought within the scope of the Act, customisation is possible by law by adopting a specific regulation for these companies.

The scope of the right to public information

709. A key question in public access legislation is whether information or documents are to be used as a starting point. If a pure information system is chosen, individuals can request information on certain subjects. The administrative body can respond to a request for information by providing the information (sometimes orally or in compiled form) without having to provide the underlying documents. If a purely document-based system is chosen, persons may request only one or more specifically identified documents.

710. Which system is chosen is a question of principle that relates to the aims of making public sector information public. If the emphasis is on the applicant wanting to check up on the government, then providing copies of government documents would make sense. If the emphasis is on an applicant who wishes to obtain information, then it is questionable (partly in the light of active and full citizenship)

whether this applicant is helped by the mere provision of a mountain of documents. It should also be borne in mind that a document system limits the right to information if it is not sufficiently clear which (relevant) documents exist: how can a citizen ask for documents whose existence is not known to them? The solution in Sweden and Estonia has been found in the document register, which is passively public upon request (Sweden) or proactively via an online click-through register (Estonia). In terms of practicability, an information system seems to be more labour-intensive, as the government authority has to search for the requested information. On the other hand, all document systems work with a document register, which raises the question of whether the work to be done is not just shifted from the moment of the document request to the moment of entry in the register. It should also be borne in mind that under the Dutch Archives Act, government bodies must keep their information systems in order anyway, regardless of the legal obligation of keeping a document register.

711. In this context, Slovenia and Estonia show that it is also possible to provide customised legislation by distinguishing between the right to information and the right to documents. Indeed, separate regulations can be adopted for both rights, in which the right to (new, yet to be created) information could, for example, be reserved for certain groups such as journalists and scientists.

A right to documents or official documents?

712. The research showed that most countries have limited the right to public information to 'official documents' or some variant thereof. Internal e-mails between officials, drafts, etc. therefore often fall outside the scope of the regulations. From the point of view of practicability, it seems attractive to limit the right to public information to official documents. The result would be that less information could be requested and thus fewer documents would have to be tested against the grounds for exception. At the same time, such a decision would be a very principled choice, because it would limit the possibilities of monitoring the government (which is one of the objectives of the Woo). This is also referred to as the right to inspect empty cupboards: what use is a right to information if relevant information is not filed in official documents, but instead (whether deliberate or not) only contained in internal e-mails and drafts?

713. This research has shown that it is possible to offer more statutory tailoring here as well. The Netherlands does not distinguish between 'official documents' and other sources of information. In the context of practical implementation of the law, such a tailor-made arrangement could be an interesting avenue to explore. It would reflect the fact that requesting unofficial information costs a lot of public money and does not provide relevant information for all applicants. Instead of completely excluding unofficial information, the emphasis could be put on giving priority to access to official information, for example by introducing a duty to register for these documents or a different (shorter) decision period for official documents.

Active openness

714. The Netherlands has far-reaching active disclosure obligations. Many documents – including all decisions (with the exception of 21 types of decisions) – must be actively disclosed. If it transpires that the implementation of this obligation is (too) labour-intensive (especially because every document has to be tested against the grounds for exemption), the Estonian system may be interesting. If that is the case, the document itself would not have to be made public, but it would suffice to include the metadata of the document in PLOOI, the national platform for government information.

Passive openness

715. An overview is provided below of the number of information requests made in the different countries

and information on the decision periods used.

| Country | Number of request filed by the central government each year | Term for decision on information requests |
|----------------|--|---|
| Netherlands | 1,000 published decisions on rijksoverheid.nl ⁹³⁰ | Statutory term: 4 weeks. In almost 80% of the Wob requests, the legal term was not met. ⁹³¹ |
| United Kingdom | 38,108 in 2005 51,507 in 2021 ⁹³² | Statutory term: 4 weeks. In 2021, central government responded to 81% of requests within 20 working days and in 88% within the deadline after extension. ⁹³³ |
| Germany | 2,278 in 2006 14,616 in 2021 | Statutory term: one month. 68% of the requests for information between 2006 and 2011 were dealt with within the statutory time limit. Administrative bodies indicate that the complexity or volume of the request was to blame for at least 85% of the late responses. |
| Slovenia | ±5,000 in 2020 ⁹³⁴ | Statutory term: 20 working days (4 weeks). For information requests by journalists, the legal deadline is: (i) in the case of a (partial) authorisation: 7 working days; (ii) in the case of a (partial) refusal: by the end of the next working day. |
| France | 8,417 advisory decisions by CADA in 2021 ⁹³⁵ | Statutory term: one month. In practice, this deadline is often not met, so that applicants are forced to turn to the CADA. |
| Estonia | 4,173 decisions made by the Data Protection Inspectorate in 2020 ⁹³⁶ | Statutory term for document request: five working days with an extension of up to 20 working days due to the size or complexity of the request. Legal deadline for information request: 30 calendar days. |

⁹³⁰ The OSF and IMI study from 2022 states that no figures are available on what percentage of Wob requests are published online, but assumes that in reality more Wob requests are made than published online.

