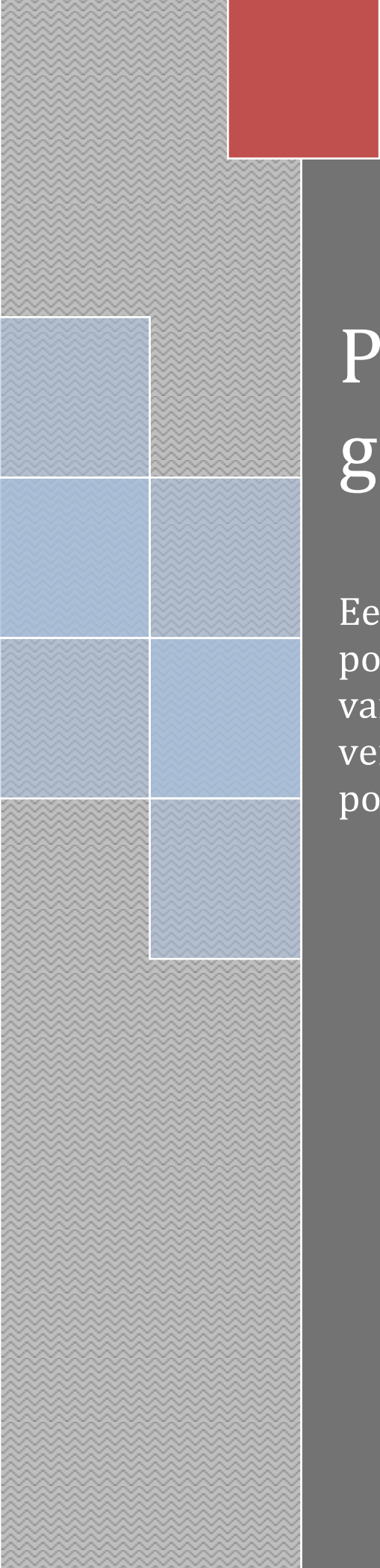




# Politiegegevens: geheim of openbaar?

Een onderzoek naar de vraag hoe de Wet politiegegevens en de Wet openbaarheid van bestuur zich ten opzichte van elkaar verhouden bij de openbaarmaking van politiegegevens.



**Masterscriptie**  
**Masteropleiding Rechtsgeleerdheid**  
**Accent Staats- en Bestuursrecht**  
**Universiteit van Tilburg/Tilburg University**

**P. van den Boogaart LLB**  
**ANR 505587**

**Scriptiebegeleider: dr. G. Leenknecht**

**Examencommissie: dr. G. Leenknecht**  
**mr. E.J.M.F.C. Broers**

**20 maart 2014**

**Versie: definitief**

Copyright © 2014 P. van den Boogaart

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag zonder bronvermelding worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

*(...) "Een gebruiker zei mij dat dit wetsvoorstel leest als een roman ten opzichte van de oude Wet politieregisters." (...) <sup>1</sup>*

*(...) "Er is zelfs gezegd dat de wet leest als een roman. Ik ben bang dat er dan toch wetgevingstechnisch iets mis is, maar goed." (...) <sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> *Handelingen II 2005/06, 92, p. 5665 (Citaat Tweede Kamerlid Van Haersma Buma).*

<sup>2</sup> *Handelingen II 2005/06, 92, p. 5668 (Citaat minister Donner).*

# Inhoudsopgave

|                                                               |           |
|---------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>VOORWOORD .....</b>                                        | <b>7</b>  |
| <b>AFKORTINGEN .....</b>                                      | <b>8</b>  |
| <b>1. INLEIDING .....</b>                                     | <b>10</b> |
| 1.1 Aanleiding.....                                           | 10        |
| 1.2 Onderzoeksvraag.....                                      | 15        |
| 1.3 Deelvragen .....                                          | 15        |
| 1.4 Onderzoeksdoel .....                                      | 16        |
| <b>2. DE WET POLITIEGEGEVENS .....</b>                        | <b>18</b> |
| 2.1 Geschiedenis.....                                         | 18        |
| 2.1.1 Periode 1951 – 1970.....                                | 18        |
| 2.1.2 Periode 1971 – 1991 .....                               | 19        |
| 2.1.3 Periode 1992 – heden .....                              | 21        |
| 2.2 De Wet politiegegevens op hoofdlijnen .....               | 22        |
| <b>3. POLITIEGEGEVENS.....</b>                                | <b>25</b> |
| 3.1 Wat is een politiegegeven?.....                           | 25        |
| 3.2 De verwerking van politiegegevens .....                   | 27        |
| 3.3 De verstrekking van politiegegevens.....                  | 28        |
| 3.4 Recht op kennisneming van politiegegevens .....           | 29        |
| 3.4.1 Wie kan om kennisneming verzoeken?.....                 | 29        |
| 3.4.2 Wijze van verzoeken .....                               | 30        |
| 3.4.3 Eisen aan een verzoek om kennisneming .....             | 30        |
| 3.4.4 Vorm van de kennisneming.....                           | 30        |
| 3.4.5 Beslistermijnen en de vorm van de beslissing .....      | 30        |
| 3.5 De uitzonderingsgronden in de Wet politiegegevens.....    | 31        |
| <b>4. DE WET OPENBAARHEID VAN BESTUUR .....</b>               | <b>32</b> |
| 4.1 Geschiedenis.....                                         | 32        |
| 4.2 De Wet openbaarheid van bestuur op hoofdlijnen.....       | 35        |
| 4.3 De actieve openbaarmaking .....                           | 37        |
| 4.4 Informatie op verzoek of de passieve openbaarmaking ..... | 37        |
| 4.4.1 Wie kan om informatie verzoeken? .....                  | 37        |
| 4.4.2 Wijze van verzoeken .....                               | 38        |
| 4.4.3 Eisen aan een verzoek om informatie.....                | 38        |
| 4.4.4 Vorm van de informatie .....                            | 39        |
| 4.4.5 Doorverwijsplicht.....                                  | 40        |
| 4.4.6 Beslistermijn en de vorm van de beslissing .....        | 40        |
| 4.4.7 Recente ontwikkelingen Wet dwangsom .....               | 41        |
| 4.5 De uitzonderingsgronden en beperkingen in de Wob .....    | 42        |
| 4.5.1 Absolute uitzonderingsgronden.....                      | 42        |
| 4.5.2 Relatieve uitzonderingsgronden.....                     | 44        |
| 4.5.3 Beperkingen.....                                        | 51        |
| 4.5.4 Milieu-informatie .....                                 | 52        |
| 4.5.5 Nabeschouwing uitzonderingsgronden en beperkingen ..... | 52        |
| <b>5. BIJZONDERE OPENBAARMAKINGSREGELINGEN .....</b>          | <b>53</b> |

|           |                                                                         |           |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>6.</b> | <b>DE VERHOUDING TUSSEN WPG EN WOB .....</b>                            | <b>57</b> |
| 6.1       | Algemeen .....                                                          | 57        |
| 6.2       | Casus verkeersgedragingen.....                                          | 59        |
| 6.3       | Casus opsporingstaak en toezichhoudende taak politie.....               | 64        |
| 6.4       | Analyse.....                                                            | 67        |
| 6.5       | Conclusie .....                                                         | 71        |
| <b>7.</b> | <b>SAMENVATTING .....</b>                                               | <b>73</b> |
| 7.1       | Inleiding .....                                                         | 73        |
| 7.2       | Wet politiegegevens.....                                                | 73        |
| 7.3       | Politiegegevens .....                                                   | 74        |
| 7.4       | Wet openbaarheid van bestuur.....                                       | 75        |
| 7.5       | Bijzondere openbaarmakingsregelingen .....                              | 75        |
| 7.6       | De verhouding tussen Wpg en Wob .....                                   | 76        |
|           | <b>LITERATUUR.....</b>                                                  | <b>77</b> |
|           | <b>LIJST VAN PARLEMENTAIRE STUKKEN.....</b>                             | <b>80</b> |
|           | <b>JURISPRUDENTIELIJST .....</b>                                        | <b>81</b> |
|           | <b>BIJLAGEN .....</b>                                                   | <b>83</b> |
|           | Bijlage 1: Parlementaire behandeling Wet politiegegevens .....          | 83        |
|           | Bijlage 2: Parlementaire behandeling Wet openbaarheid van bestuur ..... | 84        |
|           | Bijlage 3: Wet politiegegevens (selectie) .....                         | 85        |
|           | Bijlage 4: Wet openbaarheid van bestuur.....                            | 88        |

*Voor Willy, de kinderen Martijn en Anneke, Jan Maarten, Arnoud en Marjolein, Koen,  
de kleinkinderen Thomas, Marije, Ruth, Julia, Floris en Maurits.*

## Voorwoord

**I**n februari 2000 zette ik mijn eerste stappen in de gebouwen van de Katholieke Universiteit Brabant te Tilburg. In verband met het aanvaarden van een andere functie bij de politieregio Zuid-Holland-Zuid volgde ik de cursus Privacyrecht I, die ik dat jaar in juni met gunstig resultaat afsloot. Dit gaf moed om door te gaan met studeren.

Aangezien ik altijd wel de interesse heb gehad om een universitaire studie te volgen, maar door allerlei kerkelijke en maatschappelijke activiteiten daar niet de tijd voor kon vinden, besloot ik in september 2000 mij op te geven voor het contractonderwijs aan de rechtenfaculteit. Dit was noodzakelijk omdat ik mij niet rechtstreeks kon inschrijven voor de deeltijdstudie Nederlands recht. Via dit contractonderwijs heb ik mijn colloquium doctum gehaald en kon ik mij in september 2002 laten inschrijven als deeltijdstudent aan de inmiddels van naam veranderde Universiteit van Tilburg.

De studie Nederlands recht, later omgezet naar de Bachelorstudie Rechtsgeleerdheid, heb ik met veel plezier en interesse gevolgd. Ik heb steeds alle colleges bijgewoond en het was een intellectuele uitdaging om alle aspecten van het recht te doorgronden. Dit viel niet altijd mee. Er zijn momenten geweest dat ik het voornemen heb gehad om met de studie te stoppen, maar doorzetten heeft toch de overhand gehouden. Uiteindelijk is het gelukt om mijn Bachelorstudie af te ronden.

Met het schrijven van deze scriptie rond ik ook mijn Masterstudie Rechtsgeleerdheid af en zal ik deze op 2 april 2014 in een openbare bijeenkomst verdedigen. In verband met mijn werkzaamheden bij de politie Zuid-Holland-Zuid was het voor mij vanaf het begin duidelijk dat de scriptie óf over een onderwerp in het accent Strafrecht zou gaan óf in het accent Staats- en Bestuursrecht. Ik heb gekozen voor het laatste accent in verband met het feit dat ik mij tijdens mijn werkzaamheden veel bezig heb gehouden met het behandelen van Wob-verzoeken. Dit bracht mij ertoe om onderzoek te doen naar de verhouding tussen de Wet politiegegevens en de Wet openbaarheid van bestuur.

Ik wil dit voorwoord afsluiten met mijn bijzondere dank uit te spreken aan mijn vrouw Willy, de kinderen en de kleinkinderen. Mijn vrouw Willy weet welke inspanning er is geweest en wat het voor mij betekend heeft om de volledige rechtenstudie tot een goed einde te brengen. Ook de kinderen hebben mij bijzonder gesteund en hun bewondering uitgesproken dat ik op latere leeftijd nog aan een studie rechten ben begonnen.

Een bijzonder woord van dank spreek ik uit aan mijn begeleider dr. Gert-Jan Leenknecht. Zonder zijn hulpvaardige adviezen en zijn kritische en opbouwende terugkoppelingen op de diverse concepten had ik deze scriptie niet kunnen afronden.

Oud-Beijerland, 15 maart 2014.

Piet van den Boogaart.

## Afkortingen

|                |                                                                                                            |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AA             | <i>Ars Aequi Juridisch studentenblad</i>                                                                   |
| AB             | <i>AB Rechtspraak Bestuursrecht</i>                                                                        |
| aant.          | aantekening                                                                                                |
| ABRvS          | Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State                                                         |
| Afdeling       | Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State                                                         |
| ARRvS          | Afdeling rechtspraak van de Raad van State                                                                 |
| AIVD           | Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst                                                                |
| art.           | artikel(en)                                                                                                |
| <i>Adv.bl.</i> | <i>Advocatenblad</i>                                                                                       |
| AMvB           | algemene maatregel van bestuur                                                                             |
| Awb            | Algemene wet bestuursrecht                                                                                 |
| BVH            | Basisvoorziening Handhaving                                                                                |
| Bpg            | Besluit politiegegevens                                                                                    |
| Bpolr          | Besluit politieregisters                                                                                   |
| BVO            | Basisvoorziening Opsporing                                                                                 |
| BW             | Burgerlijk Wetboek                                                                                         |
| BZK            | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties                                                   |
| CIE            | Criminele inlichtingeneenheid                                                                              |
| CJIB           | Centraal Justitieel Incassobureau                                                                          |
| CRvB           | Centrale Raad van Beroep                                                                                   |
| c.s.           | cum suis                                                                                                   |
| c.q.           | casu quo                                                                                                   |
| DAD            | Departementale Auditdienst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie                                   |
| diss.          | proefschrift                                                                                               |
| dr.            | druk                                                                                                       |
| e.a.           | en anderen                                                                                                 |
| ECLI           | European Case Law Identifier                                                                               |
| EG             | Europese Gemeenschap(pen)                                                                                  |
| EHRM           | Europees Hof voor de rechten van de mens                                                                   |
| EK             | Eerste Kamer                                                                                               |
| EU             | Europese Unie                                                                                              |
| EVRM           | Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamen-<br>tele vrijheden              |
| gem.           | gemeente                                                                                                   |
| <i>Gst.</i>    | <i>Gemeentestem</i>                                                                                        |
| Gr.w           | Grondwet                                                                                                   |
| Gem.w          | Gemeentewet                                                                                                |
| Halt           | Het ALTERNatief                                                                                            |
| HKS            | Herkenningsdienstsysteem                                                                                   |
| HR             | Hoge Raad                                                                                                  |
| Hof            | Gerechtshof                                                                                                |
| i.c.           | in casu                                                                                                    |
| IRT            | Interregionaal Recherche Team Noord Holland-Utrecht                                                        |
| i.t.t.         | in tegenstelling tot                                                                                       |
| <i>JB</i>      | <i>Jurisprudentie Bestuursrecht</i>                                                                        |
| jo.            | juncto                                                                                                     |
| <i>LJN</i>     | <i>Landelijk Jurisprudentie Nummer</i> (op < <a href="http://www.rechtspraak.nl">www.rechtspraak.nl</a> >) |
| MIVD           | Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst                                                               |
| m.nt.          | met noot/met naschrift van                                                                                 |
| MvT            | memorie van toelichting                                                                                    |
| <i>NJ</i>      | <i>Nederlandse Jurisprudentie</i>                                                                          |
| nl.            | namelijk                                                                                                   |
| nr.            | nummer(s)                                                                                                  |
| NRC            | NRC Handelsblad                                                                                            |



|             |                                                                                                   |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>NTB</i>  | <i>Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht</i>                                                  |
| OM          | Openbaar Ministerie                                                                               |
| OvJ         | officier van justitie                                                                             |
| p.          | pagina('s)                                                                                        |
| <i>PbEG</i> | <i>Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen</i>                                              |
| <i>PbEU</i> | <i>Publicatieblad van de Europese Unie</i>                                                        |
| Rb.         | Rechtbank                                                                                         |
| red.        | redactie                                                                                          |
| r.o.        | rechtsoverweging                                                                                  |
| Rob         | Raad voor het openbaar bestuur                                                                    |
| RUL         | Rijksuniversiteit Leiden                                                                          |
| <i>RvdW</i> | <i>Rechtspraak van de Week</i>                                                                    |
| RvS         | Raad van State                                                                                    |
| SER         | Sociaal-Economische Raad                                                                          |
| <i>Stb.</i> | <i>Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden</i>                                              |
| TiU         | Tilburg University                                                                                |
| TK          | Tweede Kamer                                                                                      |
| <i>Trb.</i> | <i>Tractatenblad</i>                                                                              |
| UvA         | Universiteit van Amsterdam                                                                        |
| UvT         | Universiteit van Tilburg                                                                          |
| V&J         | Ministerie van Veiligheid en Justitie                                                             |
| vgl.        | vergelijk                                                                                         |
| VNG         | Vereniging van Nederlandse Gemeenten                                                              |
| Wahv        | Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften                                    |
| Wbp         | Wet bescherming persoonsgegevens                                                                  |
| Wet JD      | Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag                        |
| Wjsg        | Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens                                                       |
| Wm          | Wet milieubeheer                                                                                  |
| Wob         | Wet openbaarheid van bestuur                                                                      |
| WODC        | Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie |
| Wpg         | Wet politiegegevens                                                                               |
| Wpr         | Wet persoonsregistraties                                                                          |
| Wpolr       | Wet politieregisters                                                                              |
| www         | World Wide Web                                                                                    |

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

*“Wob: de stukken uit de handen van bestuurders rukken”*. Zo opende in oktober 2011 een kop van een artikel in het NRC.<sup>3</sup> Dit artikel verscheen naar aanleiding van de hoorzitting/rondetafelgesprek in de Tweede Kamer over de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)<sup>4</sup> op 29 september 2011. Dit rondetafelgesprek vond plaats bij de vaste Kamercommissie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Tijdens dit gesprek stond met name de brief van minister Donner van 31 mei 2011 aan de Tweede Kamer over de voorstellen voor een aanpassing van de Wob centraal.<sup>5</sup> Voor de bijeenkomst waren afgevaardigden van diverse disciplines uitgenodigd: onderzoeksjournalisten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, juristen en hoogleraren.<sup>6</sup>

Met de brief van 31 mei 2011 wilde minister Donner de Tweede Kamer informeren over het beleid ten aanzien van de Wob. Nederland was in 1980 een van de eerste landen ter wereld met een wet op het gebied van de openbaarheid van bestuur. Daarna zijn er in diverse lidstaten van de Europese Unie een groot aantal openbaarheidswetten bijgekomen. In 2005 trad de *Freedom of Information Act* in het Verenigd Koninkrijk in werking en in 2006 in Duitsland het federale *Informationfreiheitsgesetz*. De Nederlandse Wob blijft tussen al deze nieuwe wetten overeind als een basis voor openbaarheid van bestuur.<sup>7</sup>

Het uitgangspunt van de Wob is dat in principe informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid en die berust bij bestuursorganen openbaar is.<sup>8</sup> Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen actieve en passieve openbaarheid. Actieve openbaarheid wil zeggen dat de overheid uit eigen beweging overgaat tot openbaarmaking van informatie over voorbereiding en uitvoering van beleid. Veel overheidsinformatie wordt openbaar gemaakt via de diverse websites van de betreffende bestuursorganen.<sup>9</sup>

Verder kan elke burger op grond van de Wob bij bestuursorganen informatie opvragen over bestuurlijke aangelegenheden. Hij behoeft daarbij geen belang te stellen.<sup>10</sup> Wanneer het bestuursorgaan overgaat tot verstrekking van informatie op verzoek van de burger wordt dit passieve openbaarmaking van overheidsinformatie genoemd.

De Wob is een algemene wet die van toepassing is op bestuursorganen. Welke instantie onder een bestuursorgaan in de zin van de Wob moet worden verstaan is artikel 1:1, eerste lid, onder a of b, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepalend. Verder wordt in artikel 1a, onder a

---

<sup>3</sup> NRC 8 oktober 2011.

<sup>4</sup> Wet van 31 oktober 1991, in werking getreden op 1 mei 1992, zoals laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2009, 384.

<sup>5</sup> *Kamerstukken II* 2011, brief Minister van BZK, 31 mei 2011, 2011-2000224719.

<sup>6</sup> NRC 8 oktober 2011.

<sup>7</sup> *Kamerstukken II* 2011, brief Minister van BZK, 31 mei 2011, 2011-2000224719.

