



## FORUM

### OPENBAARHEID MOET DE REGEL ZIJN

**GERT-JAN LEENKNEGT - 05.09.2013**

Openbaarheid van bestuur is een van de fundamenteën van onze democratische rechtsstaat.

Openbaarheid van bestuur is essentieel in een goed werkende democratie. Burgers moeten kunnen nagaan wat het bestuur precies uitvoert en hoe verstandig daarbij met hun belastingcenten wordt omgesprongen. Maar wanneer burgers dat recht gaan misbruiken om het bestuur zijn eigenlijke werk onmogelijk te maken, komt het goede functioneren van de democratie juist in gevaar. Misbruik moet dus worden bestreden. De vraag is alleen: hoe dan?

Rond openbaarheid van bestuur heerst altijd een zekere spanning. Burgers vermoeden dat bestuurders soms onfrisse zaken onder het vloerkleed trachten te schuiven - en niet geheel ten onrechte: regelmatig duiken berichten op over twijfelachtig declaratiegedrag van bestuurders en andere misstanden die dergelijke vermoedens voeden. Bestuurders verdenken burgers die doorvragen er op hun beurt van dat niet te doen uit een verheven democratisch besef, maar uit een zucht naar sensatie of domweg om het bestuur dwars te zitten.

De Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) is er om die spanning in goede banen te leiden. De wet is gebaseerd op de gedachte dat openbaarheid van informatie over bestuurlijke aangelegenheden regel is, en geheimhouding uitzondering.

Bestuursorganen geven in beginsel zelf zoveel mogelijk informatie over hun beslissingen en handelingen - het principe van actieve openbaarheid. Daarnaast kunnen burgers tot bestuursorganen een verzoek richten om nog niet openbaar gemaakte informatie te verstrekken - de passieve openbaarheid. Het bestuursorgaan dient die informatie te verstrekken, tenzij zich een van de in de wet opgesomde uitzondering voordoet.

Bestuursorganen proberen nog wel eens een verzoek om informatie af te wijzen met het argument dat de verzoeker geen belang heeft bij de gevraagde informatie. Dat klinkt plausibel, maar het kan niet. Openbaarheid van bestuur is een van de fundamenteën van onze democratische rechtsstaat en is daarom per definitie altijd in ieders belang. De wet erkent dat uitdrukkelijk door aan te geven dat een verzoeker bij zijn verzoek geen belang hoeft te stellen. En dan is er nog een flinke stok achter de deur: een bestuursorgaan dat te lang treuzelt met het nemen van een beslissing op een verzoek om informatie, verbeurt automatisch een dwangsom. Dat is niet

zielig, maar part of the job: het bestuur dient de samenleving, ook als die zich meldt in de gedaante van een burger die heel veel lastige vragen stelt.

Tot zover de theorie.

De realiteit is dat het misbruik van de WOB de laatste jaren grote vormen aanneemt. Wrokkige of achterdochtige burgers leggen de bestuurlijke burelen lam door met een simpel verzoekje een enorme berg informatie op te vragen. Niet omdat ze die informatie ergens voor nodig hebben, maar om het bestuur te pesten. Sinds de invoering van de automatische dwangsom bij te laat beslissen, weet een handjevol handige snuiters zelfs een aardig maandsalaris te verdienen met het indienen van onmogelijke WOB-verzoeken en het vervolgens incasseren van de dwangsommen die dat oplevert. Bestuursorganen besluiten soms lastige verzoeken dan maar af te kopen, en ten slotte schijnen ambtenaren gevoelige zaken soms niet meer uit te wisselen in memo's, notities en e-mails, maar alleen mondeling, zodat de informatie niet vastligt in documenten en daarmee buiten het bereik van de WOB valt.

Met een dergelijke toepassing van de WOB is de democratie niet gediend. De automatische dwangsom zou moeten verdwijnen; de negatieve effecten zijn groter dan de positieve. Maar daarmee is niet alles opgelost. Hoe kan het misbruik van de wet worden bestreden, en tegelijk aan het belang van openbaarheid van bestuur recht worden gedaan?

Er zijn verschillende mogelijkheden geopperd in de discussies over de WOB. Zo zou kunnen worden geëist dat een verzoeker wel een persoonlijk belang moet kunnen aantonen. Maar dat is in strijd met de fundamentele gedachte dat openbaarheid van bestuur het algemeen belang dient, en dus in ieders belang is. Een volgende optie zou zijn in de wet op te nemen dat een onredelijk omvangrijk verzoek niet in behandeling wordt genomen. Maar dat zou onvermijdelijk tot nieuwe conflicten leiden: wat is onredelijk omvangrijk?

Uiteindelijk zou de bestuursrechter dat moeten beoordelen. Maar dat is een omweg, en eigenlijk niet de taak van de rechter.

Een mogelijke weg zou zijn het probleem te verplaatsen naar de verzoeker. Nu moet het bestuur met een aanduiding van een onderwerp op zoek naar de bijbehorende documenten. Wanneer alle documenten volledig elektronisch beschikbaar en gearhiveerd zouden zijn, doorzoekbaar met trefwoorden, kan de burger zelf de documenten bijeenzoeken die hij wenst te zien. Dat veronderstelt volledige actieve openbaarheid en een forse investering in een goed doorzoekbaar elektronisch archief. En altijd zal de vraag worden gesteld of het bestuur er wel echt alles in stopt, en zal het antwoord daarop tot juridische geschillen leiden.

Als we hechten aan de democratie en aan het beginsel van openbaarheid van

bestuur, zullen we met een zekere mate van oneigenlijk gebruik van de wettelijke instrumenten moeten leven. Dat is een gevolg van de dilemma's die het betrachten van openbaarheid voor het bestuur meebrengt, en van het gegeven dat een categorie burgers er nu eenmaal op uit is het bestuur het werk zo moeilijk mogelijk te maken.

De achterdocht van burgers jegens hun bestuurders is even oud als het ambt van bestuurder zelf; de wens van bestuurders en ambtenaren om niet voortdurend op de vingers te worden gekeken, is dat ook. In een democratische rechtsstaat is die spanning onontkoombaar.

*Dit artikel verscheen op 05-09-2013 in het [Brabants Dagblad](#)*