

Collegeaantekeningen bestuursrecht 2 week 7 HC 13, 16-10-2017, Wob, gegevensverwerking

Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

Op grond van art. 3 lid 1 Wob kan je een verzoek indienen bij een bestuursorgaan om informatie te verkrijgen. Het gaat om een verzoek, dus er is in dat geval sprake van passieve openbaarmaking. Als het bestuursorgaan informatie uit eigen beweging openbaar maakt, gaat het om actieve openbaarmaking.

- Wob-verzoek

Op grond van art. 3 lid 1 Wob gelden er een aantal **randvoorwaarden** voor een Wob-verzoek:

1. Gericht tot *een bestuursorgaan*: zie art. 1:1 lid 1 Awb en art. 1a Wob.
2. Het moet gaan om *documenten* (art. 1 sub a Wob).
 - Een document is een 'schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat.' Deze definitie wordt ruim uitgelegd.
 - Die documenten moeten berusten bij het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan heeft niet de verplichting om de informatie te vergaren als het niet bij het bestuursorgaan aanwezig is.
 - Als het bestuursorgaan de documenten niet heeft, moet die bewering niet onaannemelijk zijn. In dat geval moet de verzoeker aannemelijk maken dat het bestuursorgaan wel over de gegevens beschikt.
 - Als een ander bestuursorgaan de documenten wel heeft, moet het bestuursorgaan waar het verzoek aan is gericht de verzoeker doorverwijzen naar het bestuursorgaan dat over de documenten beschikt (art. 4 Wob).
3. De verzochte informatie moet betrekking hebben op een *bestuurlijke aangelegenheid*. Dat houdt in dat de informatie betrekking heeft op beleid van het bestuursorgaan en de voorbereiding en uitvoering van dat beleid (art. 1 sub b Wob).
4. Een ieder kan een verzoek instellen. Het hoeft dus niet te gaan om een belanghebbende (art. 3 lid 3 Wob).
 - Het belang van de verzoeker hoeft niet vermeld te worden in het verzoek.
 - Als het bestuursorgaan in reactie op het verzoek de informatie openbaar maakt, is de informatie openbaar voor iedereen.

Als er aan de randvoorwaarden is voldaan, wordt het verzoek **inhoudelijk** behandeld. Op grond van art. 3 lid 5 Wob moet het bestuursorgaan de informatie in principe verstrekken, tenzij er sprake is van een van de uitzonderingsgronden van art. 10 of 11 Wob.

In art. 10 staan absolute en relatieve weigeringsgronden. Absolute weigeringsgronden bevatten alleen beoordelingsruimte. Als er aan de gestelde voorwaarde is voldaan, wordt het verzoek afgewezen. De gronden die in lid 1 worden genoemd zijn absolute weigeringsgronden.

Relatieve weigeringsgronden bieden ruimte voor belangenafweging. Het gaat dan om het belang van de weigeringsgrond tegenover het algemeen belang van openbaarheid. Het specifieke belang van de verzoeker is hierbij niet relevant. Hier moet terughoudend getoetst worden, maar er moet wel een zwaar belang worden toegekend aan het belang van openbaarmaking. De weigeringsgronden in lid 2 zijn relatieve weigeringsgronden.

Art. 11 Wob gaat over intern beraad. Dit begrip is uitgelegd in art. 1 sub c Wob. Volgens art. 11 Wob wordt er geen informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen (art. 1 sub f Wob).

Het verzoek is volgens art. 3 lid 2, lid 4 en art. 5 Wob **vormvrij**. De artt. 4:4 en 4:5 Awb zijn in het geval van de Wob niet van toepassing. Daaruit vloeit voort dat het bestuursorgaan wel een formulier kan voorschrijven, maar dat niet verplicht kan stellen. Als de verzoeker op een andere manier het verzoek indient, mag het bestuursorgaan dat verzoek niet buiten behandeling laten.