<sup>8</sup> Artikel 2, eerste lid, en artikel 3, eerste lid, van de Wob.

<sup>9</sup> [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl) of websites van de afzonderlijke bestuursorganen.

<sup>10</sup> Artikel 3, derde lid, van de Wob.

tot en met c, van de Wob aangegeven welke bestuursorganen in ieder geval onder de werking van de Wob vallen. In deze studie is de focus gericht op de politie.<sup>11</sup>

Bij de passieve openbaarmaking spelen uitzonderingsgronden zoals die genoemd worden in artikel 10 en 11 van de Wob een belangrijke rol. Niet alle informatie is geschikt om aan de openbaarheid prijs te worden geven. Het bestuursorgaan moet de vertrouwelijkheid van bepaalde informatie kunnen waarborgen. Het verstrekken van sommige informatie blijft achterwege wanneer we te maken hebben met de absolute uitzonderingsgronden. De absolute uitzonderingsgronden worden genoemd in artikel 10, eerste lid, van de Wob. Wanneer het bestuursorgaan bij een weigering van openbaarmaking zich op deze uitzonderingsgronden beroept, behoeft zij alleen het bestaan ervan aan te tonen en dat te motiveren.<sup>12</sup>

Ook is het mogelijk dat het openbaar maken van bestuurlijke informatie een belangenafweging vereist. De relatieve uitzonderingsgronden in de Wob zijn daarbij uitgangspunt. Deze uitzonderingsgronden worden genoemd in artikel 10, tweede lid, van de Wob. Het bijzondere belang dat in dit artikel is beschreven moet afgewogen worden tegen het belang dat bestuurlijke informatie openbaar is.<sup>13</sup> Wanneer het bestuursorgaan een beroep doet op deze uitzonderingen van de Wob, moet dat wel zorgvuldig gemotiveerd worden.

Dit geldt eveneens voor informatie die bij de politie aanwezig is. De politie verwerkt jaarlijks namelijk duizenden gegevens van burgers. Dit varieert van eenvoudige zaken zoals het opnemen van aangiftes van geringe feiten tot het onderzoeken van geweldsmisdrijven, zoals moord, doodslag en ernstige mishandelingen. Ook de bemoeienis met voorvallen als huiselijk geweld, burenruzies en echtelijke ruzies behoren tot de politietaak. Deze informatie raakt soms diep de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen.

Kortom, de politie komt dagelijks in aanraking met allerlei situaties, waarvan de gegevens worden vastgelegd in databestanden. De hoofdbestanden waarin de politie gegevens verwerkt, zijn de Basisvoorziening Handhaving (BVH) en de Basisvoorziening Opsporing (BVO).

Verder staat de bedrijfsvoering van de politie van de afgelopen paar jaar regelmatig in de belangstelling van de publieke opinie. Een recent voorbeeld daarvan is dat RTL Nieuws informatie opvraagt over de wijze waarop meldingen met de hoogste prioriteit binnen de politiekorpsen worden verwerkt. Met name was RTL Nieuws geïnteresseerd in het tijdsverloop bij deze meldingen.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Met ingang van 1 januari 2013 is de Politiewet 2012 in werking getreden en zijn de 25 regionale politiekorps en het Korps landelijke politiediensten omgevormd tot één landelijk politiekorps. Dit landelijke korps wordt aangemerkt als bestuursorgaan.

<sup>12</sup> Duurkoop 2004, p. 31.

<sup>13</sup> Duurkoop 2004, p. 31.

<sup>14</sup>[http://www.rtl.nl/components/actueel/rtnieuws/2012/06\\_juni/15/verrijkingsonderdelen/hoe-vaak-is-de-politie-in-jouw-gemeente-te-laet.xml](http://www.rtl.nl/components/actueel/rtnieuws/2012/06_juni/15/verrijkingsonderdelen/hoe-vaak-is-de-politie-in-jouw-gemeente-te-laet.xml).

De verwerking van politiegegevens en de geheimhouding daarvan wordt geregeld in de Wet politiegegevens (Wpg).<sup>15</sup> Deze wet bevat een nauwkeurige regeling voor het opnemen van politiegegevens en de verstrekking daarvan aan derden. Er is een gesloten verstrekkingenregime vastgesteld. Dit betekent dat bij of krachtens de wet zelf wordt aangegeven aan welke personen en instanties politiegegevens kunnen worden verstrekt. Deze regeling was onder de voorganger van de Wpg, de Wet politieregisters (Wpolr)<sup>16</sup> van uitputtende aard, zodat de Wob niet van toepassing was.<sup>17</sup> Het probleem dat zich echter voordoet is dat de Wpg niet op overtuigende wijze bescherming biedt wanneer politie-informatie (politiegegevens) op grond van de Wob wordt opgevraagd.

De politie neemt in de verhouding tussen de overheid en de burger een bijzondere plaats in. De gegevens die de politie verwerkt, worden veelal verwerkt zonder dat de betrokkene daar kennis van heeft of daarvoor toestemming heeft gegeven. Deze gegevens worden verwerkt met betrekking tot de opsporingstaak en de toezichthoudende taak van de politie en kunnen ten grondslag liggen aan beslissingen met verstreckende gevolgen voor de betrokken persoon, zoals bijvoorbeeld vrijheidsbeneming. Ter bescherming van deze gegevens is de Wpg ontworpen. Deze wet beschermt de politiegegevens die de politie in het kader van haar politietaak verwerkt. Deze gegevens zijn niet openbaar voor een ieder. Dit in tegenstelling tot hetgeen in de Wet openbaarheid van bestuur is geregeld. De kern van deze wet is dat op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wob een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid tot een bestuursorgaan kan richten. De Wpg is in feite een beschermingswet, terwijl de Wob een algemene openbaarmakingswet is. De bescherming van gegevens en het openbaar maken van gegevens kan tegenstellingen oproepen. Ter illustratie daarvan geef ik een voorbeeld van de tegenstelling: privacybescherming of openbaarmaking van politiegegevens.

In februari 2009 stelde het toenmalige Tweede Kamerlid Teeven aan de Minister van Justitie Kamervragen over het verkrijgen van de persoonsgegevens van verlofhouders in het kader van de Wet wapens en munitie.<sup>18</sup> Wat was nu de achtergrond van deze Kamervragen? Een journalist had in 2007 en 2008 bij alle 25 Nederlandse politiekorpsen alle afschriften van verloven tot het voorhanden hebben van wapenvergunningen opgevraagd. Hierbij had hij een beroep gedaan op de Wob. De journalist vroeg alle gegevens met betrekking tot de wapens op. Het ging hem om de datum afgifte en geldigheidsduur van de wapenvergunning en de gegevens van het wapen zelf, zoals merk, type, kaliber en serienummer. Tevens vroeg hij om de persoonsgegevens van de wapenvergunninghouders. De politie deed een beroep op de relatieve

---

<sup>15</sup> Wet van 21 juli 2007, *Stb.* 2007, 300, in werking getreden op 1 januari 2008, *Stb.* 2007, 549, laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2011, 490.

<sup>16</sup> Wet van 21 juni 1990, *Stb.* 1990, 414, gedeeltelijk in werking getreden op 17 augustus 1990 en volledig van kracht op 17 februari 1991.

<sup>17</sup> ABRvS 4 maart 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AN6856, *AB* 2002/39, m.nt. S.E. Zijlstra onder *AB* 2002/41 en *Gst.* 2007/82.

<sup>18</sup> *Aanhangsel Handelingen II* 2008/09, nr. 2435.

uitzonderingsgronden van artikel 10 van de Wob om de betreffende gegevens niet openbaar te maken. Het openbaar maken van de persoonsgegevens van de wapenvergunninghouders zou immers een schending zijn van de eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling)<sup>19</sup> ging hier maar gedeeltelijk in mee.<sup>20</sup> Het hoger beroep had betrekking op een besluit van 12 juni 2007 van de korpschef van de politieregio Haaglanden. De korpschef had een verzoek op grond van de Wob om verstrekking van afschriften van alle in 2006 verleende en geweigerde verloven tot het voorhanden hebben van een vuurwapen afgewezen. Hij had zich beperkt tot het verstrekken van informatie over het aantal in 2006 verleende, geweigerde en ingetrokken verloven onder anonimisering van de woonplaats van de verlofhouder en het nummer, het type en het kaliber van het wapen. Dit was gedaan om de persoonlijke levenssfeer van de verlofhouder te waarborgen. De Afdeling was echter van oordeel dat het wapentype en het kaliber niet als zodanig unieke, persoonsgebonden gegevens zijn dat het aannemelijk is dat aan de hand daarvan de identiteit van de verlofhouder zou kunnen worden vastgesteld. Ten aanzien van de woonplaats van de verlofhouder achtte de Afdeling het wel mogelijk dat er onderscheid gemaakt wordt tussen grote en kleine gemeenschappen. Dit onderscheid had de korpschef echter niet gemaakt. De weigering om de woonplaats openbaar te maken was dan ook ondeugdelijk gemotiveerd.

Verder doet zich nog een ander probleem voor in de vorm van het indienen van Wob-verzoeken bij bestuursorganen in de hoop dat er niet tijdig wordt beslist. Er kan dan een beroep worden gedaan op de Wet dwangsom. Bij de behandeling van deze wet in de Tweede Kamer werden de wettelijke beslistermijnen aangepast, waaronder de beslistermijnen van de Wob. Tijdens die behandeling werd er op gewezen dat soms van de Wob oneigenlijk gebruik wordt gemaakt. Ook de politie wordt regelmatig daarmee geconfronteerd.

Bij omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken zijn er drie verschillende verzoeken te onderscheiden. In de eerste plaats hebben wij te maken met Wob-verzoeken die gericht zijn op het verdienen van geld. Men name gaat het dan om het innen van proceskostenvergoeding. De verzoeker vindt dat hij onvoldoende informatie heeft ontvangen en maakt bezwaar tegen de beslissing van het betreffende bestuursorgaan of stelt administratief beroep in bij een ander bestuursorgaan. Een te late reactie van enkele dagen levert op grond van de Wet dwangsom al gauw enkele tientallen euro's op.<sup>21</sup> In de tweede plaats worden Wob-verzoeken ingediend voor het frustreren van het bestuursorgaan of het vertragen van het proces. Een voorbeeld daarvan is dat er Wob-verzoeken worden ingediend bij het Openbaar Ministerie (OM) en de politie. Er wordt dan om informatie verzocht die is opgenomen in het dossier over bijvoorbeeld ver-

---

<sup>19</sup> Bij de invoering van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet Arob) werd de nieuwe Afdeling rechtspraak van de Raad van State de bevoegde rechter. In 1994 trad de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in werking en kwamen de Wet Arob en de Tijdelijke wet Kroongeschillen te vervallen. Het Kroonberoep werd geheel afgeschaft en de twee rechtsprekende afdelingen werden samengevoegd tot de Afdeling bestuursrechtspraak.

<sup>20</sup> ABRvS 8 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ1889, r.o. 2.6, 2.6.1 en 2.6.2.

<sup>21</sup> Artikel 4:17 van de Algemene wet bestuursrecht.

keersovertredingen en over de werkwijze van de politie bij het constateren van de betreffende gedragingen. Deze verzoeken worden gedaan met voorbeeldbrieven op internetsites.<sup>22</sup>

De politie ontvangt de laatste jaren zeer veel zogenoemde ‘verkeerswobjes’. Bij ‘verkeerswobjes’ gaat het om Wob-verzoeken rondom verkeersboetes, zoals snelheidsovertredingen en het rijden door rood licht. De informatie die in dit kader wordt opgevraagd betreft veelal de flitsfoto’s, het ijkrapport van de gebruikte apparatuur, de akte(s) van aanstelling van de betreffende politiefunctionaris en zijn certificaat van bekwaamheid om de apparatuur te mogen bedienen. Het vermoeden bestaat dat deze Wob-verzoeken niet relevant zijn om de verkeersboete aan te vechten, maar uitsluitend worden ingediend uit frustratie dat er een boete wordt opgelegd of dat men wil verdienen aan de Wob.

Een derde type Wob-verzoeken zijn de verzoeken die voortvloeien uit een abnormaal sterke drang om openbaarmaking. Het gaat hierbij dan om Wob-verzoeken van personen, die in een verstoorde verhouding met de overheid zijn terecht gekomen of als veelschrijvers/-klagers kunnen worden aangemerkt. Zij gaan langdurig door met het indienen van verzoeken op grond van de Wob om daarmee het betreffende bestuursorgaan dwars te zitten of om te treiteren. Een inwoner van de gemeente Dordrecht is daarvan een voorbeeld. Hij heeft ruzie met het bestuur van deze gemeente over illegaal verhuren van kamers aan arbeidsmigranten en de executieverkoop van één van zijn panden. In een periode van twee maanden stuurde hij ongeveer 400 informatieverzoeken naar de gemeente Dordrecht.<sup>23</sup> Deze verzoeken moeten allemaal beantwoord worden. Dit leidt dan weer tot het indienen van bezwaarschriften.

Bij de behandeling van het wetsontwerp over de aanpassing van de Wob<sup>24</sup> heeft de Tweede Kamer gewezen op het feit dat de Wob soms misbruikt wordt. Het voormalig Tweede Kamerlid Teeven heeft toen een motie opgesteld waarin werd verzocht om in de Wob een bepaling op te laten nemen op grond waarvan een verzoeker niet-ontvankelijk verklaard kan worden indien er sprake is van kennelijk misbruik.<sup>25</sup> De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Minister van BZK) heeft aangegeven dat het wenselijk is om misbruik van de Wob tegen te gaan, maar dat het niet eenvoudig is om daarvoor een regeling te treffen.<sup>26</sup>

Ten slotte kost het afhandelen van omvangrijke Wob-verzoeken veel politiecapaciteit. Je kunt je afvragen of diverse Wob-verzoeken wel passen bij het doel van de Wob. Oneigenlijk gebruik van de Wob is een thema dat de laatste jaren sterk is gaan leven bij bestuursorganen.

Dit alles heeft het Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) onderkend en er is een actieprogramma verschenen.<sup>27</sup> Hierin wordt beschreven dat de inzet van politiecapaciteit voor het afhandelen van omvangrijke Wob-verzoeken niet onbeperkt kan zijn. Daarom wordt overwogen om een proportionaliteitsafweging in de Wob op te nemen. Hiermee wordt bedoeld de moge-

<sup>22</sup> <http://www.meerts.nl> en <http://www.boetes.nl>.

<sup>23</sup> <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/15/02/2013> en 07/03/2013.

<sup>24</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 31 751, nr. 9.

<sup>25</sup> *Kamerstukken II* 2008/09, 31 751, nr. 8, niet in stemming gebracht.

<sup>26</sup> *Kamerstukken II* 2011, brief Minister van BZK, 31 mei 2011, 2011-2000224719, p. 4.

<sup>27</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 29 628, nr. 238, aanbieding aanvalsplan ‘Minder regels, meer op straat’.

lijkheid tot afweging van het belang van de openbaarheid ten opzicht van de politiecapaciteit voor het aanleveren van de gevraagde informatie.

## 1.2 Onderzoeksvraag

Uit de voorbeelden die gegeven zijn komt naar voren dat het onvoldoende duidelijk is welk wettelijk regime van toepassing is bij het opvragen van politiegegevens op grond van de Wob. Moet een dergelijk verzoek beoordeeld worden aan de hand van de bepalingen in de Wpg of is uitsluitend de Wob van toepassing? Dit alles heeft te maken met de verhouding tussen de Wpg en de Wob en hoe die verhouding geïnterpreteerd moet worden.

In deze studie wil ik dit gaan verhelderen en dat heeft mij er toe gebracht om onderzoek te doen naar de vraag:

***Hoe verhouden de Wet politiegegevens en de Wet openbaarheid van bestuur zich ten opzichte van elkaar bij de openbaarmaking van politiegegevens?***

## 1.3 Deelvragen

Om tot een antwoord op de centrale onderzoeksvraag te komen worden de volgende deelvragen in dit onderzoek aan bod gesteld.

- Wat is een politiegegeven?

De politie moet bij de handhaving van de rechtsorde er voor zorgen dat dit op een doelmatige en doeltreffende wijze plaatsvindt. Een voorwaarde hierbij is dat daarvoor noodzakelijke gegevens kunnen worden vastgelegd. Het werk van de politie is namelijk in belangrijke mate gebaseerd op het verzamelen en het veredelen van informatie.<sup>28</sup> Dit resulteert in het verwerken van politiegegevens.

In dit onderzoek zal worden aangegeven op welke wijze de verwerking van politiegegevens in de wet is genormeerd en wat onder politiegegevens moet worden verstaan. Ook het recht op kennisneming van politiegegevens wordt hierbij betrokken.

- Wat is openbaarmaking van informatie en wat betekent dat voor politiegegevens?

Bij het openbaar maken van informatie hebben we te maken met de reikwijdte van de Wob. Openbaarheid in de zin van de Wob betekent openbaarheid voor iedereen. Een gerichte verstrekking van documenten of informatie alleen aan bepaalde personen is op grond van de Wob niet mogelijk. Bij het verstrekken van politiegegevens in de vorm van documenten of informatie op grond de Wpg ligt dit anders. De informatie die op verzoek verstrekt wordt is uitsluitend bestemd voor de aanvrager of de aanvragende instantie.

- In hoeverre leveren de uitzonderingsgronden van artikel 10 en 11 van de Wob problemen op bij de beslissing om politiegegevens niet openbaar te maken?

---

<sup>28</sup> *Kamerstukken II 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 1 (MvT).*

Onderzocht zal worden welke problemen er zich voordoen wanneer de politie een beslissing neemt om politiegegevens niet openbaar te maken en daarbij een beroep doet op de uitzonderingsgronden van de artikelen 10 en 11 van de Wob.

- Hoe verhoudt de Wet politiegegevens zich tot de Wet openbaarheid van bestuur?

De politie verwerkt dagelijks veel informatie die opgeslagen wordt in verwerkingen van politiegegevens. Het verstrekken van informatie aan derden is onderworpen aan beschermingsregels. Aan wie politiegegevens verstrekt mogen worden is geregeld in de Wpg. De Wob gaat ervan uit dat bestuurlijke documenten of informatie die bij een bestuursorgaan berusten in beginsel openbaar zijn. Het bestuursorgaan kan uit zichzelf besluiten om deze documenten of informatie te publiceren door deze op internet te zetten. We hebben dan te maken met actieve openbaarheid. Als dit echter niet gebeurt dan kan eenieder, ongeacht het belang, een verzoek richten tot het betreffende bestuursorgaan om de documenten of informatie openbaar te maken. Dit wordt passieve openbaarheid genoemd. Ook het bestuursorgaan politie heeft hiermee te maken. De bescherming van politiegegevens en het openbaar maken van die gegevens kan tegenstellingen oproepen. Onderzocht zal worden welke tegenstellingen dat zijn.

## **1.4 Onderzoeksdoel**

Gelet op het vorenstaande is het doel van dit onderzoek om de verhouding tussen de Wpg en de Wob te verhelderen. Er zal worden onderzocht in welke mate de Wob van toepassing is op politiegegevens. Het onderzoek vindt plaats aan de hand van een theoretisch onderzoek in de vorm van een literatuurstudie, waarbij ook de relevante jurisprudentie zal worden betrokken. Allereerst zal ingegaan worden op de geschiedenis van de Wpg en een beeld worden gegeven van de hoofdlijnen in die wet (hoofdstuk 2).

Daarnaast zal een beschrijving worden gegeven wat onder een politiegegeven moet worden verstaan. Ook zal ik ingaan op het begrip verwerking van politiegegevens en het verstrekken van politiegegevens. Tevens zal stilgestaan worden bij het recht op kennisneming (het zogenoemde inzagerecht) van politiegegevens en de uitzonderingsgronden in de Wpg die op dit recht van toepassing zijn (hoofdstuk 3).