⁹³¹ OSF and IMI 2022, p. 4 and 14-17. The quantitative analysis of information requests was made on the basis of the information requests published on Rijksoverheid.nl in the period October 2020-September 2021.

⁹³² It is important to note that questions from citizens that can be easily dealt with are dealt with informally and are not included in these figures.

⁹³³ It should be noted straight away that the United Kingdom has limited the scope of requests for information by applying the exception of the 'appropriate limit of costs'. This exception is applied in 14.5% of solvable requests and means that requests are rejected because they would require too much public means.

⁹³⁴ In Slovenia, local and national public bodies responded to 7,277 information requests in 2019 and 6,232 information requests in 2020. About 80% of requests (about 5,000) are addressed to national public bodies, while 20% (about 1,200) are addressed to local authorities. Out of the total number of requests, 65% were fully complied with, 16% were partially complied with and 13% were fully rejected.

⁹³⁵ We have been unable to find statistics on the number of requests for information made in France. We do know, however, how often advice is sought from the regulator CADA. The annual report from 2021 shows an increase to 8,417 requests for advice, an increase of almost 30% compared to 2020 (CADA 2021, p. 89).

⁹³⁶ No government-wide figures are available for Estonia on the handling of information requests. However, it is known in how many cases the Data Protection Inspectorate decided in 2020. *Andmekaitse inspektsioon, avaliku teabe seaduse täitmisest ja isikuandmete kaitse tagamisest aastal 2020*, 2020, p. 65.

| Country | Number of request filed by the central government each year | Term for decision on information requests |
|---------|---|---|
| Sweden | Unknown ⁹³⁷ | Statutory term: immediately or as soon as possible Practice: The basic principle is that a response to a request must be given on the same day. A longer period will be accepted if there are special circumstances, such as: (extensive) requests, where the applicability of (different) grounds for secrecy must be assessed. |

716. The general picture that emerges from these figures is that the Netherlands does not appear to receive more requests for information than the other countries studied and that there has been an increase in the number of requests in all countries. In addition, most of the countries studied apply a decision period of four weeks. Apart from France, meeting these deadlines does not seem to be a problem in the other countries studied. However, it is virtually impossible to establish a clear causal link between certain choices in legislation and these figures, as the following examples illustrate: limiting the maximum size of requests for information could make it less attractive to make requests for information (and make it easier to decide on requests in good time), but it could also lead to more (small) requests for information. The same applies to active disclosure of documents or working with document registers: it is unclear what impact this has on the number of requests for information. The average size of the number of documents provided is also unknown. This is relevant, however, because some countries have legislation limiting the number of requests for information. Specifically for the Netherlands, the figure of 1,000 Wob requests is based on the number of decisions published on Rijksoverheid.nl. Many administrative bodies have a policy of actively publishing all Wob decisions. However, it is unclear whether the actual number of requests for information submitted is higher than this figure. It is also not known how many requests for information are dealt with 'informally' by civil servants by actually sending the requested documents, without these being included in the statistics. The Minister of the Interior and Kingdom Relations recently undertook to include annual 'Woo figures' in the Annual State Management Report (JBR). This seems to be a good development in order to get a better idea of the number of information requests that are made.