- De *beslistermijn* is volgens art. 6 Wob vier weken. Daaraan kunnen maximaal nog vier weken worden toegevoegd.
- De *wijze van informatieverstrekking* is geregeld in art. 7 Wob. Daarbij moet het bestuursorgaan rekening houden met de wensen van de burger. Het bestuursorgaan mag dat niet weigeren op de grond dat het te veel tijd kost. Als de burger geen duidelijke wijze van verstrekking heeft genoemd in het verzoek, kan het bestuursorgaan zelf kiezen.

- *Actieve openbaarmaking*

Het bestuursorgaan kan ook uit eigen beweging informatie openbaar maken. Dit is geregeld in art. 8 Wob. Het gaat hier om een instructienorm die burgers niet kunnen afdwingen.

- *Misbruik van de Wob*

Er zijn verschillende manieren waarop men misbruik maakt van de Wob. De Wob was tot voor kort gekoppeld aan de *dwangsomregeling*. Als het bestuursorgaan de termijnen overschrijdt, moet het aan de burger een dwangsom betalen. Door het indienen van Wob-verzoeken konden mensen dwangsommen incasseren van de overheid. Nu is dat niet meer mogelijk, de dwangsomregeling is losgekoppeld van de Wob.

Er zijn ook mensen die oneindig Wob-verzoeken indienen om de overheid dwars te zitten. Als een dergelijk verzoek slechts wordt ingediend om het bestuursorgaan te pesten, is er sprake van *misbruik van recht* (art. 3:13 en 3:15 BW). De verzoeker is dan niet ontvankelijk bij de rechter.

Een laatste voorbeeld van misbruik van de Wob is *obsessief streven naar openbaarheid*.

- *Wet open overheid*

Er ligt een wetsvoorstel voor een nieuwe regeling die de Wob zou moeten vervangen. De Tweede Kamer heeft dit voorstel al aangenomen, maar de Eerste Kamer nog niet. In de nieuwe regeling is een zorgplicht opgenomen voor het bestuursorgaan. Dat houdt in dat het bestuursorgaan de documenten in goede, geordende en toegankelijke staat moet bewaren. Verder staat er in het voorstel een antimisbruikbepaling. Het is echter maar de vraag of het voorstel zal worden aangenomen in de Eerste Kamer.

Gegevensbescherming

In de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) is geregeld hoe bestuursorganen moeten omgaan met persoonsgegevens. *Persoonsgegevens* zijn volgens art. 1 sub a Wbp gegevens over geïdentificeerde en identificeerbare natuurlijke personen. Deze regeling gaat over de *verwerking van persoonsgegevens* (zie art. 1 sub b en art. 2 lid 1 Wbp). Het toepassingsbereik van de Wbp is daarom heel ruim. Uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke verwerking van persoonsgegevens valt niet onder de Wbp volgens art. 2 lid 2.

- *Randvoorwaarden voor de verwerking van persoonsgegevens*

Volgens art. 7 Wbp mogen persoonsgegevens alleen worden verwerkt met een uitdrukkelijk omschreven doel. Voor die verwerking moet een rechtvaardige grondslag bestaan. Dat houdt in dat er sprake is van een van de in art. 8 Wbp genoemde gronden. Daarbij spelen proportionaliteit en subsidiariteit een rol. De gegevens mogen alleen met het oog op het omschreven doel worden verwerkt (art. 9 Wbp). Tot slot geldt het vereiste van minimale gegevensverwerking (art. 11 Wbp). Dat houdt in dat de verwerking van de gegevens niet bovenmatig moet zijn.

- *Inzagerecht*

Op grond van art. 35 Wbp hebben burgers het recht om inzicht te krijgen in de verwerking van de eigen persoonsgegevens door het bestuursorgaan. Voor het indienen van zo'n verzoek is het niet nodig om een belang te noemen. Het verzoek kan alleen door degene over wie de gegevens gaan worden ingediend met redelijke tussenpozen. Het bestuursorgaan moet binnen vier weken mededelen of de gegevens worden verstrekt. Als de gegevens verstrekt worden, moet de mededeling van de gegevens een overzicht in begrijpelijke vorm zijn (art. 35 lid 2 Wbp).