Om de verhouding tussen de Wpg en de Wob goed te kunnen schetsen zal ook de geschiedenis en de hoofdlijnen van de Wob worden beschreven. Verder zal aandacht worden besteed aan de actieve en passieve openbaarmaking in de Wob en welke uitzonderingsgronden en beperkingen daarbij van toepassing zijn (hoofdstuk 4).

Er zal ook apart aandacht worden gegeven aan de bijzondere openbaarmakingsregelingen, die derogeren aan de Wob. Dit zal niet uitputtend worden beschreven, maar meer een globaal overzicht worden gegeven (hoofdstuk 5).



Vervolgens zal de verhouding tussen de Wpg en de Wob worden uitgewerkt aan de hand van een tweetal casus, waarbij ruim aandacht zal worden besteed aan de uitspraken van de bestuursrechter en de daarbij gevormde jurisprudentie. Aansluitend wordt afgesloten met een analyse en een conclusie (hoofdstuk 6).

In het laatste hoofdstuk wordt een samenvatting van het onderzoek gegeven (hoofdstuk 7).

## 2. De Wet politiegegevens

### 2.1 Geschiedenis

In deze paragraaf wordt een beknopte beschrijving gegeven van de historische ontwikkeling en de juridische inbedding van de registratie en verwerking van politie-informatie. De ontwikkeling kan verdeeld worden in een drietal periodes. Allereerst is er de periode van 1951 tot en met 1970, daarna de periode 1971 tot en met 1991 en vervolgens de periode 1992 tot en met heden.

#### 2.1.1 Periode 1951 – 1970

In 1955 kwam de toenmalige Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag<sup>29</sup> (Wet JD) tot stand. Daarin werden regels opgenomen over het registreren van justitiële gegevens en het inrichten van de strafregisters. Dit was nodig omdat tot die tijd het verstrekken van inlichtingen uit de documentatieregisters niet bij wet was geregeld.

Op 1 mei 1951 was het Besluit Justitiële Documentatie<sup>30</sup> in werking getreden en in juni 1951 werden er al schriftelijke vragen gesteld aan de Minister van Justitie over het gebruik van gegevens uit de strafregisters voor andere doeleinden dan het verstrekken van informatie aan het openbaar ministerie en de rechters.<sup>31</sup> De Minister van Justitie zegde toe dat bestudeerd zou worden of aan een regeling bij de wet niet de voorkeur gegeven zou moeten worden. Deze studie leidde ertoe dat in juli 1954 een ontwerp Wet JD bij de Tweede Kamer werd ingediend.

Naast het strafregister werd ook een zogenoemd algemeen kaartenregister ingevoerd, waarin de ingekomen processen-verbaal bij de parketten van de arrondissementsrechtbanken werden geregistreerd. De opgeslagen informatie bevatte hoofdzakelijk strafrechtelijke gegevens over personen.<sup>32</sup> Voor het beheer van de beide registers werd een Justitiële Documentatiedienst opgericht. Deze dienst stond echter los van de politieorganisatie.

De politieregisters werden niet onder het bereik van de Wet JD gebracht.<sup>33</sup> Dit had zo zijn reden. Bij de parlementaire behandeling werd namelijk naar voren gebracht dat de documentatie van de politie bij de opsporing een nuttige functie vervult, maar een waarborg voor volkomen objectiviteit is daarbij niet aanwezig. De politiegegevens werden ongeschikt geacht voor registratie bij een Justitiële documentatiedienst.<sup>34</sup> Op zichzelf is dit wel verwonderlijk, omdat de gegevens in het algemeen kaartenregister ook in de politieregisters waren geregistreerd. Er werd geen apart wettelijk regime in het leven geroepen voor de politieregisters. Wel werd er een circulaire uitgebracht waarin bepalingen waren opgenomen met betrekking tot de ver-

<sup>29</sup> Wet van 15 augustus 1955, *Stb.* 1955, 395, in werking getreden op 1 januari 1959.

<sup>30</sup> *Stb.* 1951, 36, inwerkingtreding bij *Stb.* 1951, 106.

<sup>31</sup> *Aanhangsel Handelingen II* 1950/51, nr. 135.

<sup>32</sup> In de Wet JD wordt de term strafblad gehanteerd, terwijl bij de politie over (criminele) antecedenten wordt gesproken.

<sup>33</sup> *Kamerstukken II* 1954/55, 3551, nr. 5, p. 2 (MvA).

<sup>34</sup> *Kamerstukken II* 1954/55, 3551, nr. 4, p. 1 (voorlopig verslag).

strekking van politie-informatie.<sup>35</sup> De waarborgen die in de Wet JD voor de afgifte van verklaringen omtrent het gedrag en het verstrekken van inlichtingen uit de justitiële registers waren opgenomen zouden namelijk weinig effect hebben indien vrij over de dezelfde gegevens uit de politieregisters zou kunnen worden beschikt. Dat was ongewenst. Vandaar dat aan de algemeen inspecteur van het korps Rijkspolitie en de burgemeesters van gemeenten met gemeentepolitie een richtlijn werd gegeven over het verstrekken van inlichtingen uit de politieregisters. Deze situatie duurde tot 1970.<sup>36</sup>

### **2.1.2 Periode 1971 – 1991**

Bij de opkomst van het digitale tijdperk rondom de jaren zeventig van de vorige eeuw ontstond er maatschappelijke onrust over de registratie van persoonsgegevens. Computers deden hun intrede op allerlei terreinen. Ook voor de politie werden computers aangeschaft om behulpzaam te zijn bij de informatieverwerking. Met de hulp van computers werd het mogelijk om grote hoeveelheden persoonsgegevens op te slaan en te verwerken. Er werd gevreesd voor een toenemende controle van de overheid op het leven van de individuele burgers. De maatschappelijke onrust die ontstaan was uitte zich in een massaal protest tegen de volkstelling van 1971. Deze volkstelling werd ervaren als een ernstige inbreuk op de privacy van mensen.<sup>37</sup> Nu is privacy een moeilijk te definiëren begrip. Het gaat daarbij om het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Vooral ziet privacy op de bescherming van de woning, de vertrouwelijke communicatie, het intieme leven, het lichaam en informatie over personen. Privacy is geen absoluut recht. Wanneer vastgesteld wordt dat er een inmenging in de persoonlijke levenssfeer is, wordt er gekeken of deze inmenging al dan niet gerechtvaardigd is. Zo staat het in de Grondwet: “Ieder heeft, *behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen*, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.”<sup>38</sup>

In verband hiermee is het goed om ook stil te staan bij de ontwikkeling in Europa. In 1950 heeft de Raad van Europa een verdrag opgesteld met betrekking tot de bescherming van de mensenrechten.<sup>39</sup> Artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) luidt als volgt:

1. *“Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.”*
2. *“There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and necessary in a democratic society in the interest of national security, public safety of the economic well being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health of morals, or for the protection of the rights and freedom of others.”*

---

<sup>35</sup> Algemeen Politieblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 108e jaargang, 14 februari 1959, nummer 4, p. 77-78.

<sup>36</sup> Koelewijn 2009, p. 55-56.

<sup>37</sup> Koelewijn 2009, p. 56.

<sup>38</sup> Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet.

<sup>39</sup> Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 4 november 1950, *Trb.* 1951, 154.

De bepaling valt uiteen in een abstracte en een concrete werking. De abstracte werking stelt eisen aan de wettelijke regeling op nationaal niveau en is van belang bij het wetgevingsproces. De nationale normen dienen te blijven binnen de grenzen die artikel 8 EVRM daaraan stelt. De concrete werking van artikel 8 EVRM is van belang voor de verwerking van persoonsgegevens.<sup>40</sup> Dit artikel vereist dat als er inbreuken plaatsvinden dat deze voorzien zijn in de wet en noodzakelijk moeten zijn.

Naar aanleiding van de onrust die in 1971 ontstond stelde de regering in 1972 de Staatscommissie-Koopmans in. Deze commissie kreeg de opdracht om onderzoek te doen naar de mogelijkheid om de verwerking van persoonsgegevens te regelen in een wettelijke regeling. De bedoeling daarvan was om de persoonlijke levenssfeer te beschermen. De Staatscommissie kwam in 1976 in haar eindrapport tot de conclusie dat het privacyrecht een relatief recht is en dat dit recht steeds moet worden afgewogen tegen andere belangen. De commissie presenteerde tevens een voorontwerp van de Wet op de Persoonsregistraties<sup>41</sup> die ook voor de politieregisters zou moeten gaan gelden.

In 1981 werd dit voorontwerp aan de Tweede Kamer aangeboden, maar in datzelfde jaar werd in Straatsburg het Europese Databeschermingsverdrag<sup>42</sup> getekend. In dit verdrag werden de kaders aangegeven voor de nationale wetgeving ten aanzien van de registratie van persoonsgegevens. Het Europese Databeschermingsverdrag was een gevolg van de toenemende internationale aandacht voor de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens.

In het verlengde daarvan werd bij de Grondwetswijziging van 1983 de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een grondrecht.<sup>43</sup>

Ter uitvoering van de bepalingen in het Databeschermingsverdrag en artikel 10 van de Grondwet kwam op 28 december 1988 de Wet persoonsregistraties (Wpr)<sup>44</sup> tot stand. Deze wet bevatte regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In het tweede lid van artikel 10 van de Grondwet staat namelijk dat bij wet regels worden gesteld ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. Evenals de Wet JD werd de Wpr niet van toepassing verklaard op de politieregisters. Daarvoor moest een aparte wettelijke regeling worden ontworpen.<sup>45</sup>

De wetgever heeft de aanbevelingen van de commissie Koopmans namelijk niet overgenomen om de Wpr ook van toepassing te laten zijn op politieregisters. Dit werd door Koelewijn in zijn

---

<sup>40</sup> Koelewijn 2009, p. 60-61.

<sup>41</sup> De naam van dit voorontwerp is afkomstig uit het eindrapport van de Staatscommissie-Koopmans. Het voorgestelde ontwerp van wet bereikte nimmer de Tweede Kamer. Het duurde zelfs tot 1981 om een nieuw ontwerp van wet in te dienen. Dit ontwerp droeg de naam Wet persoonsregistraties.

<sup>42</sup> Verdrag van de Raad van Europa van 28 januari 1981 tot bescherming van het individu in verband met geautomatiseerde registratie van persoonsgegevens, *Trb.* 1988, 7.

<sup>43</sup> Artikel 10 van de Grondwet.

<sup>44</sup> *Stb.* 1988, 665.

<sup>45</sup> *Kamerstukken II* 1985/86, 19 589, nr. 1 en 2 (voorstel van wet).

proefschrift als volgt verwoord.<sup>46</sup> “Met de Wpolr werd beoogd om de verwerking van politie-informatie strakker te regelen. Er werd minder wettelijke ruimte gelaten voor zelfregulering. De ruimte wordt vooral ingeperkt ten aanzien van de opslag van politie-informatie en de mogelijkheden tot informatie uitwisseling. In 1986 waren er vier redenen voor het invoeren van een aparte wet. Deze redenen zijn nog steeds actueel omdat daarin aangegeven wordt waarin de verwerking van politiegegevens zich onderscheidt van andere verwerkingen. Het zijn samengevat de volgende redenen:”<sup>47</sup>

- “1. Politiregistraties bevatten gegevens die de betreffende persoon niet vrijwillig heeft geleverd, of zelfs niet van hem afkomstig zijn;
2. het gaat in veel gevallen om gegevens met een gevoelig karakter; dat maakt het ook wenselijk dat bij formele wet wordt vastgelegd wie verantwoordelijk is voor het beheer van deze politieregisters;
3. de politie vervult een bijzondere rol in de verhouding tussen de overheid en de burger omdat de politie meestal pas in beeld komt wanneer deze verhouding is verstoord;
4. tussen de verschillende politieke instanties wordt een vergaande noodzaak tot uitwisseling van informatie gevoeld waardoor er behoefte kan ontstaan aan het koppelen van verschillende gegevensverzamelingen; juist aan de (nieuwe) informatie die kan voortvloeien uit deze koppelingen kunnen gevaren kleven voor de persoonlijke levenssfeer.”

Tijdens de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel voor het regelen van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met politieregisters formuleerde de Raad van Europa aanbevelingen met betrekking tot het gebruik van persoonsgegevens door politieautoriteiten.<sup>48</sup> In 1990 kwam dan ook naast de Wpr de Wpolr tot stand. Niet lang daarna verscheen bovendien het uitvoeringsbesluit, het Besluit politieregisters (Bpolr)<sup>49</sup>, in het Staatsblad.

### **2.1.3 Periode 1992 - heden**

In deze periode deed zich de IRT-affaire voor. Naar aanleiding daarvan werd er in 1994 een parlementaire enquête ingesteld.<sup>50</sup> De enquêtecommissie<sup>51</sup> bracht op 1 februari 1996 haar rapport uit aan de Tweede Kamer. De uitkomst van de bespreking van dit rapport had tot gevolg dat de regering de aanbevelingen van de enquêtecommissie overnam, waarna in juni 1997 het wetsvoorstel Wet bijzondere politieregisters<sup>52</sup> werd ingediend. Dit wetsvoorstel heeft de Wpg aangescherpt ten aanzien van de politie-informatie in de registers van de Criminele inlichtingendiensten. De Wet bijzondere politieregisters trad in werking op 1 februari 2000 en is van kracht geweest tot 1 januari 2008.

---

<sup>46</sup> Koelewijn 2009, p. 58.

<sup>47</sup> *Kamerstukken II* 1985/86, 19 589, nr. 3, p. 2-3 (MvT).

<sup>48</sup> Aanbeveling nr. R(87)15 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 17 september 1987 tot regeling van het gebruik van persoonsgegevens op politieel gebied.

<sup>49</sup> Besluit van 14 februari 1991, *Stb.* 1991, 56.

<sup>50</sup> *Kamerstukken II* 1994/95, 23 945, nr. 11.

<sup>51</sup> Naar haar voorzitter de commissie Van Traa genoemd.

<sup>52</sup> *Kamerstukken II* 1996/97, 25 398, nr. 1 en 2 (voorstel van wet).

De Wpr werd op 1 september 2001 vervangen door de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De vervanging was noodzakelijk geworden door de Europese Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995.<sup>53</sup> Het begrip persoonsregistraties werd namelijk veranderd in verwerking van persoonsgegevens.

Omdat deze Europese Richtlijn ook van toepassing is op de politietaak<sup>54</sup> moest de Wpolr eveneens aangepast of vervangen worden. In de Wpolr werd namelijk gesproken over politieregisters en niet over verwerking van persoonsgegevens. Daarbij is in artikel 2, tweede lid, onder c, van de Wbp uitdrukkelijk bepaald dat deze wet niet van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van de politietaak, zoals die nu omschreven is in artikel 3 en 4, eerste lid, van de Politiewet 2012.<sup>55</sup>

De wetgever heeft dus opnieuw expliciet aangegeven dat er naast de Wbp een aparte wet<sup>56</sup> moest worden vastgesteld voor het verwerken van politiegegevens<sup>57</sup> door de politie ter uitvoering van de politietaak.<sup>58</sup> In 2008 is de Wpolr vervangen door de Wpg.<sup>59</sup> De Wpg introduceert een wettelijke grondslag voor de verwerking van politiegegevens, die beperkter is dan de wettelijke grondslag in de Wbp. Deze beperking slaat voornamelijk op de opslag van gegevens en de mogelijkheid tot informatie-uitwisseling. Ook het recht op kennisneming van politiegegevens is bij die beperking van belang.

De Wbp kent namelijk het zogenoemde kopierecht als onderdeel van het transparantiebeginsel.<sup>60</sup> Dat wil zeggen dat betrokkene een verzoek kan indienen met de vraag of er over hem of haar persoonsgegevens worden verwerkt.

## 2.2 De Wet politiegegevens op hoofdlijnen

De Wpg is gebaseerd op artikel 10, tweede en derde lid, van de Grondwet. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in artikel 10 is bij de grondwetsherziening van 1983 in de Grondwet gekomen.<sup>61</sup>

In de kern wijkt de Wpg niet af van de Wpolr. Zij regelt de verwerking van persoonsgegevens die de politie in het kader van haar taakuitoefening verzamelt en ook nodig heeft. In opzet is voor de Wpg zoveel mogelijk aangesloten bij de systematiek en uitgangspunten van de Wbp. Zo is het registerbegrip vervallen. Tevens verviel de verplichting om voor elke register een reglement vast te stellen.

---

<sup>53</sup> Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (*PbEG* 1995, L 281/31).

<sup>54</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nr. 7, p. 3, 11-13; *Kamerstukken I* 2006/07, 30 327, C, p. 15.

<sup>55</sup> Wet van 12 juli 2012, *Stb.* 2012, 315, gewijzigd bij wet van 20 december 2012, *Stb.* 2012, 660.

<sup>56</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nr. 1 en 2.

<sup>57</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 2 (MvT).

<sup>58</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nr. 7, p. 2-3.

<sup>59</sup> Wet van 21 juli 2007, *Stb.* 2007, 300, in werking getreden op 1 januari 2008, *Stb.* 2007, 549, laatstelijk gewijzigd bij wet van 20 december 2012, *Stb.* 2012, 682.

<sup>60</sup> Artikel 35 van de Wbp.

<sup>61</sup> Overkleef-Verburg 2007, p. 155.

De verwerkingen van de persoonsgegevens in het kader van de politietaak is nu ondergebracht in de wetsartikelen 8, 9, 10 en 13 van de Wpg. De overgang van privacyreglementen naar verwerkingen geeft via de wet inzicht in de diverse doelen van verwerkingen.

Zo geeft artikel 8 van de Wpg inzicht in verwerkingen in het kader van de *uitvoering van de dagelijkse politietaak*. Het gaat daarbij om opsporen, het handhaven en het hulpverlenen. De drieslag van artikel 3 van de Politiewet 2012. Dit is basispolitiezorg. De politie komt hierbij in aanraking met gegevens uit allerlei bronnen. Te denken valt aan gegevens die verkregen worden tijdens de surveillance in de dorpen en steden. De aanhouding van een veelpleger, de aanpak van overlast in een buurt en wijk of de hulpverlening. Het is voor de politie van belang om gegevens met elkaar in verband te kunnen brengen. Personen die overlast veroorzaken kunnen ook betrokken zijn bij strafbare feiten.

Artikel 9 van de Wpg geeft de wettelijke regels voor het verwerken van politiegegevens in verband met de *handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval*. Dit is het reguliere recherche-werk. Dat wil zeggen dat gestructureerd of grootschalig persoonsgegevens met betrekking tot bepaalde personen worden verwerkt.

Artikel 10 van de Wpg is van toepassing op het verwerken van politiegegevens die inzicht moeten geven over de betrokkenheid van personen bij *ernstige bedreigingen van de rechtsorde*. Het gaat dan om gegevens met betrekking tot de georganiseerde misdaad. De wet zelf geeft aan om welke zwaardere strafbare feiten het gaat.

In artikel 13 van de Wpg worden regels gegeven voor het verwerken van gegevens ten behoeve van *ondersteunende taken*, zoals het verwerken van antecedenten van personen en het signaleren van gezochte personen.

De Wpg regelt ook de *verwijdering van gegevens*. Na afloop van de verwerkingstermijnen worden gegevens verwijderd. Ze kunnen gedurende een termijn van vijf jaar worden bewaard met het oog op de afwikkeling van klachten en de verantwoording van ambtshandeling. Ook het *recht op kennisneming* van betrokkene is in deze wet geregeld. De bepalingen daarover zijn opgenomen in paragraaf 4.

Een belangrijk onderdeel van de Wpg is het *verstrekken van politiegegevens* aan derden. De Wpolr bood de mogelijkheid van verstrekking van politiegegevens aan personen die in de wet zelf of in het Bpolr waren aangewezen. In de Wpg is dit systeem gehandhaafd. De beperking tot de publieke taak is geschrapt. Vanaf de invoering van de Wpg is het verstrekken van politiegegevens aan personen of instanties met een particuliere taak ook mogelijk geworden. Deze personen en instanties zijn met name genoemd in het Bpg.<sup>62</sup>

Bij het verstrekken van politiegegevens wordt onderscheid gemaakt tussen het *bekendmaken* en het *ter beschikking stellen van politiegegevens*. In het hoofdstuk over de politiegegevens wordt dit nader besproken.