Limitation of the scope/size of information requests

717. Of the countries studied, some have rules limiting the scope of information requests. Limiting the maximum size of information requests is a choice of principle, because it affects the objectives of access to information legislation: it can limit the possibility of monitoring public administration. At the moment, the Dutch central government is working on improving its management of information (the 'Open op Orde' project). Inadequate information management is one of the explanations why it often takes a long time to decide on information requests. It is therefore questionable whether it is appropriate (certainly at this time) to limit the scope of information requests. Less far-reaching alternatives are conceivable, such as charging fees. In Slovenia, for example, the requester is informed in advance of the expected (copying) costs that will be charged and is asked whether this is a reason for them to limit the scope of the information request. In Germany, the costs charged are not limited to copying costs, but may reflect the extent to which the request imposes an administrative burden (up to a maximum of €500). Should a limitation of the scope of requests be considered, there are roughly two variants. Firstly, it is possible, as the United Kingdom does, to set a maximum duration for finding the information. Secondly, it is possible to consider for each request whether it would impose too great a burden on the administrative bodies. In that case, a balancing of interests is carried out, taking into

⁹³⁷ In Sweden and Estonia, no government-wide figures are available on the handling of information requests. No statistics are available on either the number of requests or the average decision period. This is probably due to the informal manner in which many requests for information are dealt with.

account not only the estimated information gain for society or the individual requester, but also the consequences for the other public tasks of the administrative body.⁹³⁸

718. In addition, all the countries studied have a regulation on abuse of rights. In the Netherlands, the Woo stipulates that if the requester evidently has another objective than obtaining public information, or if the request evidently does not concern an administrative matter, the administrative body can decide not to deal with the request due to abuse of rights. Most countries have similar regulations. It is notable that the United Kingdom also considers the effect of the request on the administrative body. This can be seen as a broader application of the anti-abuse regulation than the Netherlands. However, the effect that the request has on the receiving administrative body is something that the applicant cannot, or can only to a limited extent, influence. As a result, the question is whether this is an element that fits within the concept of 'abuse of rights' or would be better shaped in other ways, such as the option mentioned above of allowing the administrative burden associated with the request (and the consequences this has for the performance of the other public tasks of the administrative body) to be included in the balancing of interests.

Exempt information

719. Most countries distinguish between absolute and relative grounds for exception. In the case of an absolute exception, the information must be refused, whereas in the case of a relative exception, a balancing of interests is required. It is worth mentioning that some countries (in particular the United Kingdom and Sweden) require a concrete estimate of the damage that the disclosure of the information will cause. One country, however, mainly uses absolute grounds for exemption: Estonia. A possible advantage of only applying absolute exceptions is that the administrative body does not have to weigh up the interests and does not have to motivate its decision. This could reduce the administrative burden and speed up the handling of requests. At the same time, however, it means that more information will be kept secret. This disadvantage has been mitigated in Estonia by attaching a term to the grounds for exemption. Exempt information will usually be public 5 years after creation. The question, however, is whether customisation is not more important than simplicity in the application of the grounds for exception. The Dutch system with absolute and relative grounds for exception and an increased duty to substantiate when information is older than five years is perhaps more complex to apply, but it does offer customisation.

720. It could be considered, like in Sweden and Estonia, to have the official who prepares or receives a document and stores it in the information management systems, to also directly indicate whether an exception is applicable. This applies all the more to documents that are to be actively disclosed. This requires all officials to be sufficiently familiar with the Woo, but it can be argued that the author or a recipient of a document, as an expert on the content, should be able to indicate, well and quickly whether a ground for an exception applies, especially if this assessment is made immediately after the document has been prepared or received.

721. In the Netherlands, the protection of personal policy statements for internal deliberation is particularly subject to societal debate. This is why this exception was included in this study in particular. Looking at other countries, the Netherlands could choose to categorically exclude internal documents containing such opinions (internal correspondence, notes, etc.). As stated above, limiting the right to government information to official documents is a principled choice with far-reaching consequences. However, it is also possible to make personal policy opinions public more often (anonymously) by formulating this ground only relatively (instead of absolutely), just like all other countries where this exception exists (United Kingdom, Slovenia, and Germany). Finally, the Netherlands could also choose to formulate an exception ground that distinguishes between ongoing and completed cases or deliberations (cf. Sweden and Germany). After all, in ongoing cases, the publication of personal policy opinions may have

⁹³⁸ Estonia and Germany have regulations that include this aspect in decision-making.

more negative consequences for free and frank administrative discussion, while in closed cases the possibility to monitor the government is more relevant.