In art. 43 Wbp staan een aantal gronden opgenoemd waarop het bestuursorgaan kan weigeren. Volgens art. 45 Wbp is de reactie van het bestuursorgaan aan te merken als besluit.

HC 14, 18-10-2017, rechtmatigheid en behoorlijkheid

Normen

Zoals al eerder aan de orde is gekomen gelden er vier soorten normen in het bestuursrecht:

- Rechtsbeginselen
- Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
- Wettelijke normen
- Behoorlijkheidsnormen

De eerste drie soorten normen gaan over de rechtmatigheid van het optreden van het bestuursorgaan. Als het bestuursorgaan behoorlijkheidsnormen overtreedt, is dat niet altijd onrechtmatig. Het is dan wel onbehoorlijk.

- *Behoorlijkheid*

Hoewel onbehoorlijk overheidsoptreden niet hetzelfde is als onrechtmatig overheidsoptreden, bestaat er wel enige overlap. Als een bestuursorgaan niet transparant handelt, is er ook al snel strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. In zo'n geval is het overheidsoptreden dus onbehoorlijk en onrechtmatig. Daarnaast werkt de menselijke maat die bij behoorlijkheid belangrijk is soms ook door in de jurisprudentie ten aanzien van rechtmatigheid.

Controle op het naleven van behoorlijkheidsnormen (ook wel ombudsnormen genoemd) wordt uitgeoefend door de Nationale Ombudsman. De twee belangrijkste functies van de ombudsman zijn het bieden van individuele rechtsbescherming en het herstellen van het vertrouwen in de overheid. In hoofdstuk 9 Awb is dit geregeld.

Behoorlijkheidswijzer:

1. Bestuursorganen moeten *zich open en duidelijk* gedragen. Dat houdt in dat er op een juiste manier informatie wordt verstrekt aan de burger en dat er naar burgers wordt geluisterd. Verder moet het overheidsoptreden transparant en goed gemotiveerd zijn.
2. De tweede norm houdt in dat de overheid *zich respectvol* moet opstellen tegenover burgers. Grondrechten moeten gerespecteerd worden en het bestuursorgaan moet de burger fatsoenlijk bejegenen. Ook wordt actieve deelname van burgers bevorderd en wordt er bijzondere zorg geboden in bepaalde gevallen. Ten slotte spelen eerlijkheid en evenredigheid een rol.
3. Het bestuursorgaan moet *zich betrokken en oplossingsgericht* opstellen. Hierbij zijn maatwerk, samenwerking en voortvarendheid belangrijk. Verder moet er sprake zijn van een coulante opstelling en moet het bestuursorgaan er zoveel mogelijk voor zorgen voor de-escalatie van conflicten.
4. Ten slotte moet de overheid *eerlijk en betrouwbaar* zijn. Daarbij zijn integriteit, betrouwbaarheid, redelijkheid en onpartijdigheid belangrijk. Verder moet er sprake zijn van een goede voorbereiding en organisatie en moet het bestuursorgaan professioneel handelen.
 - Bijvoorbeeld in het geval van de verhouding tussen de Nationaal Coördinator Groningen en de NAM is er sprake van strijd met deze norm. Voor burgers is het namelijk niet duidelijk wat de verhouding tussen de NAM en de overheid precies is.

Participatie

Participatie houdt in dat burgers worden betrokken bij de besluitvorming. Hiervoor bestaan ook een aantal normen:

- Heldere keuze vooraf: van tevoren moet het duidelijk zijn of en hoe burgers worden betrokken bij de besluitvorming.
- De overheid moet een constructieve houding aannemen. Daaruit volgt dat de overheid zich moet inspannen om ervoor te zorgen dat alle belanghebbenden bij het besluit kunnen worden betrokken.
- Informatie moet tijdig en volledig verstrekt worden. De overheid moet daarbij ook ingaan op de argumenten die burgers aanvoeren.