---

<sup>62</sup> Mol Lous 2008, p. 306.

In de Wpg worden verder twee specifieke mogelijkheden genoemd om gegevens te verstrekken aan personen of instanties die niet in het Bpg worden genoemd. Daar is de bepaling van artikel 19 van de Wpg, waarin geregeld wordt om in incidentele gevallen informatie te verstrekken aan derden. Een voorbeeld daarvan is om gegevens te verstrekken aan een woningstichting wegens overlast van een huurder. Hiervoor geldt wel een aantal criteria en tevens moet er toestemming zijn van het bevoegd gezag. Voor de handhaving van de rechtsorde is dat de officier van justitie en voor het handhaven van de openbare orde en de hulpverleningstaak de burgemeester.

In het kader van *samenwerkingsverbanden* biedt artikel 20 van de Wpg de mogelijkheid om politiegegevens te verstrekken. In lokaal en regionaal verband werkt de politie samen met diverse partners voor de aanpak van maatschappelijke problemen. Te denken valt bij voorbeeld aan onder andere jeugdcriminaliteit, winkeldiefstallen en illegale hennepcultuur. Ook voor toepassing van dit artikel geldt een aantal criteria en de toestemming van het bevoegd gezag. De afspraken worden vastgelegd in een zogenoemd samenwerkingsconvenant en voor de verstrekking van de politiegegevens wordt een 'artikel 20 Wpg-besluit' vastgesteld. Hierin wordt duidelijk afgesproken welke politiegegevens verstrekt mogen worden.

Ook het *toezicht* op de verwerking van politiegegevens is in de Wpg geregeld. De verantwoordelijke is verplicht om passende maatregelen te organiseren die ervoor zorgen dat de bepalingen van de Wpg worden nageleefd. Dit is nader uitgewerkt in artikel 32, eerste lid, van de Wpg, de zogenoemde protocolplicht. Deze plicht betekent dat onder andere schriftelijk wordt vastgelegd welke ambtenaren van politie er geautoriseerd zijn voor het verwerken van politiegegevens en aan welke *externe* personen en instanties politiegegevens zijn verstrekt.

Verder is in de Wpg de verplichting opgelegd om periodiek een *audit* te laten uitvoeren<sup>63</sup> en om een *privacyfunctionaris* te benoemen. Daarnaast oefent het College bescherming persoonsgegevens toezicht uit op de naleving van de bepalingen van de Wpg. Ook is er een *evaluatiebepaling* in de Wpg opgenomen. Binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de Wpg wordt er aan de Staten-Generaal een verslag gezonden, waarin over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk wordt gerapporteerd. Daarna wordt dit om de vier jaar herhaald.

Deze eerste evaluatie heeft in de periode november 2012 tot september 2013 plaatsgevonden door Arena Consulting en Pro Facto in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het rapport van de evaluatie is recent aan de voorzitter van de Eerste Kamer aangeboden.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> In 2011 heeft de Departementale Auditdienst (DAD) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie bij alle regionale politiekorpsen, het Korps landelijke politiediensten en de Koninklijke Marechaussee een audit uitgevoerd.

<sup>64</sup> *Kamerstukken I*, 30 327, nr. H, met als bijlage *Glazen privacy; Knelpuntenonderzoek uitvoering Wet politiegegevens (Wpg)*, Den Haag: WODC 2013.



### 3. Politiegegevens

#### 3.1 Wat is een politiegegeven?

Wat is nu eigenlijk een politiegegeven? In de Wpg wordt een politiegegeven als volgt omschreven: *elk persoonsgegeven*<sup>65</sup> *dat in het kader van de uitoefening van de politietaak wordt verwerkt*.<sup>66</sup>

Het begrip persoonsgegeven is overgenomen uit de Wbp.<sup>67</sup> In de memorie van toelichting<sup>68</sup> bij het ontwerp van deze wet wordt uitgebreid ingegaan op wat nu een persoonsgegeven is. Hierbij wordt verwezen naar de Europese Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995.<sup>69</sup> In deze richtlijn wordt een persoonsgegeven omschreven als *alle informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare*<sup>70</sup> *natuurlijke persoon*. Deze omschrijving sluit aan bij het begrip *personal data* in het Databeschermingsverdrag.<sup>71</sup> In dit verdrag wordt daarbij de volgende definitie gegeven: *any information relating to an identified or identifiable individual*.

Dit alles betekent dat alle gegevens die informatie geven over een identificeerbare natuurlijke persoon als persoonsgegevens worden beschouwd. In de voorganger van de Wbp, de Wpr,<sup>72</sup> was nog bepaald dat het moest gaan om een *individuele* natuurlijke persoon. De term 'individueel' werd in de Wbp weggelaten, omdat de bewoordingen van de richtlijn wel duidelijk waren.

Ten behoeve van de goede uitvoering van de politietaken verzamelt en verwerkt de politie gedurende het politiewerk veel gegevens over burgers. Wat de taak van de politie is wordt omschreven in de Politiewet 2012.<sup>73</sup> Dit is de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het hulp verlenen aan hen die deze behoeven. Het voornaamste bestanddeel van de politietaak is de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en valt uiteen in twee onderdelen, die met elkaar samenhangen. Aan de ene kant heeft de politie te maken met de handhaving van de openbare orde en aan de andere kant met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Er is een samenhang. Een inbreuk op de openbare orde kan een strafbaar feit opleveren of met

---

<sup>65</sup> Voor de omschrijving van het begrip politiegegeven is via artikel 1, aanhef en onder m, van de Wpg aangesloten bij het begrip persoonsgegeven van de Wbp.

<sup>66</sup> Artikel 1, aanhef en onder a, van de Wpg.

<sup>67</sup> Wet van 6 juli 2000, *Stb.* 2000, 302, in werking getreden op 1 september 2001, laatstelijk gewijzigd bij wet van 4 december 2013, *Stb.* 2013, 560.

<sup>68</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 45 (MvT).

<sup>69</sup> Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (*PbEG* 1995, L 281/31).

<sup>70</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 48-49 (MvT).

<sup>71</sup> Verdrag van de Raad van Europa van 28 januari 1981 tot bescherming van het individu in verband met geautomatiseerde registratie van persoonsgegevens, *Trb.* 1988, 7.

<sup>72</sup> Wet van 28 december 1988, *Stb.* 1988, 665.

<sup>73</sup> Op 1 januari 2013 is de nieuwe Politiewet 2012 van kracht geworden ter vervanging van de Politiewet 1993. De taak van de politie is omschreven in artikel 3 van de Politiewet 2012. Deze omschrijving is sinds de Politiewet 1958 niet veranderd.

strafbare feiten gepaard gaan. De hulpverlenende taak van de politie houdt verband met de twee vorige onderdelen van de politietaak.<sup>74</sup>

De burger kan met de politie te maken krijgen bij de uitvoering van al deze taken. Er worden gegevens verzameld en verwerkt die verband houden met zowel de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde als de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening.

De politie speelt een belangrijke rol wanneer er problemen worden geconstateerd tussen burgers onderling en tussen overheid en burger. Dit verschaft de politie een bijzondere positie. Voor een goede uitvoering van de politietaak is het noodzakelijk dat de gegevens die de politie verzamelt en verzameld heeft met elkaar in verband kunnen worden gebracht om afstemming te kunnen hebben tussen de diverse taakonderdelen. Wat betekent dit nu in de praktijk van alledag?

De politie komt dagelijks in aanraking met vele aspecten van het maatschappelijk leven. Bij strafrechtelijke handhaving moet gedacht worden aan het opnemen van aangiftes van uiteenlopende aard. Dit varieert van eenvoudige misdrijven, zoals mishandeling en vernieling, tot ernstige misdrijven, zoals onder andere levensdelicten. Een strafrechtelijke aangelegenheid wordt vanaf het begin tot het einde, bij de vorming van het strafdossier, gedocumenteerd. Alle politiegegevens worden daarbij nauwkeurig verwerkt. Ook verkeersovertredingen worden vastgelegd en gedocumenteerd.

Ten aanzien van het handhaven van de openbare orde geldt hetzelfde. Dit loopt uiteen van voetballende jeugd op plaatsen waar dit niet is gewenst of geoorloofd tot aan ernstige verstoringen van de openbare orde, zoals uit de hand gelopen demonstraties.

Onder het hulp verlenen aan hen die dat behoeven valt het behulpzaam zijn bij afwikkelen van een eenvoudige aanrijding. Ook hierover worden politiegegevens vastgelegd. Veel van de gegevens, die in de genoemde voorbeelden worden verzameld, worden met medeweten van de burger verwerkt. De aard van het werk van de politie brengt echter met zich mee dat er vele situaties zijn waarin er gegevens over burgers zonder hun medeweten worden verzameld.<sup>75</sup> De herkomst en de wijze van verkrijging moeten geheim blijven om het opsporingsonderzoek niet in gevaar te brengen. Te denken valt aan ingewikkelde en omvangrijke opsporingsonderzoeken, waarbij gebruik gemaakt wordt van informanten door de Criminele inlichtingeneenheid (CIE) of bijzondere opsporingstechnieken en tactieken.

Het werk van de politie is steeds voor een (zeer) belangrijk deel afhankelijk van goede en betrouwbare informatie. De Wpg is er onder meer op gericht deze oog- en oorfunctie van de politie beter tot haar recht te laten komen. De politie verwerkt daarbij op grond van een doelmati-

---

<sup>74</sup> *Kamerstukken II 1991/92, 22 562, nr. 3, p. 34 (MvT).*

<sup>75</sup> *Kamerstukken I 2006/07, 30 327, C, p. 22.*

ge en doeltreffende uitvoering van haar taak ook gegevens over onverdachte personen<sup>76</sup> wat als noodzakelijk kan worden beschouwd in de hedendaagse democratische samenleving.<sup>77</sup>

De verzamelde en verwerkte gegevens, die altijd betrekking hebben op de goede uitoefening en uitvoering van de politietaak, zijn van betekenis voor en hebben tot doel om de informatie ter uitvoering van de politietaak op en uit te bouwen. De Wpg voorziet in artikel 8 (*uitvoering van de dagelijkse politietaak*), in artikel 9 (*onderzoek in verband met de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval*) en in artikel 10 (*inzicht in de betrokkenheid van personen bij bepaalde ernstige bedreiging van de rechtsorde*) in een nadrukkelijke en toereikende basis hiervoor.

Politiegegevens betreffen specifieke gegevens welke dynamisch van aard zijn, vaak een gevoelig of vertrouwelijk karakter hebben en veelal zijn verkregen als gevolg van een proactief dan wel repressief onderzoek naar feiten en gebeurtenissen. Soms zijn ze niet onmiddellijk te koppelen aan personen, maar door politiegegevens te combineren is dat wel mogelijk.

Onder politiegegevens moet niet alleen worden verstaan de onbetwistbare persoonsgegevens, zoals naam, adres, woonplaats, geboortedatum, geslacht en dergelijke, maar ook andere gegevens die in relatie met een natuurlijke persoon geplaatst kunnen worden. Het gaat hierbij om alle politiegegevens die informatie kunnen verschaffen ten behoeve van de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en ten behoeve van de hulpverlening.<sup>78</sup> Het betreft hier de voor handhaving van de rechtsorde relevante feiten en omstandigheden die door de politie zijn waargenomen of anderszins ter kennis van de politie zijn gebracht of gekomen bij allerlei gebeurtenissen en incidenten.

Bij andere gegevens moet gedacht worden aan telefoonnummers<sup>79</sup>, kentekens van auto's<sup>80</sup> en postcodes in combinatie met huisnummers.<sup>81</sup> Het gegeven dat een bepaald persoon aangifte heeft gedaan van diefstal van een voertuig en daarmee als slachtoffer van een strafbaar feit wordt aangemerkt, moet ook als een op die persoon betrekking hebbend persoonsgegeven worden aangemerkt. Gegevens die uniek zijn, zoals het GBA-nummer, biometrische gegevens in de vorm van stem, vingerafdruk of DNA-profiel, zijn aan te merken als persoonsgegevens.<sup>82</sup>

### **3.2 De verwerking van politiegegevens**

Wat onder de verwerking van politiegegevens moet worden verstaan wordt nader omschreven in artikel 1, aanhef, onder c, van de Wpg en omvat een veelheid van handelingen. In ieder geval moet daaronder worden verstaan het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, *vergelijken*, verstrekken door middel van doorzen-

---

<sup>76</sup> Kamerstukken I 2006/07, 30 327, B, p. 7.

<sup>77</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, nr. 134, p.1-3 en Kamerstukken I 2006/07, 30 327, C, p. 10.

<sup>78</sup> Artikel 3 van de Politiewet 2012.

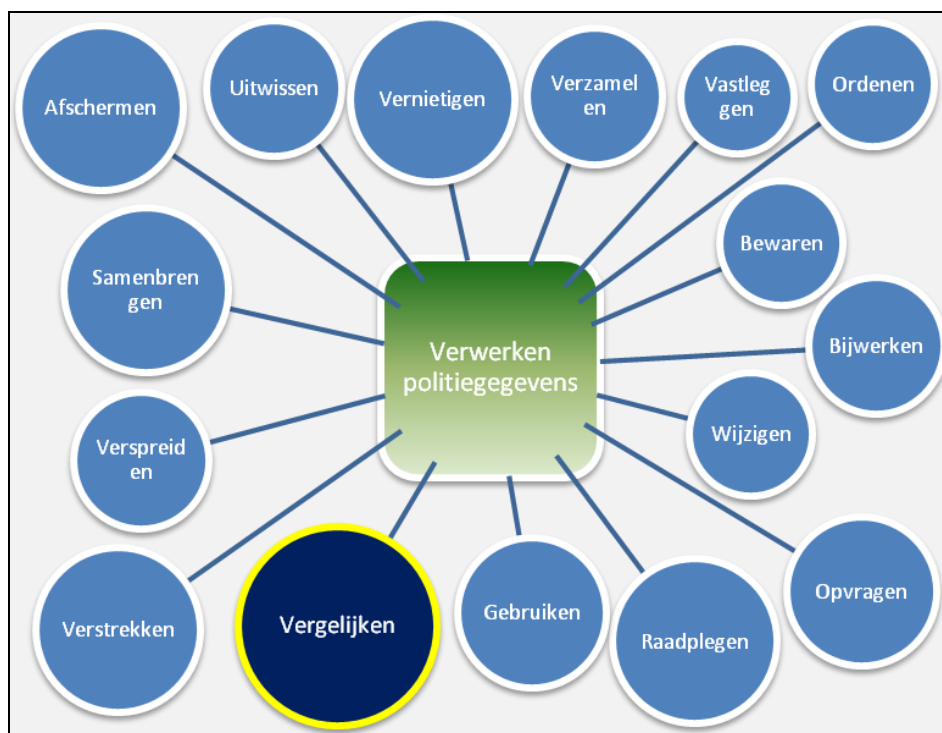
<sup>79</sup> Registratiekamer, 8 juli 1993, 93.A.002.

<sup>80</sup> Registratiekamer, 15 oktober 1993, 92.F.008.

<sup>81</sup> Registratiekamer, 21 juni 1996, 95.O.043.

<sup>82</sup> Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 46-48 (MvT).

ding, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van politiegegevens. Hierbij is aangesloten bij artikel 1, aanhef, onder b, van de Wbp. Het begrip ‘*vergelijken*’ is toegevoegd. Dit is gedaan om te verhelderen dat deze handeling een belangrijke rol vervult in de verwerking van politiegegevens en eveneens een vorm is van verwerken van een politiege-  
ven.<sup>83</sup>



Verwerken van politiegegevens

### 3.3 De verstrekking van politiegegevens

Een onderdeel van het verwerken van politiegegevens is het verstrekken van politiegegevens aan de politie onderling en aan derden. Het begrip verstrekken wordt omschreven in artikel 1, aanhef, onder d, van de Wpg. De betekenis van deze bepaling is tweeledig. Enerzijds wordt met verstrekken bedoeld het *bekendmaken* en anderzijds het *ter beschikking stellen* van politiegegevens. Bij de eerste betekenis gaat het om een externe verstrekking. Dit heeft betrekking op een verstrekking van politiegegevens aan anderen dan de politie en de Koninklijke marechaussee. Het ter beschikking stellen van politiegegevens binnen de politie is een interne verstrekking.<sup>84</sup>

Onder het verstrekken van politiegegevens wordt verstaan: iedere vorm van het bekend maken of ter beschikking stellen van politiegegevens, ongeacht op welke wijze dit gebeurt (mondeling, schriftelijk of langs elektronische weg). De verstrekking heeft tot gevolg dat de ontvan-

<sup>83</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 25 (MvT).

<sup>84</sup> Muijen 2012, p. 33.

ger over het gegeven kan beschikken.<sup>85</sup> Ook als een persoon over de schouder van een ander meekijkt naar bijvoorbeeld een bestand met persoonsgegevens dan geldt dit als een verstrekking.<sup>86</sup> Ook het enkel bevestigend antwoorden op de vraag of bepaalde gegevens correct zijn kan worden aangemerkt als een verstrekking als daarvoor gebruik is gemaakt van politiegegevens.<sup>87</sup>

In het Besluit politiegegevens (Bpg) zijn verder waarborgen opgenomen om een te brede verspreiding van informatie tegen te gaan. De verstrekking van politiegegevens aan – niet in paragraaf 4 van het Bpg omschreven – derde(n) is dan ook alleen bij hoge uitzondering mogelijk.<sup>88</sup>

### **3.4 Recht op kennisneming van politiegegevens**

Een persoon over wie politiegegevens worden verwerkt heeft het recht om kennis te nemen van die gegevens. Dit recht houdt verband met internationale en Europese verdragen. Daarin is het beginsel vastgelegd dat een persoon over wie persoonsgegevens worden verwerkt in de gelegenheid moet worden gesteld tot kennisneming van die gegevens.<sup>89</sup> De rechten van de betrokkene, waaronder het recht op kennisneming, zijn geregeld in de artikelen 25 tot en met 31 van de Wpg. De reikwijdte van deze bepalingen is met de implementatie van het Kaderbesluit dataprotectie<sup>90</sup> uitgebreid. Vóór de implementatie van dit kaderbesluit was in de Wpg alleen bepaald of over een betreffende persoon politiegegevens waren vastgelegd. Het Kaderbesluit dataprotectie schrijft echter voor dat betrokkene ook antwoord dient te krijgen op de vraag of de hem betreffende gegevens zijn verstrekt of beschikbaar gesteld. Tevens moet hij geïnformeerd worden over de ontvangers of categorieën van ontvangers aan wie de gegevens zijn verstrekt.<sup>91</sup>

#### **3.4.1 Wie kan om kennisneming verzoeken?**

Een ieder kan de verantwoordelijke vragen hem mee te delen of er over hem politiegegevens worden verwerkt, en zo ja welke gegevens dit dan zijn. Met verantwoordelijke wordt vanaf 1 januari 2013 bedoeld de korpschef van de Nationale politie. Dit is veranderd met de invoering van de Politiewet 2012. Daarvoor was de verantwoordelijke de korpsbeheerder van een regionaal politiekorps of de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het Korps landelijke politiediensten.

Wanneer betrokkene erom vraagt is de verantwoordelijke tevens verplicht antwoord te geven op de vraag of in de periode van vier jaar die vooraf gaan aan zijn verzoek politiegegevens zijn verstrekt en aan wie deze zijn verstrekt.

---

<sup>85</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 25 (MvT); artikel 1, aanhef en onder d, van de Wpg.

<sup>86</sup> Registratiekamer, 6 maart 1995, 94.V.177.

<sup>87</sup> Nationale ombudsman, 3 mei 1993, nr. 93/R303.