Scope of the legislation

722. Access to information legislation does not stand alone, but is influenced by the legal regimes governing information management and privacy. What information should be stored determines what information ultimately can become public, and the exception protecting personal data in many cases prevents public access to data. In the Netherlands, these rules are contained in different pieces of legislation (the Public Records Act, Archives Act, GDPR, Government Information Reuse Act and the Disclosure Act) and the task of advising on and supervising public sector information is spread across the Public Sector Information and Heritage Inspectorate (Archives Act), the Advisory Committee on Openness and Information Management (Woo) and the Personal Data Authority (GDPR). Consideration is being given to integrating these advisory and supervisory duties. This integration of supervision has been chosen in the United Kingdom, for example. A less far-reaching option is that the Advisory Board on Openness and Information Management, the Public Sector Information and Heritage Inspectorate, and the Personal Data Authority enter into cooperation agreements. The Inspectorate and the Advisory Board already entered into cooperation agreements on 1 July 2022, but it may be useful if the Personal Data Authority is also involved. After all, both the Woo and the GDPR are about information rights, which means that an integrated vision of openness and privacy can have added value.
723. Second, the Government Information (Reuse) Act (Who) could be integrated with the Woo. The Who Act is concerned primarily with how information should be made public (so that it can be reused), and not with what information may be made public (which is regulated by the Woo). Integrating the laws will make this relationship clearer. Moreover, it can lead to greater awareness of the possibilities to reuse government information. With regard to the provisions on archiving documents, it could also be considered to integrate the Archives Act and the Woo, or (as mentioned above) at least making one supervisor responsible for both acts.
724. Third, it could be considered to include the Woo in the General Administrative Law Act (Awb) (like France), because this would emphasise more that transparency is a general task for every administrative body. However, this seems to fit less well in the current system of the Awb, because it mainly contains general rules for administrative law. The codification of a transparency principle as a general principle of proper administration in the Awb would fit better in the current system of the Awb. Another interesting aspect of the French publicity legislation is that it contains specific rules on the publicity of algorithmic decision-making. It should be considered to include similar provisions in Dutch legislation, e.g. the Awb.
725. Finally, it should be noted that since the information management of the various countries falls outside the scope of the research assignment, this report only deals with it to a limited extent. The report has, however, established that in some countries, the information management is anchored differently in the legislation. Where relevant, this has been included in the report. Further research on this topic could be considered.

Supervision, enforcement, and legal protection

726. The Netherlands is the only country of the surveyed countries where not all applicants, but only a limited professional group (such as journalists), can submit a complaint to the supervisory authority (or in the Netherlands: the Advisory Board on Openness and Information Management). A complaints procedure with an independent body can be an accessible and efficient procedure to improve the handling of Woo requests. Opening the right to complain to everyone could therefore be considered. Relevant questions in this respect are whether the Advisory Board should be able to make a binding decision and whether applicants are obliged to first use the complaints procedure at the Board before they can

submit their dispute to the administrative court. Most of the countries investigated have opted for one of the two following combinations: if a supervisor cannot make a binding decision, an applicant has direct access to the administrative courts; and if the supervisor does make binding decisions, that decision is a requirement for access to the administrative courts. If, in the Netherlands, consideration is given to allowing the Advisory Board to issue binding rulings and to make this a compulsory preliminary procedure, this would show strong similarities with the option that exists in the General Administrative Law Act to allow administrative appeals to a 'higher administrative body', instead of an objection procedure to the same administrative body that issued the decision.

727. Secondly, the Advisory Board should explicitly consider it its task to assist administrative bodies in complying with the access to information legislation. Pursuant to Section 7.2, subsection 5, of the Woo, the Board already has the task of promoting the implementation of the Woo by, among other things, providing information to administrative bodies and others, training persons, and drawing up guidelines. The comparative law study shows that these activities can contribute to achieving the desired cultural change in the Netherlands. In particular, the drafting of guidelines that are clear and comprehensible (following the British example), and maintaining direct contact with the Woo contact persons (following France's example) are referred to.

728. Finally, it might be worth considering not only setting up an advisory board in the Netherlands, but also appointing a regulator (or converting the Advisory Board into a supervisory authority, whereby it would also be possible to integrate it with the existing regulators such as the Public Sector Information and Heritage Inspectorate and/or the Personal Data Authority). This or these regulator(s) could be given (stronger) enforcement powers that can be deployed if an administrative body consistently fails to comply with its statutory obligations under the Woo and Archives Act.

Concluding remarks

729. This summary is limited to outlining a number of differences between the public access laws in the various countries studied and those in the Netherlands. The alternatives outlined in this summary may offer concrete starting points for possible amendments to the Dutch regulations on the openness of government information. This study thus aims to offer choices and leaves open the normative question as to what extent these changes would lead to 'improvement', because this is ultimately a political-administrative decision. By outlining the various options, this study aims to contribute to the discussions currently taking place in the Netherlands about the right to public access to government information.