<sup>88</sup> *Handelingen I* 2006/07, p. 36-1117.

<sup>89</sup> Artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (*PbEU* 2007, C 303/01).

<sup>90</sup> Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad van de Europese Unie (*PbEU* 2008, L 350/60).

<sup>91</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32 554, nr. 3, p. 16 (MvT).

In de Wpolr was bij het verzoek om kennisneming ook aangegeven dat de herkomst van de gegevens moest worden vermeld. In artikel 25 van de Wpg is deze bepaling niet teruggekomen. Het is niet bekend wat de reden daarvan is. In de memorie van toelichting wordt dit niet beschreven.

### **3.4.2 *Wijze van verzoeken***

Een verzoek om kennisneming moet schriftelijk worden ingediend. Deze voorwaarde heeft te maken met het feit dat de politie kennis kan nemen van de aanknopingspunten die op het verzoek tot kennisneming betrekking hebben. De wetgever gaat ervan uit dat een schriftelijk verzoek concretere aanknopingspunten biedt dan een mondeling verzoek.<sup>92</sup> De praktijk leert echter dat het niet zo zeer gaat om aanknopingspunten. Een schriftelijk verzoek is praktischer bij de afhandeling. Alles ligt schriftelijk vast en achteraf kan dan verantwoord worden hoe het betreffende verzoek is afgerond.

### **3.4.3 *Eisen aan een verzoek om kennisneming***

Er worden geen specifieke eisen gesteld aan het schriftelijke verzoek tot kennisneming. Wel draagt de verantwoordelijke zorg dat de identiteit van de verzoeker deugdelijk wordt vastgesteld. Dit betekent dat betrokkene zich legitimeert, zodat vaststaat dat de juiste persoon kennisneemt van de betreffende politiegegevens, die over hem zijn verwerkt.

Verder zijn in artikel 26 van de Wpg enkele bepalingen opgenomen over de wettelijke vertegenwoordigers van minderjarigen jonger dan zestien jaar en van personen die onder curatele zijn gesteld. Ook een advocaat kan namens betrokkene een verzoek om kennisneming indienen. Daarvoor moet wel een bijzondere machtiging worden afgegeven.

Voor een verzoek om kennisneming kan op grond van artikel 31 van de Wpg een vergoeding worden gevraagd. Deze vergoeding mag niet hoger zijn dan € 4,50.<sup>93</sup>

### **3.4.4 *Vorm van de kennisneming***

Over de vorm van de kennisneming kan gezegd worden dat dit meestal gebeurt door het op papier te laten lezen van de verwerkte politiegegevens. Dit kan door betrokkene de gegevens zelf te laten lezen of door de gegevens voor te lezen. Er bestaat ook de mogelijkheid om schriftelijk te reageren en een kopie van de gegevens toe te sturen. De verantwoordelijke wordt daarin de keuze gelaten.

### **3.4.5 *Beslistermijn en de vorm van de beslissing***

De termijn waarbinnen op een verzoek tot kennisneming wordt beslist is zes weken. De beslissing kan met ten hoogste vier weken worden verdaagd. De verdaging kan ook ten hoogste zes weken zijn als blijkt dat er bij verschillende regionale of landelijke eenheden

---

<sup>92</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 84 (MvT).

<sup>93</sup> Artikel 6:3, eerste lid, van de Bpg.

van de Nationale politie politiegegevens over de verzoeker worden verwerkt. De verdeling moet schriftelijk aan betrokkene worden meegedeeld.

### 3.5 De uitzonderingsgronden in de Wpg

In de Wpg wordt de mogelijkheid geboden om een verzoek tot kennisneming van politiegegevens af te wijzen. Hiertoe zijn in de Wpg een drietal uitzonderingsgronden opgenomen.<sup>94</sup> Een verzoek wordt afgewezen voor zover het onthouden van kennisneming noodzakelijk is in het belang van: (a) de goede uitvoering van de politietaak; (b) de bescherming van de rechten van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van derden; en (c) de veiligheid van de staat.

Met deze bepaling is inhoudelijk aangesloten bij artikel 39l van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg), waarbij het bredere criterium (a) *de goede uitvoering van de politietaak*, dat opgenomen was in artikel 21 van de Wpolr, is gehandhaafd.<sup>95</sup>

Sommige politiegegevens lenen zich namelijk niet voor kennisneming door de betrokkene. Wanneer het gaat over bijvoorbeeld gegevens over informanten of infiltranten kan het vanwege de risico's voor de veiligheid van deze personen noodzakelijk zijn om kennisneming van politiegegevens te onthouden.<sup>96</sup>

Het criterium *de goede uitvoering van de politietaak* omvat het voorkomen, opsporen en vervolgen van strafbare feiten, maar heeft daarnaast ook betrekking op de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening. Ook kan de goede uitvoering van de politietaak als weigeringsgrond worden ingeroepen om verzoeken om kennisneming die kennelijk slechts tot doel hebben de politieorganisatie te belasten af te wijzen.<sup>97</sup>

Wanneer een van de uitzonderingsgrond zich voordoet dan moet de kennisneming van de informatie geweigerd worden. In het betreffende wetsartikel staat namelijk: "Een verzoek, als bedoeld in artikel 25, eerste lid, wordt afgewezen (...)".

Een gehele of gedeeltelijke afwijzing van een verzoek tot kennisneming van politiegegevens vindt schriftelijk plaats. Dit is van belang met het oog op de toepassing van artikel 29 van de Wpg, waar een beslissing op grond van artikel 25, eerste lid, van de Wpg wordt aangemerkt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Met vorenstaande uiteenzetting over het begrip politiegegeven, gelezen in samenhang met het begrip persoonsgegeven, is antwoord gegeven op de eerste deelvraag van het onderzoek.

---

<sup>94</sup> Artikel 27, eerste lid, van de Wpg.

<sup>95</sup> *Kamerstukken II 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 85 (MvT).*

<sup>96</sup> Muijen 2012, p. 177.

<sup>97</sup> *Kamerstukken II 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 85 (MvT).*

## 4. De Wet openbaarheid van bestuur

### 4.1 Geschiedenis

Wanneer we stilstaan bij de geschiedenis van de openbaarheid van het overheidshandelen dan kunnen we al teruggaan naar de Staatsregeling van 1798. We hebben het dan over de publieke zaak die in het openbaar behandeld en besproken moet worden in de vergaderingen van het parlement.<sup>98</sup> In de huidige Grondwet is dit onder de werkwijze van de Staten-Generaal kort en krachtig verwoord in artikel 66, eerste lid: *De vergaderingen van de Staten-Generaal zijn openbaar.*

In diezelfde paragraaf wordt ook gesproken over de inlichtingenplicht van de overheid ten opzichte van vertegenwoordigende lichamen. We noemen dit de *politieke openbaarheid*. Deze is opgenomen in artikel 68 van de Grondwet.

Daarnaast vinden we in artikel 110 van de Grondwet de bepaling dat de overheid bij de uitvoering van haar taak openbaarheid betracht, waarvoor bij de wet regels worden gesteld. Dit artikel wordt wel het sluitstuk genoemd van de bepalingen die in de Grondwet over de openbaarheid zijn opgenomen.<sup>99</sup>

Openbaarheid van overheidsinformatie is niet altijd vanzelfsprekend geweest. Zo werd in 1968 nog betoogd dat openbaarheid de grondslag van ons democratisch bestel zou aantasten en het vertrouwen in de gekozen vertegenwoordigers zou ondermijnen.<sup>100</sup>

In de loop van de jaren groeide in Nederland echter het besef dat openbaarheid van de overheid een belangrijk onderdeel is van onze democratische rechtsstaat. Het geeft de individuele burger inzicht in het politieke besluitvormingsproces. Openbaarheid maakt controle mogelijk en dit heeft tot gevolg dat er zorgvuldiger gehandeld wordt.

Dit besef heeft ertoe geleid dat er een commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting<sup>101</sup> werd ingesteld. Deze commissie publiceerde op 9 juni 1970 het rapport *“Openbaarheid openheid”*, waarbij de volgende aanbeveling werd gedaan:

*“(...)De openbaarheid van overheidshandelen wordt vastgelegd in een wet openbaarheid van bestuur, en wel in deze zin dat de organen van de centrale overheid worden verplicht informatie te verstrekken over het gevoerde en te voeren bestuur en de burger het recht krijgt op informatie daarover(...)”*

Hierin werd tevens een voorontwerp van wet, houdende regelen betreffende het functioneren in openbaarheid van de centrale overheid, opgenomen.<sup>102</sup> Het rapport richtte zich niet op de

---

<sup>98</sup> Artikel 64 van de Staatsregeling van 1798.

<sup>99</sup> A.A.L. Beers, Artikel 110, in A.K. Koekoek (red.). *De Grondwet*. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar, Deventer 2000, p. 510.

<sup>100</sup> Burkens e.a. 2001, p. 206.

<sup>101</sup> Naar haar voorzitter de commissie-Biesheuvel genoemd.

<sup>102</sup> *Kamerstukken II* 1970/71, 10 946, nr. 2 (Nota ‘Openheid en openbaarheid van bestuur’).



toegankelijkheid van vergaderingen en beraadslagingen, maar op de toegankelijkheid van de schriftelijke informatie die in die vergaderingen en beraadslagingen ter tafel kwam of voor de besluitvorming van belang was.<sup>103</sup>

Het heeft echter nog jaren geduurd voordat een wet tot stand kwam. Opeenvolgende kabinetten waren terughoudend bij de verdere vormgeving van de Wob. Hierdoor ontstond er een aanzienlijke vertraging bij de parlementaire behandeling. Deze vertraging was een gevolg van het feit dat het niet eenvoudig is om een goede balans te vinden tussen de afweging van het belang van de openbaarheid van overheidsinformatie en andere belangen, zoals deelbelangen om bepaalde onderdelen van het bestuur tegen andere uit te spelen. Pas op 1 mei 1980 trad de Wet openbaarheid van bestuur in werking,<sup>104</sup> zij het in gewijzigde vorm.

In 1987 werd overgegaan tot een herziening van de Wob. Deze herziening was reeds in de wet opgenomen. Het duurde echter vijf jaar voordat de huidige Wob<sup>105</sup> in werking trad. Inhoudelijk veranderde de wet niet veel, want de regering wilde het uitgangspunt van de vorige Wob nadrukkelijk handhaven. Nadien is de Wob op onderdelen twaalf keer gewijzigd. De laatste wijziging hield verband met de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen.

In juli 2012 heeft het voormalig Tweede Kamerlid mevrouw M. Peters<sup>106</sup> bij de Tweede Kamer een nieuw wetsontwerp<sup>107</sup> aanhangig gemaakt. Dit ontwerp gaat over regels met betrekking tot de toegankelijkheid van informatie van publiek belang en wordt aangeduid als *Nieuwe Wet openbaarheid van bestuur* (*Nieuwe Wob*), waarin de minimumnormen uit het Verdrag van Tromsø<sup>108</sup> zijn verwerkt.

De bedoeling van dit initiatiefwetsvoorstel is om overheden en semi-overheden transparanter te maken om zo het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en de economische ontwikkeling beter te dienen. Het voorstel verankert de toegang tot publieke informatie als rechten van burgers. De reikwijdte van de Wob wordt verbreed. Alle overheidsorganen gaan onder de wet vallen. Er wordt niet meer gesproken over bestuursorgaan, maar over overheidsorgaan. Ook organen van privaatrechtelijke rechtspersonen of instellingen gaan onder met name genoemde voorwaarden onder de wet vallen. Een uitzondering wordt gemaakt voor de rechterlijke macht en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De actieve openbaarheid wordt versterkt door het verplicht stellen van openbaarmaking uit eigen beweging van bepaalde categorieën van informatie. Overheidsorganen moeten een elek-

---

<sup>103</sup> Van der Pot & de Lange 2006, p. 790.

<sup>104</sup> Wet van 9 november 1978, *Stb.* 1978, 581.

<sup>105</sup> Wet van 31 oktober 1991, *Stb.* 1991, 703, in werking getreden op 1 mei 1992 en laatstelijk gewijzigd bij wet van 18 juni 2009, *Stb.* 2009, 384, in werking getreden op 1 oktober 2009.

<sup>106</sup> Voor de Tweede-Kamerverkiezingen van 12 september 2012 stelde mevrouw Peters zich niet herkiesbaar en keerde daarom niet terug in de Tweede Kamer. De verdediging van haar initiatiefwet is inmiddels overgenomen door het Tweede Kamerlid voor GroenLinks mevrouw L. Voortman.

<sup>107</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 33 328, nr. 2.

<sup>108</sup> Council of Europe Treaty Series – No.: 205.

tronisch toegankelijk openbaar register van bij dat orgaan berustende documenten gaan bijhouden.

De uitzonderingsgronden met betrekking tot de verplichting om informatie openbaar te maken worden aangescherpt. Alle absolute uitzonderingsgronden worden omgezet in relatieve. Dit betekent dat er steeds een afweging van belangen zal moeten worden gemaakt.

Het opnemen van een antimisbruikbepaling is nieuw in deze wet. Het wordt mogelijk gemaakt om een verzoek om informatie wegens kennelijk misbruik af te wijzen. Deze afwijzing moet dan wel voorgelegd worden aan de Informatiecommissaris en er moeten zwaarwegende gronden voor aanwezig zijn.

De instelling van een Informatiecommissaris als een Hoog College van Staat is ook nieuw in de wet. De Informatiecommissaris heeft een voorlichtende rol, beslist in administratief beroep in procedures tussen een overheidsorgaan en een verzoeker en kan dwangsommen opleggen bij het niet naleven van de wet.

Inmiddels heeft de Raad van State over de Nieuwe Wob een advies uitgebracht, waarin wordt gesteld dat de openbaarheidswetgeving, gegeven de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen, wel kritisch tegen het licht moet worden gehouden, maar dat de knelpunten niet in de Wob zelf liggen maar bij de uitvoering.<sup>109</sup>

Daarnaast heeft de Minister van BZK op 2 juli 2012 een wetsvoorstel aanpassing Wob(Wet aanpassing Wob)<sup>110</sup> ter consultatie vrijgegeven. Dit wetsvoorstel beoogt een aanpassing van de bestaande Wob met betrekking tot onredelijke en omvangrijke Wob-verzoeken, bijzondere verstrekkingen, het hergebruik van overheidsinformatie en het in rekening brengen van vergoedingen voor inzage in officiële documenten.<sup>111</sup> De consultatie is gesloten op 1 oktober 2012. Het wetsvoorstel is echter nog niet aangeboden aan de Tweede Kamer. De Minister van BZK heeft inmiddels, op een vraag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, met zijn brief van 15 augustus 2013 aangegeven dat hij eerst de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks met betrekking tot de Nieuwe Wob afwacht.<sup>112</sup>

In december 2013 berichtte het Tweede Kamerlid Voortman aan de voorzitter van de Tweede Kamer dat het lid Schouw wordt toegevoegd aan de verdediging van het initiatiefwetsvoorstel.<sup>113</sup> In diezelfde maand wordt door de beide Tweede Kamerleden, na advies van de Raad van State, een gewijzigd voorstel van wet ingediend, waarbij de aanduiding van het initiatiefwetsvoorstel is veranderd in *Wet open overheid*.<sup>114</sup> Opvallend punt daarin is dat drie absolute uitzonderingsgronden weer zijn teruggekeerd in het wetsvoorstel. De uitzonderingsgrond '*bedrijfs- en fabricagegegevens*' is echter relatief gebleven.

---

<sup>109</sup> Advies Raad van State d.d. 5 november 2012, W04.12.0249/I.

<sup>110</sup> De indiening van dit wetsvoorstel werd met *Kamerstukken II* 2011/12, 32 802, nr. 3, nader toegelicht.

<sup>111</sup> De tekst van de wijziging van de Wob met de memorie van toelichting is te raadplegen via <http://www.internetconsultatie.nl/wetaanpassingwob>(geraadpleegd 29 april 2013).

<sup>112</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 328, nr. 5.

<sup>113</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 6.

<sup>114</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 8.

## 4.2 De Wet openbaarheid van bestuur op hoofdlijnen

De huidige Wob is gebaseerd op artikel 110 van de Grondwet. Dit artikel is bij de grondwetswijziging in 1983 in onze Grondwet gekomen en geeft uitdrukking aan het feit dat de overheid bij de uitvoering van haar taak openbaarheid betracht. De Wob is een kleine wet met in totaal 27 artikelen verdeeld over negen hoofdstukken. De kern van de wet vinden we in hoofdstuk II met als titel 'Openbaarheid' met maar één artikel.<sup>115</sup> De begrippen bestuursorgaan en document zijn daarbij bepalend.

Het begrip document is breder dan enkel papieren informatie. Volgens de memorie van toelichting bij de Wob valt ook ander materiaal onder dit begrip.<sup>116</sup> We moeten dan denken aan foto's, films en andere gegevensdragers. Ook elektronische documenten, zoals e-mail<sup>117</sup> en andere vormen van elektronische communicatie, een computeruitdraai van een deel van een geautomatiseerd gegevensbestand – al dan niet van persoonsgegevens – computerbestanden en websites op internet en cd-roms met videobeelden en geluidsopnames vallen onder het begrip document.<sup>118</sup>

Wanneer we de Wob verder doorbladeren dan komen we twee vormen van openbaarheid tegen. Het valt daarbij op dat als eerste vorm van openbaarheid *informatie op verzoek* (Hoofdstuk III) wordt genoemd en daarna pas *informatie uit eigen beweging* (Hoofdstuk IV). Op zichzelf is dit wel enigszins merkwaardig. De bedoeling van de Wob is namelijk dat de overheid, *met het oog op een goede en democratische bestuursvoering*, juist actief informatie openbaar maakt.<sup>119</sup> Het zou dus logischer zijn geweest dat de wetgever de Hoofdstukken III en IV had omgedraaid en dat de bepalingen van Hoofdstuk IV eerder in de Wob waren gekomen.

Daarom vervolg ik deze uiteenzetting eerst met de tweede vorm van openbaarheid en wel *informatie uit eigen beweging* (Hoofdstuk IV) en die dus wordt aangeduid als *actieve openbaarheid*. Dit betekent dat de overheid uit zichzelf aan het publiek of aan individuele burgers informatie verschaft. Dit is verwoord in artikel 8 van de Wob. Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering. Deze vorm van informatieverstrekking wordt in het kader van dit onderzoek en studie niet verder uitgediept. In de volgende paragraaf zal nog een korte beschouwing worden gegeven over wat actieve informatieverstrekking inhoudt.

De andere vorm van openbaarheid – als eerste genoemd in de wet – is *informatie op verzoek* (Hoofdstuk III). Dit is omschreven in artikel 3 van de Wob. Hierin wordt aangegeven dat een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid kan richten tot een bestuursorgaan of een onder de verantwoordelijkheid van een be-

---

<sup>115</sup> Artikel 2 van de Wob.

<sup>116</sup> *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 21 (MvT).

<sup>117</sup> ABRvS 20 december 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ4788, *JB* 2007/27, m.nt. G. Overkleeft-Verburg.

<sup>118</sup> Overkleeft-Verburg 2007.

<sup>119</sup> Preambule Wob.

stuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. Deze vorm van algemene openbaarmaking van overheidsinformatie wordt in de literatuur aangeduid als *passieve openbaarheid* of *passieve informatieverstrekking*.<sup>120</sup>

In hoofdstuk V worden de uitzonderingsgronden en beperkingen aangegeven op basis waarvan het verstrekken van informatie op grond van de Wob achterwege mag worden gelaten. Artikel 10 bevat in totaal 13 uitzonderingsgronden. Het eerste lid van dit artikel geeft vier *absolute* uitzonderingsgronden en het tweede lid negen *relatieve* uitzonderingsgronden. Twee van deze relatieve uitzonderingsgronden hebben betrekking op het verstrekken van milieu-informatie.

Indien er sprake is van een absolute uitzonderingsgrond dan behoeft het bestuursorgaan slechts het bestaan van een dergelijke uitzonderingsgrond aan te tonen om een weigering van openbaarmaking te motiveren. Is één van deze vier absolute uitzonderingsgronden van toepassing dan behoeft het belang van de informatieverstrekking niet te worden afgewogen tegen het belang van het niet verschaffen van de informatie.<sup>121</sup>

In de gevallen waarin één of meer van de relatieve uitzonderingsgronden aanwezig zijn, blijft het verstrekken van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de belangen die in die relatieve uitzonderingsgronden worden genoemd. Er dient deugdelijk en overtuigend te worden gemotiveerd waarom het bijzonder te beschermen belang al dan niet zwaarder weegt dan het algemene belang van openbaarmaking van overheidsinformatie.<sup>122</sup>

Indien de wettelijke uitzonderingsgronden niet toegepast kunnen worden, dan kan het bestuursorgaan alsnog besluiten om informatie aangaande een bestuurlijke aangelegenheid niet openbaar te maken. Het moet dan gaan om een document of documenten die zijn opgesteld voor intern beraad over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvatting. Een en ander vloeit voort uit artikel 11 van de Wob. Voor de definitie van *persoonlijke beleidsopvatting* moeten we te rade gaan in hoofdstuk I in artikel 1, aanhef en onder f, van de Wob.

Onder persoonlijke beleidsopvatting wordt verstaan een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusies van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten. Het is niet noodzakelijk dat persoonlijke opvattingen herleidbaar zijn tot een individueel persoon. In een document opgenomen opvattingen van personen die bij de opstelling van het document waren betrokken, verliezen hun karakter van persoonlijke beleidsopvattingen niet doordat zij niet herleidbaar zijn tot één bepaald persoon.<sup>123</sup>

Het hoofdstuk V-A van de Wob bevat bepalingen over het hergebruik van overheidsinformatie voor andere doeleinden dan de doeleinden waarvoor de oorspronkelijke informatie was opge-

---

<sup>120</sup> Daalder 2005, p 3-5.

<sup>121</sup> *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 17 (MvT).

<sup>122</sup> Duurkoop 2004, p. 31.

<sup>123</sup> *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 14 (MvT). Aangehaald in r.o. 2.3. in ABRvS 22 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0664.

steld. Dit hoofdstuk is in 2006 in de Wob opgenomen in verband met de implementatie van Europese Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie.<sup>124</sup> Aan de richtlijn ligt het uitgangspunt ten grondslag dat overheidsinformatie zo breed mogelijk voor de burger en het bedrijfsleven toegankelijk en beschikbaar dient te zijn. Economische motieven spelen daarbij een belangrijke rol.

In het hoofdstuk VI zijn enkele artikelen opgenomen die aangeven dat bij algemene maatregel van bestuur voor de centrale overheid regels worden gesteld met betrekking tot het in rekening brengen van vergoedingen voor het verstrekken van informatie. Deze bevoegdheid wordt niet alleen verleend voor de centrale overheid, maar dit geldt eveneens voor andere bestuursorganen waarop de Wob van toepassing is.

Het hoofdstuk VII bevat enkele bepalingen over de wijziging van enige wetten en ten slotte geeft hoofdstuk VIII de slotbepalingen aan.

### **4.3 De actieve openbaarmaking**

In de vorige paragraaf is al even stilgestaan bij de actieve openbaarmaking van overheidsinformatie. De openbaarmaking, die verwoord is in de artikelen 8 en 9 van de Wob, regelt de plicht van een bestuursorgaan om informatie uit zichzelf te verstrekken. Het betreft dus een verstrekking zonder dat daar een verzoek om openbaarmaking aan voorafgaat. De beide artikelen kunnen eigenlijk gezien worden als het voorlichtingsartikel voor de overheid. Het betreffende bestuursorgaan neemt zelf het initiatief om de doelstellingen van de Wob te realiseren.

Om welke informatie gaat het? We moeten dan denken aan beleid en alles wat daarmee samenhangt, zoals de voorbereiding en de uitvoering daarvan. Bij de beleidsvoorbereiding dient de informatieverstrekking erop gericht te zijn dat de burgers zo breed mogelijk kunnen deelnemen in de besluitvorming. De voorlichting richt zich dan ook op het verschaffen van inzicht in de totstandkoming van het overheidsbeleid.

De informatie die verschaft wordt moet wel in een begrijpelijke vorm openbaar worden gemaakt, zodat burgers, die het aangaan, zoveel mogelijk worden bereikt. Inmiddels heeft de traditionele vorm van het openbaar maken van informatie, zoals bijvoorbeeld het ter inzage leggen van documenten, plaats gemaakt voor het digitaal presenteren van informatie via websites van de overheid, zowel de centrale als de decentrale overheid.

### **4.4 Informatie op verzoek of de passieve openbaarmaking**

#### **4.4.1 *Wie kan om informatie verzoeken?***

Uit de tekst van artikel 3 van de Wob blijkt duidelijk dat eenieder een Wob-verzoek bij de overheid kan indienen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in diverse

---

<sup>124</sup> Wet van 22 december 2005, *Stb.* 2006, 25, in werking getreden op 20 januari 2006.

uitspraken bevestigt dat de Wob de algemene openbaarheid voor een ieder regelt. Wat aan de één verstrekt wordt, moet ook aan de ander worden verstrekt. We hebben hierbij te maken met het zogenoemde *erga omnes* principe.<sup>125</sup>

Dit houdt een gelijke aanspraak op informatie voor iedereen in. Het belang van de verzoeker, die om informatie vraagt, doet er niet toe. Hij hoeft aan het bestuursorgaan zijn motieven niet kenbaar te maken. Ook een bestuursorgaan zelf kan een beroep op de Wob doen. In de praktijk komt dit zelden voor. Meestal zal in overleg of in samenwerking in een gezamenlijke bestuurlijke aangelegenheid de gewenste informatie verkregen kunnen worden.

#### **4.4.2 Wijze van verzoeken**

De Wob kent nagenoeg geen vormvoorschriften voor het indienen van een verzoek om informatie. Een verzoek mag zowel mondeling als schriftelijk worden ingediend. Bij de totstandkoming van de huidige Wob ging de wetgever ervan uit dat hierbij gedacht moet worden aan een mondeling verzoek tijdens een onderhoud of een telefoongesprek. Ook per brief of telegram kan een Wob-verzoek ingediend worden. Inmiddels is dit laatste middel helemaal verdwenen. Daarvoor in de plaats zijn diverse moderne communicatiemiddelen gekomen, zoals e-mail en digitale verzoeken via de website van het betreffende bestuursorgaan. De wetgever achtte het niet noodzakelijk om de manieren waarop een verzoek kan worden gedaan uitdrukkelijk in de wet te noemen.<sup>126</sup> Dit zou te detaillistisch zijn en de wetgeving te fijnmazig maken. In het tijdsbeeld van vandaag zou dan de wetgeving, gelet op de technologische ontwikkelingen, steeds aangepast moeten worden. De enige vormvereiste die de Wob aan een verzoek om informatie stelt, is dat de bestuurlijke aangelegenheid wordt vermeld of dat het betreffende document met name wordt genoemd. Verder moet het verzoek bij een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf worden ingediend. Een verzoek om informatie kan ook op elektronische wijze aan het bestuursorgaan worden gezonden. Voorwaarde daarvoor is wel dat het bestuursorgaan voldoende duidelijk heeft gemaakt dat deze weg daarvoor ook mag worden bewandeld.<sup>127</sup>

#### **4.4.3 Eisen aan een verzoek om informatie**

De Wob stelt drie eisen aan een verzoek om informatie. We vinden deze eisen in artikel 3, eerste lid, van de Wob. De informatie moet in de eerste plaats gaan over een bestuurlijke aangelegenheid. De omvang daarvan wordt bepaald door de inhoud van het verzoek zelf en deze inhoud moet niet al te beperkt opgevat worden. Hierbij moet niet alleen gekeken worden naar de letterlijke tekst, maar ook naar de strekking van het verzoek.<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup> Erga omnes is een Latijnse uitdrukking die letterlijk betekent 'naar alle' of 'in de richting van iedereen'.

<sup>126</sup> *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 23 (MvT).

<sup>127</sup> Artikel 2:15 van de Awb.

<sup>128</sup> Daalder 2011, p. 396.

In de tweede plaats moet het de informatie, waarom gevraagd wordt, vastgelegd zijn in documenten. Onder document wordt verstaan een bij een bestuursorgaan berustend *schriftelijk* stuk.<sup>129</sup> Voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van een document in de zin van de Wob is alleen de fysieke aanwezigheid bij het bestuursorgaan van belang. Verder is het begrip document breder dan alleen informatie op papier. Onder andere ook foto's, films, geluidsbanden en digitale bestanden worden tot het begrip document gerekend.<sup>130</sup> Het is echter niet de bedoeling dat een bestuursorgaan – om aan de wens van de verzoeker tegemoet te komen – op grond van de bestaande documenten een nieuw document gaat samenstellen. Een verzoek om informatie wordt gehonoreerd op basis van de op het moment van indienen van het verzoek bij het bestuursorgaan aanwezige documenten.<sup>131</sup>

De derde eis is dat een verzoek om informatie niet te algemeen geformuleerd mag zijn. Het verzoek mag ook niet onbegrensd zijn. Wanneer een verzoek te algemeen is geformuleerd rust er op het bestuursorgaan de verplichting om de verzoeker zo spoedig mogelijk te helpen zijn verzoek te preciseren. Dit vloeit voort uit artikel 3, vierde lid, van de Wob. De bedoeling daarvan is om de verzoeker te helpen om duidelijk te krijgen welke informatie hij nu precies wil ontvangen.

#### **4.4.4 Vorm van de informatie**

De informatie op grond van de Wob kan op verschillende manieren worden verstrekt. Artikel 7 van de Wob regelt de wijze van informatieverstrekking. Het eerste lid van dit artikel geeft aan dat voor verschillende manieren van informatieverstrekking kan worden gekozen. In de eerste plaats is er de keus voor het geven van een kopie van de verlangde informatie. Onder kopie wordt niet alleen een schriftelijke kopie verstaan, maar ook kopieën van geluidsbanden, foto's, video-opnames en cd-roms.<sup>132</sup>

Bovendien kan gekozen worden voor het verstrekken van de letterlijke inhoud van de informatie in een andere vorm. Hierbij kan men denken aan het voorlezen van de verlangde informatie. Dit komt in de praktijk nagenoeg niet voor. De andere vormen van het verstrekken van informatie is: kennisneming van de inhoud toe te staan, een uittreksel of een samenvatting van de inhoud te geven of inlichtingen daaruit te verschaffen.

Het tweede lid van artikel 7 van de Wob schrijft voor dat bij de keuze van de informatieverstrekking rekening gehouden dient te worden met de voorkeur van de verzoeker en met het belang van een vlotte voortgang van de werkzaamheden. Deze bepaling wordt in de jurisprudentie zo uitgelegd dat de informatie verstrekt wordt overeenkomstig de wens van de verzoeker, tenzij dat redelijkerwijs niet gevegd kan worden. Hiermee wordt bedoeld dat het be-

---

<sup>129</sup> Artikel 1, aanhef en onder a, van de Wob.

<sup>130</sup> *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 21 (MvT).

<sup>131</sup> ABRvS 14 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7938 en Rb. Rotterdam 3 september 2008, ECLI:NL:RBROT:2008:BF2086.

<sup>132</sup> *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 28 (MvT).

stuursorgaan een dermate grote inspanning moet leveren om de informatie in de gewenste vorm te verstrekken dat dit de grens van de redelijkheid te boven gaat. Dit wordt echter niet gauw aangenomen.<sup>133</sup>

#### **4.4.5 Doorverwijsplicht**

Het komt af en toe voor dat een verzoek om informatie bij het verkeerde bestuursorgaan wordt ingediend. Indien dit het geval is dan wordt het betreffende verzoek doorgezonden naar het bestuursorgaan waar de informatie berust onder de mededeling van de doorzending aan de verzoeker.<sup>134</sup> Bestuursorganen kunnen vanuit verschillende invalshoeken betrokken zijn bij één bestuurlijke aangelegenheid en het komt voor dat informatie bij meerdere bestuursorganen aanwezig is. Onderling overleg tussen die bestuursorganen kan dan uitkomst bieden om de gewenste informatie toe te zenden. Ook is het mogelijk dat er één gezamenlijk besluit wordt genomen over de toezending van de informatie. In de praktijk is dit niet zo gemakkelijk, omdat we dan te maken hebben met de mandaatregelingen van de verschillende bestuursorganen, zodat de diverse gemandateerden het besluit zullen moeten ondertekenen.

#### **4.4.6 Beslistermijn en de vorm van de beslissing**

Een belangrijk onderdeel van de afronding van een ontvangen verzoek om informatie is de beslissing op het verzoek. In artikel 6 van de Wob is verwoord dat zo spoedig mogelijk na de ontvangst van het verzoek om informatie een beslissing wordt genomen. De uiterste termijn daarvan is vier weken met de mogelijkheid om de beslissing op het verzoek met ten hoogste vier weken te verdagen. De voorwaarde daarvoor is dat binnen de eerste termijn van vier weken de aanvrager schriftelijk en gemotiveerd wordt bericht dat de beslistermijn met vier weken wordt verdaagd. Aanvankelijk was de termijn veertien dagen met een verlenging van veertien dagen, maar sinds de invoering van de Wet dwangsom op 1 oktober 2009 zijn de beslistermijnen verlengd. Het gevolg hiervan is dat de Awb is uitgebreid met een regeling dat het bestuursorgaan bij niet tijdig beslissen op een informatieverzoek een dwangsom verbeurt. De eerste dag waarover een dwangsom is verschuldigd is de dag waarop twee weken zijn verstreken ná de dag waarop de termijn voor het geven van de beschikking is verstreken. Het bestuursorgaan moet van de informatieverzoeker dan wel een schriftelijke ingebrekestelling hebben ontvangen. De totale dwangsom kan oplopen tot maximaal € 1.260,--.<sup>135</sup>

De beslissing op een verzoek tot informatie wordt in de regel schriftelijk genomen. Het zou ook mondeling kunnen. Dat houdt dan verband met het mondeling verzoek. Schriftelijke verzoeken om informatie worden steeds schriftelijk afgedaan in de vorm van een beschikking. Een gehele of gedeeltelijke afwijzing van een mondeling verzoek vindt ook schriftelijk plaats wanneer de verzoeker daarom vraagt. In de praktijk betekent het dat altijd schriftelijk wordt gereageerd

---

<sup>133</sup> ABRvS 1 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ1122, r.o. 2.5.2, AB 2009/288, m.nt. P.J. Stolk.

<sup>134</sup> Artikel 4 van de Wob.

<sup>135</sup> Artikel 4:17 van de Awb.



op een verzoek om informatie, ongeacht hoe het is ingediend. Dit houdt verband met maken van bezwaar tegen het betreffende besluit. Op grond van de Awb is het maken van bezwaar namelijk alleen mogelijk tegen besluiten die schriftelijk zijn genomen. Een schriftelijke Wob-beslissing is een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb.

#### **4.4.7 Recente ontwikkelingen Wet dwangsom**

Bij de invoering van de Wet dwangsom is door de Minister van BZK in samenspraak met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) besloten om door middel van een monitor twee jaar lang de werking van de Wet dwangsom te volgen. Gelijktijdig werd hiermee ook uitvoering gegeven aan de motie van het voormalig Tweede Kamerlid Dittrich over het publiekelijk inzichtelijk maken van dwangsommen die overheidsorganen moeten betalen wegens niet of niet tijdig beslissen. Deze motie<sup>136</sup> was reeds op 27 juni 2006 zonder stemming door de Tweede Kamer aangenomen.<sup>137</sup>

Voor het nagaan van knelpunten bij de naleving van de Wet dwangsom werd er een bestuurlijke monitorcommissie en een ambtelijke begeleidingscommissie ingesteld. De taak van de monitorcommissie was om de Minister van BZK en de VNG te adviseren bij het oplossen van de knelpunten en over mogelijke aanpassingen in landelijke en decentrale regelgeving met betrekking tot de Wet dwangsom. De begeleidingscommissie ondersteunde de monitorcommissie.<sup>138</sup>

Aan BMC Onderzoek is opdracht gegeven om door middel van een onderzoek een representatief beeld te geven van de uitvoeringspraktijk van de Wet dwangsom bij gemeenten. Het onderzoeksrapport<sup>139</sup> werd op 12 oktober 2012 aangeboden aan de Minister van BZK. Uit het onderzoeksrapport komt het beeld naar voren dat er geen grote problemen zijn met de uitvoering van deze wet. Wel worden er enkele juridische en organisatorische knelpunten genoemd en een aantal aanbevelingen gedaan tot wijziging van de wet.

De aanbevelingen die in het onderzoeksrapport worden genoemd gaan over te korte beslistermijnen, over het opschorten van de termijn voor het geven van een beslissing, het ontbreken van de vormvereisten aan een ingebrekestelling en het indienen van oneigenlijke Wob-verzoeken. Met betrekking tot dit laatste punt gaat de Minister van BZK in op de voorgenomen wijziging van de Wob en refereert aan de nadere uitwerking van de maatregelen die aangekondigd zijn in de brief van 31 mei 2011.<sup>140</sup> Er wordt in het wetvoorstel een bepaling opgenomen dat verzoeken die kennelijk onredelijk zijn niet behandeld behoeven te worden. Dit is in overeenstemming met de aanbeveling in het rapport *Monitor Wet dwangsom*.

---

<sup>136</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 29 934, nr. 17.

<sup>137</sup> *Handelingen II* 2005/06, 95, p. 5844-5845.

<sup>138</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 29 934, nr. 29.

<sup>139</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 29 934, nr. 29 met twee bijlagen, 189077(aanbiedingsbrief) en 189078 (Eindrapport Monitor Wet dwangsom).

<sup>140</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32 802, nr. 1.

Bij het bestuderen van het onderzoeksrapport valt het op dat de bestuurlijke commissie uitsluitend werd samengesteld uit burgemeesters en dat de begeleidingscommissie nagenoeg alleen uit ambtelijke vertegenwoordigers van gemeenten bestond. Wellicht heeft dit te maken met het feit dat voor het monitoren van de knelpunten bij de uitvoering van de Wet dwangsom uitsluitend de aandacht is gericht geweest op ervaringen met deze wet bij gemeenten. In het licht van de aangehaalde motie Dittrich is er wel erg smal gemonitord en kunnen vraagtekens gezet worden bij representativiteit van de monitor. In deze motie wordt namelijk gesproken over *overheidsorganen* en dat zijn niet alleen gemeenten. Ook in de brief van de Minister van BZK aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 6 april 2010 worden niet alleen gemeenten genoemd, maar ook ministeries, provincies en waterschappen. Daarom was het aan te bevelen geweest dat de beide commissies vanuit de overheidsorganen breder zouden zijn samengesteld om op deze wijze een representatiever beeld te krijgen van de knelpunten bij de uitvoering van de Wet dwangsom.

#### **4.5 De uitzonderingsgronden en beperkingen in de Wob**

Eerder is aangegeven dat de Wob als uitgangspunt heeft dat alle documenten die zich bij bestuursorganen bevinden openbaar zijn. Op dit uitgangspunt wordt een uitzondering gemaakt voor documenten waarop de uitzonderingsgronden en de beperkingen van artikel 10 of 11 van de Wob van toepassing zijn. Een verzoek om openbaarmaking van informatie dient zonder onderscheid getoetst te worden aan de uitzonderingsgronden van artikel 10. De wetgever heeft het bewust niet over weigeringsgronden. Dit is gedaan om meer het beginsel van de openbaarheid van de betreffende stukken tot uitdrukking te laten komen.<sup>141</sup>

Wat na toetsing voor openbaarmaking in aanmerking komt moet vervolgens worden beoordeeld in relatie tot artikel 11, waarin geregeld is of we te maken hebben met documenten die zijn opgesteld voor intern beraad, waarbij geen informatie wordt verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen.<sup>142</sup>

In paragraaf 4.2 is er al kort ingegaan op de *absolute* en *relatieve* uitzonderingsgronden met betrekking tot het verstrekken van informatie. In deze paragraaf zullen de uitzonderingsgronden uitgebreider beschreven worden.

##### **4.5.1 Absolute uitzonderingsgronden**

Volgens artikel 10, eerste lid, van de Wob blijft het verstrekken van informatie achterwege voor zover dit *de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen* (a), *de veiligheid van de staat zou kunnen schaden* (b), *het bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld* (c) of *het persoonsgegevens be-*

---

<sup>141</sup> Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 16 (MvT).

<sup>142</sup> Duurkoop 2004, p. 31.

*treft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt* (d).

Wanneer één of meerdere van deze uitzonderingsgronden zich voordoen dan kan zonder meer openbaarmaking van de gevraagde informatie geweigerd worden. Er moet echter wel gemotiveerd worden waarom deze uitzonderingsgronden van toepassing zijn.

In het kader van deze studie zal ik de *absolute* uitzonderingsgronden (a) tot en met (c) kort toelichten en de uitzonderingsgrond (d) wat uitgebreider beschrijven.

### ***Eenheid van de Kroon (a)***

Met de eenheid van de Kroon wordt bedoeld de eenheid van Koning en ministers. Deze zou in gevaar komen als informatie zou worden verstrekt over de inhoud van documenten, waaruit eventuele meningsverschillen tussen de Koning en de ministers zou blijken. Met *eenheid van de Kroon* wordt niet bedoeld *eenheid van het kabinet* of *eenheid van beleid*. Die belangen worden beschermd door het eerste lid van artikel 11 van de Wob, waarin de plicht tot het verstrekken van informatie op verzoek beperkt wordt ten aanzien van persoonlijke beleidsopvattingen opgenomen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad.<sup>143</sup>

Op deze absolute uitzonderingsgrond is maar zeer weinig een beroep gedaan. Een voorbeeld in de rechtspraak is een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in 1999.<sup>144</sup> Een verslaggever van de Volkskrant wilde op grond van de Wob in het bezit komen van de correspondentie tussen Kroonprins Willem-Alexander en de minister-president met betrekking tot het lidmaatschap van de Kroonprins van het Internationaal Olympisch Comité. Dit verzoek werd door de minister-president afgewezen met een beroep op artikel 10, eerste lid, onder a, van de Wob. De Afdeling besliste dat het beroep op dit artikel gerechtvaardigd was.

### ***Veiligheid van de Staat (b)***

Onder het begrip *veiligheid van de staat* wordt verstaan de interne en externe veiligheid. Met interne veiligheid wordt de binnenlandse veiligheid bedoeld en de externe veiligheid gaat over het terrein van defensie. In de memorie van toelichting is hierover niet veel gezegd. Wel is er in de loop van de tijd nogal eens geprocedeerd om inzage te krijgen in gegevens die bij de veiligheidsdiensten aanwezig zijn. Dit heeft veel jurisprudentie opgeleverd, maar inmiddels is er voor het openbaar maken van informatie bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een bijzondere openbaarmakingsregeling van kracht geworden. Deze is te vinden in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002.<sup>145</sup>

---

<sup>143</sup> *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 33 (MvT).

<sup>144</sup> ABRvS 25 november 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AA4098, AB 2000/393, m.nt. S.E. Zijlstra.

<sup>145</sup> Daalder 2011, p. 292.

### ***Bedrijfs- en fabricagegegevens (c)***

De derde absolute uitzonderingsgrond heeft betrekking op *bedrijfs- en fabricagegegevens* die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld. De overheid ontvangt veel gegevens van ondernemingen over bijvoorbeeld het product dat geproduceerd wordt en over het productieproces. Dit is veelal noodzakelijk in het kader van het verlenen van vergunningen en ontheffingen. De overheid heeft deze gegevens nodig om op een verantwoorde wijze besluiten te kunnen nemen. Ook financiële gegevens zijn van belang voor het heffen van belastingen. Het uitgangspunt is dat bedrijfsgegevens van ondernemingen die bij de overheid berusten onder de werking van de Wob vallen. Daarbij komt onmiddellijk voor het voetlicht dat het openbaar maken van de betreffende bedrijfsgegevens een bedrijf ernstig zou kunnen schaden omdat concurrenten hun voordeel met de gegevens zouden kunnen doen. Bedrijven hebben er dan ook uitermate veel belang bij dat bedrijfsprocessen en andere concurrentiegevoelige informatie vertrouwelijk blijft.<sup>146</sup>

### ***Bijzondere persoonsgegevens (d)***

Het verstrekken van informatie op grond van de Wob blijft achterwege voor zover het persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wbp, tenzij de verstrekking van die gegevens kennelijk *geen* inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

Deze *absolute* uitzonderingsgrond is in de Wob opgenomen bij het in werking treden van de Wbp op 1 september 2001. Het gaat hierbij om bijzondere persoonsgegevens. Welke persoonsgegevens zijn dit? In artikel 16 van de Wbp worden ze opgesomd. Het gaat om gegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, gegevens betreffende het lidmaatschap van een vakvereniging, strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag.

In de artikelen 17 tot en met 24 van de Wbp worden de uitzonderingen genoemd waaronder de bijzondere persoonsgegevens wel kunnen worden verstrekt.

De politie heeft bij haar taak veel te maken met deze gegevens en ze worden dan ook verwerkt in gegevensbestanden, zoals bijvoorbeeld het herkenningssysteem (HKS). In HKS worden persoonsgegevens van verdachten, waaronder signalement, foto, afgenomen vingerafdrukken en DNA-materiaal verwerkt. Tevens wordt in HKS bijgehouden welke processen-verbaal van gepleegde strafbare feiten tegen de betreffende verdachte zijn opgemaakt. Ook informatie over een sepot of een Halt-verwijzing wordt in dit systeem opgenomen.

#### ***4.5.2 Relatieve uitzonderingsgronden***

Volgens de aanhef van artikel 10, tweede lid, van de Wob blijft het verstrekken van informatie eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de in dit artikellid ge-

---

<sup>146</sup> Daalder 2011, p. 300-315.

noemde belangen. Deze belangen zijn: *de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties (a), de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen (b), de opsporing en vervolging van strafbare feiten (c), inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen (d), de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (e), het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie (f) of het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden (g).*

In tegenstelling tot de *absolute* uitzonderingsgronden moet bij een beroep op een *relatieve* uitzonderingsgrond op een gefundeerde en overtuigende wijze gemotiveerd worden waarom het bijzonder te beschermen belang al dan niet zwaarder weegt dan het algemene belang van openbaarmaking.

Bij onderdeel (g) kan gesproken worden van een restcategorie. Dit is gedaan om eventueel niet opgesomde belangen te kunnen ondervangen. Dit geldt echter niet voor milieu-informatie. Daarvoor is in het zevende lid van artikel 10 van de Wob een tweetal uitzonderingsgronden geformuleerd. Het verstrekken van milieu-informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen: *a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft (h) en b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage (i).*

In deze studie gaat het om de verhouding tussen de Wpg en de Wob. Ik zal daarom op de *relatieve* uitzonderingsgronden die genoemd zijn onder (c) en (e) wat uitgebreider ingaan en de overige uitzonderingsgronden enigszins kort beschrijven.

### ***Internationale betrekkingen (a)***

Deze uitzonderingsgrond betreft het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties en ziet op situaties dat openbaarheid van documenten schade zou kunnen toebrengen aan de Nederlandse internationale betrekkingen. Voor een geslaagd beroep op deze uitzonderingsgrond is het niet noodzakelijk dat er een verslechtering van de goede betrekkingen wordt voorzien. Het is al voldoende dat het internationale contact moeizamer zal gaan verlopen.<sup>147</sup>

Aan welke documenten moeten we dan denken? Het kan gaan om documenten met betrekking tot het Nederlands buitenlands beleid of om documenten over samenwerking met andere landen of internationale organisaties. In de memorie van toelichting wordt diplomatieke correspondentie en verslagen van buitenlandse posten genoemd. Het hangt echter van de inhoud van de stukken af of een beroep op deze uitzonderingsgrond kan worden gedaan. In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 17 februari 2010 kwam de beoordeling van de uit-

---

<sup>147</sup> *Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 34 (MvT).*

zonderingsgrond van artikel 10, tweede lid, onder a, van de Wob aan de orde,<sup>148</sup> waarbij het ging om openbaarmaking van stukken van de ministerraad over de oorlog in Irak.

### ***Economische en financiële belangen van de Staat (b)***

Bij deze uitzonderingsgrond gaat het om economische en financiële belangen van de overheid. Hierbij is onder andere een vergelijking te maken met de *absolute* uitzonderingsgrond in artikel 10, eerste lid, onder c, van de Wob, waar het gaat om belangen van ondernemingen en burgers.

In twee gevallen komt de uitzonderingsgrond van artikel 10, tweede lid, onder b, van de Wob aan de orde. Ten eerste zijn er gevallen waarin het gaat om een privaatrechtelijke relatie tussen de overheid en een derde. Veelal hebben we dan te maken met een relatie tussen overheid en een burger, maar het kan ook een economisch of financieel belang van de overheid met een ander bestuursorgaan betreffen. Het voorbeeld dat in de memorie van toelichting wordt gegeven betreft het aanbesteden van bouwprojecten.<sup>149</sup> Ten tweede kan het ook gaan om een publiekrechtelijke relatie, zoals het verlenen van subsidies en het heffen van belastingen.<sup>150</sup>

### ***Opsporing en vervolging van strafbare feiten (c)***

Deze uitzonderingsgrond wil voorkomen dat documenten die in het kader van opsporing en vervolging van strafbare feiten worden verzameld en opgesteld voortijdig openbaar worden, waardoor de opsporing en vervolging van strafbare feiten gefrustreerd zou kunnen worden.

Het gaat hierbij niet alleen om concrete strafzaken, maar ook om openbaarmaking van informatie waaruit de gevolgde onderzoeks- of opsporingsstrategie zou kunnen worden afgeleid. Een voorbeeld daarvan is het niet volledig openbaar maken van draaiboeken met betrekking tot demonstraties van de Nationale Alliantie op 13 en 20 augustus 2004. De Afdeling bestuursrechtspraak overwoog daarbij dat de korpsbeheerder van de politieregio Brabant Zuid-Oost zich op de uitzonderingsgrond van artikel 10, tweede lid, onder c, van de Wob mocht beroepen, ondanks het feit dat na de demonstraties geen opsporings- en vervolgingsonderzoek werd ingesteld.<sup>151</sup> Van deze uitspraak valt echter nog meer te zeggen dan alleen het voorkomen van het openbaar maken van opsporingsstrategie. In het betreffende Wob-verzoek was ook gevraagd om openbaarmaking van de namen van burgers of politiefunctionarissen, de namen van afdelingen, de doorkiesnummers en de taken van het politiepersoneel. Tevens was verzocht om de urenverantwoording, de dreigingsanalyses en foto- en filmmateriaal. In de volgende paragraaf kom ik daarop terug.

Bij deze uitzonderingsgrond kan ook worden gedacht aan het verzoek om rapporten over bepaalde vormen van criminaliteit of informatie die inzicht geeft in vertrouwelijke opsporings-

---

<sup>148</sup> ABRvS 17 februari 2010, AB 2010/91, m.nt. P.J. Stolk, JB 2010/86, m.nt. G. Overkleef-Verburg.

<sup>149</sup> Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 35 (MvT).

<sup>150</sup> Daalder 2011, p. 328-329.

<sup>151</sup> ABRvS 30 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD8907.

methoden openbaar te maken. Het kan ook gaan over afspraken tussen verschillende opsporingsinstanties.

Bij een beroep op de uitzonderingsgrond met betrekking tot de opsporing en vervolging van strafbare feiten wordt soms het argument gebruikt dat het openbaar maken van een aangifte de opsporing en vervolging van strafbare feiten in de toekomst zou bemoeilijken. Deze motivering is echter onvoldoende om een beroep op deze uitzonderingsgrond te rechtvaardigen. Er werd namelijk betoogd dat het openbaar maken van een aangifte ertoe zou leiden dat er minder aangifte zou worden gedaan.<sup>152</sup>

Wanneer aan een ingesteld onderzoek geen strafrechtelijk gevolg is gegeven en ook niet zal worden gegeven is het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten evenmin aan de orde.<sup>153</sup>

De handhaving van de *openbare orde* valt naar de letterlijke wettekst niet onder het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten te brengen. In de bestuursrechtspraak wordt het onderscheid tussen de handhaving van de openbare orde en het opsporen van strafbare feiten niet gemaakt. In een uitspraak van 2009 overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak dat de korpsbeheerder in redelijkheid heeft kunnen besluiten om, met een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c en d, van de Wob, bepaalde gedeelten van de aanwezige informatie niet openbaar te maken, omdat deze informatie gegevens bevatte die inzicht zouden bieden in de tactieken en strategieën bij optredens van de politie.<sup>154</sup> Deze zaak betrof het opvragen van gegevens over een demonstratie van de Nederlandse Volksunie te Apeldoorn op 27 januari 2007. De korpsbeheerder had het verzoek deels afgewezen met een beroep op de uitzonderingsgronden die genoemd worden in artikel 10, aanhef, tweede lid, onder c en d, van de Wob. De Afdeling was van oordeel dat de korpsbeheerder de volledige openbaarmaking heeft kunnen weigeren, waarbij ook de uitzonderingsgrond over inspectie, controle en toezicht werd betrokken.

Daarnaast heeft de Afdeling beslist dat beide gronden gezamenlijk aan de weigering om informatie te verstrekken ten grondslag mogen worden gelegd.<sup>155</sup> Het betrof eveneens een verzoek om openbaarmaking van alle documenten die betrekking hadden op een demonstratie van de Nederlandse Volksunie, dit keer op 7 april 2007 te Oss. De Afdeling was in haar uitspraak van oordeel dat de Wob zich er niet tegen verzet dat meer belangen in artikel 10, tweede lid, van de Wob aan de weigering om een aantal documenten openbaar te maken ten grondslag worden gelegd. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten en het belang van de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen elkaar in dit geval uitsluiten.<sup>156</sup>

---

<sup>152</sup> Vz. ARRvS 27 juni 1991, *Gst.* 6961/12, m.nt. A.A.L. Beers.

<sup>153</sup> ARRvS 30 september 1985, ECLI:NL:RVS:1985:AM9428, *AB* 1987/343, m.nt. H.J. de Ru.

<sup>154</sup> ABRvS 21 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH0478, *AB* 2009/93, m.nt. P.J. Stolk.

<sup>155</sup> ABRvS 3 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL1844.

<sup>156</sup> ABRvS 3 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL1844, r.o. 2.7.1.

Bij de uitzonderingsgrond van artikel 10, tweede lid, onder c, van de Wob hoeft het niet uitsluitend te gaan om gegevens die bij de politie of het Openbaar Ministerie berusten. Ook gegevens bij bijzondere opsporingsdiensten kunnen met een beroep op deze uitzonderingsgrond geweigerd worden om openbaar gemaakt te worden.

Informatie over informanten wordt in beginsel niet door de hier aangehaalde uitzonderingsgrond beschermd. Wel kan in voorkomende gevallen een beroep worden gedaan op de uitzonderingsgrond van artikel 10, eerste lid, onder d, of artikel 10, tweede lid, onder e, van de Wob. Beide artikelen gaan over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De politie ontvangt van burgers veel verzoeken om hun eigen gegevens in te zien. Deze verzoeken worden bestreken door de Wpg. De toegang tot stukken uit een strafdossier valt onder de werking van de Wjsg. Bij verzoeken van derden om inzage in documenten van anderen in het kader van de opsporing en vervolging van strafbare feiten speelt artikel 10, tweede lid, onder c, van de Wob niet vaak een rol en is de uitzonderingsgrond over de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van degene op wie de gegevens betrekking hebben aan de orde. Wanneer het om strafrechtelijke gegevens gaat is de absolute uitzonderingsgrond van artikel 10, eerste lid, onder d, van de Wob van toepassing. In dit onderdeel van artikel 10, eerste lid, wordt verwezen naar paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wbp. In artikel 16 van deze paragraaf gaat het over het verwerken van gevoelige gegevens, waaronder strafrechtelijke persoonsgegevens. In artikel 22 van de Wbp wordt vervolgens aangegeven dat het verbod om strafrechtelijke gegevens te werken niet van toepassing is indien de verwerking door instanties gebeurt die krachtens de wet belast zijn met de toepassing van het strafrecht. Dit is bijvoorbeeld het openbaar ministerie en de rechterlijke macht.

#### ***Inspectie, controle en toezicht (d)***

De beschrijving in de memorie van toelichting bij deze uitzonderingsgrond is erg kort. Er wordt niet uitgebreid ingegaan op wat inspectie, controle en toezicht in het kader van deze uitzonderingsgrond nu eigenlijk betekent. We moeten deze uitzonderingsgrond vergelijken met de vorige. De opsporing en vervolging van strafbare feiten liggen soms in het verlengde van inspecties, controles en toezicht. Het verschil zit hem in de bestuurlijke handhaving van beleid en regels. Het gaat dus niet om strafbare feiten.

#### ***Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (e)***

Het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer vindt bescherming in artikel 10, tweede lid, onder e, van de Wob. De persoonlijke levenssfeer komt ook bij de absolute uitzonderingsgrond in artikel 10, eerste lid, onder d, van de Wob aan de orde, maar dan gaat het over bijzondere persoonsgegevens.



De formulering in de huidige Wob<sup>157</sup> ten opzichte van de Wob<sup>158</sup> uit 1978 is artikel 10, tweede lid, onder e, van de Wob op een tweetal punten gewijzigd. In de Wob 1978 werd de volgende formulering gebruikt: *het recht van een ieder op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer*. De woorden «*het recht van een ieder op eerbiediging van*» zijn geschrapt omdat het te beschermen belang niet ziet op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, maar in eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zelf.<sup>159</sup> Het andere dat geschrapt werd waren de woorden: *en de bescherming van medische en psychologische onderzoeksresultaten, die individuele gevallen betreffen*. Dit is gedaan omdat intussen algemeen aanvaard is dat deze gegevens tot de persoonlijke levenssfeer behoren.

Een beroep op artikel 10, tweede lid, onder e, van de Wob is alleen mogelijk indien de informatie herleidbaar is tot een natuurlijk persoon. Het is daarbij niet noodzakelijk dat de informatie bestaat uit persoonsgegevens zoals die genoemd worden in de Wbp. Het gaat er om of de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het geding is wanneer de gevraagde informatie openbaar wordt gemaakt. We kunnen hierbij bijvoorbeeld denken aan verklaringen die in processen-verbaal van verhoor zijn opgenomen. Het is niet ondenkbeeldig, dat ondanks anonimering van de persoonsgegevens, de informatie herleidbaar is naar de persoon die de verklaring heeft afgelegd. De Afdeling heeft zich hierover gebogen in een uitspraak over een besluit met betrekking tot weigering tot openbaarmaking van debriefingsverklaringen uit het Archief Debriefing Srebrenica van de Bevelhebber der Landstrijdkrachten. Deze uitspraak was een vervolg op een uitspraak van de Afdeling met betrekking tot openbaarmaking van documenten die het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie had gebruikt voor het opstellen van het rapport “Srebrenica: een “veilig” gebied”.<sup>160</sup>

Welke personen worden nu beschermd in hun persoonlijke levenssfeer? In ieder geval individuele burgers, maar ook bestuurders en ambtenaren.<sup>161</sup> Er heeft zich in de rechtspraak echter wel een ontwikkeling voorgedaan. Aanvankelijk werd in de rechtspraak bij bestuurders en ambtenaren niet snel aangenomen dat een beroep op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer gerechtvaardigd was.<sup>162</sup> De Afdeling hanteerde namelijk als uitgangspunt dat het opvragen van informatie over het beroepshalve functioneren niet geweigerd kon worden met een beroep op artikel 10, tweede lid, onder e, van de Wob. Later werd dit genuanceerd en is er een tendens om de namen van ambtenaren te beschermen ook al gaat het om het beroepshalve functioneren van betrokkenen.<sup>163</sup> De Afdeling overwoog dat bij het beroepshalve functioneren van ambtenaren slechts in beperkte mate een beroep kan worden gedaan op het belang van eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer. Het openbaar maken van namen kan achterwe-

---

<sup>157</sup> Wet van 31 oktober 1991, *Stb.* 1991, 703.

<sup>158</sup> Wet van 9 november 1978, *Stb.* 1978, 581.

<sup>159</sup> *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 35 (MvT).

<sup>160</sup> ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1317, *NJB* 2011/314, *AB* 2011/154, m.nt. P.J. Stolk.

<sup>161</sup> *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 35. (MvT).

<sup>162</sup> ABRvS 18 december 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF2070, *JB* 2003/40.

<sup>163</sup> Daalder 2011, p. 357.

ge worden gelaten omdat namen persoonsgegevens zijn.<sup>164</sup> Het verwijderen van namen uit openbaar te maken informatie is echter niet onbeperkt. Het wel of niet openbaar maken van namen moet worden afgewogen in relatie tot de functie die betrokkene bekleedt. Zo mogen bijvoorbeeld namen van communicatiemedewerkers van de overheid niet worden geschrapt. Zij treden namelijk in het kader van hun functie al in de openbaarheid op.

Om te kunnen beoordelen of de persoonlijke levenssfeer zich tegen openbaarmaking verzet speelt het derde lid van artikel 10 van de Wob een rol. Het tweede lid, aanhef en onder e, van artikel 10 van de Wob is namelijk niet van toepassing voor zover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking. Dit derde lid is in de Wob opgenomen bij de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus.<sup>165</sup> Betrokkene moet wel kenbaar hebben gemaakt afstand te doen van de bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer. Met andere woorden hij moet zelf aangeven in te stemmen met openbaarmaking.<sup>166</sup>

Een beroep op het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer werd onder meer aanvaard bij het opvragen van namen, adres en telefoonnummers van de organisatoren van een demonstratie, een zaaknummer van een verlof tot het voorhanden hebben van een vuurwapen, omdat aan de hand van dit nummer de identiteit van de verlofhouder achterhaald kan worden, filmbeelden waaruit kan worden opgemaakt vanaf welke locatie en op welke momenten is gefilmd en mutaties in lopende zaken met persoonsgegevens en gegevens over het type en kenteken van auto's.

### ***Eerste kennisneming van de geadresseerde (f)***

Deze uitzonderingsgrond gaat ervan uit dat het maatschappelijk verkeer onder omstandigheden verlangt dat de geadresseerde eerst in staat moet zijn om van de informatie kennis te nemen voordat deze informatie aan anderen bekend wordt gemaakt. Dit wordt wel het *primeurrecht* genoemd.<sup>167</sup> We hebben wel te maken met een relatieve uitzonderingsgrond, die ruimte laat voor een afweging van belangen. Bij een individuele geadresseerde weegt het belang als eerste van de informatie kennis te nemen zwaar.<sup>168</sup> Het is niet de bedoeling dat betrokkene in de krant leest welke beslissing er is genomen.

### ***Voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling (g)***

Als laatste uitzonderingsgrond wordt genoemd *het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden*. Dit wordt wel de “rest” uitzonderingsgrond genoemd. Hierop kan een beroep worden gedaan als andere belangen dan de eerder genoemde belangen in artikel 10 van de

---

<sup>164</sup> ABRvS 18 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA9807, AB 2007/328, m.nt. P.J. Stolk, JB 2007/180, m.nt. G. Overkleef-Verburg.

<sup>165</sup> Wet van 30 september 2004, Stb. 2004, 519, in werking getreden op 14 februari 2005, Stb. 2005, 66.

<sup>166</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nr. 3, p. 32 (MvT).

<sup>167</sup> Daalder 2011, p. 370.

<sup>168</sup> Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 11 (MvT).

Wob te zeer worden geschaad.<sup>169</sup> Deze uitzonderingsgrond fungeert in feite als een soort vangnet in situaties die niet voorzien zijn en in de gevallen waarin de voorgaande uitzonderingsgronden niet voldoende zijn om het verstrekken van informatie achterwege te laten. Het moet echter wel gaan om *onevenredige* bevoordeling of benadeling. Waar de grens ligt tussen gewone en onevenredige bevoordeling of benadeling is moeilijk te zeggen. De motivering bij het hanteren van deze uitzonderingsgrond zal daar duidelijk over moeten zijn.

#### 4.5.3 Beperkingen

Bij het openbaar maken van informatie hebben wij naast de uitzonderingen in artikel 10 van de Wob ook te maken met de beperkingen van artikel 11 van de Wob. Dit artikel is van toepassing bij het openbaar maken van interne documenten. Er is onderscheid tussen documenten voor *intern beraad* en documenten waarin *persoonlijke beleidsopvattingen* zijn opgenomen. Voor het beoordelen wat nu intern beraad is en wat met persoonlijke beleidsopvattingen wordt bedoeld raadplegen we de definities in artikel 1 van de Wob. Met intern beraad wordt bedoeld: *“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.”* Uit deze definitie blijkt dus dat het om stukken moet gaan die bestemd zijn voor het gebruik binnen een bestuursorgaan of binnen een kring van bestuursorganen. We moeten hierbij denken aan opgestelde nota's, concepten van stukken en verslagen, conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies.<sup>170</sup> Een document voor intern beraad behoudt dat karakter ook nadat het beraad is afgerond.

Persoonlijke beleidsopvatting is: *“een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten.”* Bij persoonlijke beleidsopvattingen gaat het in de eerste plaats om opvattingen van ambtenaren, maar ook persoonlijke beleidsopvattingen van bestuurders worden beschermd. Daarnaast behoeven de opvattingen niet herleidbaar te zijn tot één persoon. Meninge(n) of opvattingen van meerdere personen vallen eveneens onder het begrip.<sup>171</sup> Persoonlijke beleidsopvattingen zijn niet helemaal uitgesloten van de openbaarheid. In het tweede lid van artikel 11 van de Wob wordt namelijk aangegeven dat met het oog op een goede en democratische bestuursvoering wel informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot de persoon herleidbare vorm. Ook kan de informatie worden verstrekt wanneer de persoon, die de persoonlijke beleidsopvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd.

---

<sup>169</sup> *Kamerstukken II 1986/87*, 19 859, nr. 3, p. 36 (MvT).

<sup>170</sup> *Kamerstukken II 1986/87*, 19 859, nr. 3, p. 13-14 (MvT).

<sup>171</sup> Daalder 2011, p. 262-263.

#### **4.5.4 Milieu-informatie**

In verband met de implementatie van de Europese Richtlijn 90/313/EEG<sup>172</sup> werden in de Wob enkele specifieke bepalingen opgenomen met betrekking tot milieu-informatie. Op 14 februari 2005 trad de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus in werking,<sup>173</sup> waarbij de openbaarmakingsregels voor milieu-informatie werden verruimd. Dit leidde tot aanpassing van de Wob. Het voert echter te ver om in het kader van deze studie in te gaan op de relatieve uitzonderingsgronden van artikel 10, vierde tot en met het achtste lid, van de Wob, waarin bepalingen zijn opgenomen wanneer het verstrekken van milieu-informatie achterwege blijft. Daarom blijft een beschrijving van de openbaarheid van milieu-informatie buiten beschouwing.

#### **4.5.5 Nabeschouwing uitzonderingsgronden en beperkingen**

Deze paragraaf over de uitzonderingsgronden en beperkingen wil ik als overgang naar hoofdstuk 6 over de verhouding Wpg en Wob en de daarover verschenen jurisprudentie afsluiten met een korte nabeschouwing.

De uitzonderingen die genoemd zijn in artikel 10 van de Wob hebben in de loop van de tijd nogal kritiek ondervonden. Vooral Damen heeft zich kritisch uitgelaten over de wijze waarop bestuursorganen met Wob-verzoeken omgaan. Dit heeft hij uitgewerkt in een artikel in *Ars Aequi*.<sup>174</sup> Zijn kritiek komt er op neer dat de Wob te veel aangrijpingspunten biedt om verzoeken om informatie openbaar te maken af te wijzen en dat de uitzonderingsgronden te ruim zijn. Ook zet hij kritische kanttekeningen bij het hanteren van de beperkingen.

In het licht van het opvragen van informatie die bij de politie aanwezig is, valt het nog te bezien of deze kritiek terecht is. Na het verschijnen van het betreffende artikel van Damen zijn er bijna 10 jaren verstreken en sinds 2004 is het aantal verzoeken op grond van de Wob om openbaarmaking van politie-informatie enorm toegenomen.<sup>175</sup> Deze verzoeken variëren van het opvragen van informatie over gedragingen in het verkeer tot uitgebreide informatieverzoeken op het gebied van het functioneren van de politie bij de opsporing van strafbare feiten en het handhaven van de openbare orde. De uitzonderingsgronden van de Wpg en de Wob bieden voor de politie niet altijd de mogelijkheid om politiegegevens niet openbaar te maken, omdat de werking van de Wob prevaleert. Dit heeft te maken met het feit dat het begrip politiegegevens in de jurisprudentie restrictief wordt uitgelegd en de gegevens waarin ze zijn vervat wel voor openbaarmaking in aanmerking komen. Op dit laatste kom ik in hoofdstuk 6 uitvoeriger terug.

---

<sup>172</sup> Richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie, *PbEG* 1990 L 158/56.

<sup>173</sup> Besluit van 1 februari 2005, *Stb.* 2005, 66.

<sup>174</sup> L.J.A. Damen, *Draagt de Wet openbaarheid van bestuur bij aan een democratische rechtsstaat?*, *AA* 2004, 7/8, p. 526-536.

<sup>175</sup> Volgens een brief van de voorzitter van het College van procureurs-generaal aan de Minister van Veiligheid en Justitie, d.d. 9 april 2013, PaG/BJZ/43263, ontving het Korps landelijke politiediensten (sinds 1 januari 2013 de landelijke eenheid van de Nationale politie) in 2011 meer dan 17.000 Wob-verzoeken. In 2012 nam dit toe tot meer dan 29.000. De prognose voor 2013 was 42.000 Wob-verzoeken.

## 5. Bijzondere openbaarmakingsregelingen

De Wob is een algemene regeling voor de openbaarmaking van overheidsinformatie, maar er zijn echter andere wetten waarin bijzondere openbaarmakingsregelingen zijn opgenomen. In dat geval wijkt de regeling van de Wob voor een dergelijke bijzondere openbaarmakingsregeling. Het is evenwel opmerkelijk dat een uitdrukkelijke regeling op dit punt in de Wob ontbreekt. Artikel 2 van de Wob bepaalt dat een bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn taak *onverminderd het elders bij wet bepaalde* informatie overeenkomstig deze wet verstrekt. Daarmee wordt beoogd aan te geven dat de Wob als algemene openbaarmakingsregeling wijkt voor bijzondere openbaarmakingsregelingen in wetten in formele zin.<sup>176</sup>

Aan de verhouding tussen de Wob en bijzondere regelingen over openbaarmaking of geheimhouding ligt de bekende motie-Van der Sanden<sup>177</sup> bij de behandeling van het wetsontwerp Wob in februari 1977<sup>178</sup> ten grondslag. Uit deze motie, die met algemene stemmen werd aangenomen, kunnen drie uitgangspunten worden gedistilleerd:

1. De Wob wijkt voor bijzondere regelingen over openbaarmaking of geheimhouding.
2. Bij ieder (nieuw) voorstel van een wet of algemene maatregel van bestuur moet worden bezien of deze overeenstemt met de maatstaven van de Wob.
3. Bijzondere regelingen die ruimte voor interpretatie laten moeten zo veel mogelijk in overeenstemming met de Wob worden uitgelegd.

Deze uitgangspunten spelen een belangrijke rol in de rechtspraak. De Afdeling is vanaf het begin zeer precies geweest in de afbakening van de Wob tegenover bijzondere regelingen. Een voorbeeld daarvan treffen we aan in enkele uitspraken over artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen(oud).<sup>179</sup> Dit artikel gaat over de geheimhoudingsplicht bij de uitvoering van de belastingwet of de invordering van enige rijksbelasting.<sup>180</sup>

In twee uitspraken<sup>181</sup> heeft de Afdeling nader bepaald wanneer van een bijzondere regeling kan worden gesproken en een algemeen kader geschetst voor de beoordeling van de vraag wanneer we met een bijzondere regeling te maken hebben.

Aan de hand van deze uitspraken zijn de volgende hoofdregels van toepassing:<sup>182</sup>

1. Een bijzondere regeling moet zijn neergelegd in een wet in formele zin. Wanneer er geen sprake is van een wet in formele zin dan werkt de Wob aanvullend.
2. Dat is niet anders wanneer de lagere regelgeving dateert van vóór de gewijzigde Wob.

---

<sup>176</sup> *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 23 (MvT).

<sup>177</sup> *Kamerstukken II* 1976/77, 13 418, nr. 30.

<sup>178</sup> *Kamerstukken II* 1976/77, 13 418, nr. 1 en 2.

<sup>179</sup> Hoewel het betreffende artikel is gewijzigd bij wet van 27 september 2007, *Stb.* 2007, 376, is deze rechtspraak nog steeds actueel ten aanzien van de verhouding tussen de Wob en de bijzondere regelingen.

<sup>180</sup> Daalder 2011, p. 191-192.

<sup>181</sup> ABRvS 3 maart 1998, ECLI:NL:RVS:1998:AN5803, *AB* 1998/435, m.nt. I.C. van der Vlies en ABRvS 14 september 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AE8211, *AB* 2002/40, m.nt. S.E. Zijlstra.

<sup>182</sup> Daalder 2011, p. 195-196.

3. Een bijzondere regeling dient een uitputtend karakter te hebben, anders werkt de Wob aanvullend.
4. Een regeling is uitputtend als zij er toe strekt te voorkomen dat door toepassing van de Wob afbreuk aan de goede werking van de bijzondere regeling zou worden gedaan.
5. Bestrijkt de regeling niet alle informatie die wordt gevraagd, dan moet het verzoek voor zover dat betrekking heeft op die informatie met toepassing van de Wob worden afgedaan.

Dit betekent dat de bestuursrechter steeds moet nagaan of een regeling uitputtend is en of toepassing daarvan afbreuk doet aan de goede werking van de wet. De wetsgeschiedenis van de betreffende bepaling is daarbij van belang. De volgende regelingen zijn door de Afdeling onder de huidige Wob onder meer als een uitputtende bijzondere regeling aangemerkt:

- ***Algemene wet bestuursrecht***<sup>183</sup>

In de artikelen 3:10 tot en met 3:18 in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure geregeld. Het gaat dan om de voorbereiding van besluiten van een bestuursorgaan.<sup>184</sup>

- ***Archiefwet 1995***<sup>185</sup>

In artikel 15 van de Archiefwet 1995 wordt de beperking van de openbaarheid van archiefstukken voor een bepaalde termijn geregeld. In artikel 44 van de Archiefwet 1995 gaat het om de beperking van de openbaarheid zoals die in de Archiefwet 1962 was omschreven.<sup>186</sup>

- ***Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (oud)***<sup>187</sup>

Artikel 22 Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (oud) gaf regels over het verstrekken van informatie over aanvragen voor bestrijdingsmiddelen. Met ingang van 17 oktober 2007 is deze wet vervallen en vervangen door de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.<sup>188</sup> In die wet is in artikel 43 nu nader omschreven hoe omgegaan moet worden met openbaarmaking en vertrouwelijkheid van gegevens van gewasbeschermingsmiddelen.

- ***Gemeentewet***<sup>189</sup>

In artikel 25 Gemeentewet wordt bepaald dat op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wob, aan leden van de raad geheimhouding kan worden opgelegd. Deze geheimhoudingsbepaling wordt ook genoemd in artikel 55 voor het college van burgemeester en wethouders en in artikel 86 voor raadscommissies.<sup>190</sup>

---

<sup>183</sup> Wet van 4 juni 1992, *Stb.* 1992, 315, in werking getreden op 1 januari 1994.

<sup>184</sup> *Gst.* 2002, 7171, p. 489-498.

<sup>185</sup> Wet van 28 april 1995, *Stb.* 1995, 276, in werking getreden op 1 januari 1996.

<sup>186</sup> Rb Breda 20 december 1994, ECLI:NL:RBBRE:1994:AN4146, *AB* 1995, 183.

<sup>187</sup> Wet van 12 juli 1962, *Stb.* 1962, 288.

<sup>188</sup> Wet van 17 februari 2007, *Stb.* 2007, 125, in werking getreden op 17 oktober 2007.

<sup>189</sup> Wet van 14 februari 1992, *Stb.* 1992, 415, in werking getreden op 1 maart 1993.

<sup>190</sup> Rb Den Bosch 17 mei 2004, ECLI:NL:RBSHE:2004:AP0130 en Rb Den Bosch 28 april 2009, ECLI:RBSHE:2009:BK2792.

- ***Invorderingswet 1990***<sup>191</sup>

Deze wet heeft betrekking op de invordering van rijksbelastingen, andere dan invoerrechten en accijnzen. Artikel 67 Invorderingswet 1990 kent een vergelijkbare geheimhoudingsbepaling met artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

- ***Luchtongevallenwet (oud)***<sup>192</sup>

In artikel 21 en 22 Luchtvaartongevallenwet (oud) waren regels opgenomen over de toegang tot de bevindingen van de raad voor de luchtvaart. De luchtongevallenwet is ingetrokken. Thans is de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid<sup>193</sup> van toepassing.

- ***Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid***<sup>194</sup>

In artikel 59, vijfde lid, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid wordt bepaald dat concepten van het rapport, informatie die ten behoeve van een onderzoek door de raad is verzameld en de informatie die de raad op grond van deze wet tijdens het onderzoek aan anderen heeft verstrekt niet openbaar zijn.

- ***Wet algemene bepalingen milieuhygiëne***<sup>195</sup>

De regeling terinzagelegging in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) was geregeld in artikel 12. Deze wet is de voorganger van de Wet milieubeheer<sup>196</sup> en in hoofdstuk 19 van deze wet wordt de openbaarheid van milieu-informatie nader omschreven. Vooral artikel 19.1c van dit hoofdstuk stelt dat een bestuursorgaan – onverminderd artikel 8 van de Wob – uit eigen beweging informatie verstrekt over de openbare verantwoordelijkheden en functies, alsmede over de openbare diensten die het verleent met betrekking tot het milieu.

- ***Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur***<sup>197</sup>

In artikel 28 van deze wet wordt de geheimhoudingsplicht geregeld. Wanneer een bestuursorgaan of een aanbestedende dienst een advies ontvangt, mogen de daarin opgenomen gegevens slechts doorgegeven worden, wanneer de in dit artikel genoemde uitzondering van toepassing zijn.<sup>198</sup>

- ***Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens***<sup>199</sup>

In Hoofdstuk 3 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens wordt de verstrekking van gegevens uit de basisadministratie geregeld en wordt daarbij aangegeven welke voorwaarden van toepassing zijn.

---

<sup>191</sup> Wet van 30 mei 1990, *Stb.* 1990, 221, in werking getreden op 1 juni 1990.

<sup>192</sup> Wet van 18 juni 1992, *Stb.* 1992, 705.

<sup>193</sup> Rijkswet van 2 december 2004, *Stb.* 2004, 677, in werking getreden op 1 februari 2005.

<sup>194</sup> Wet van 2 december 2004, *Stb.* 2004, 677, in werking getreden op 1 februari 2005.

<sup>195</sup> Wet van 13 juni 1979, *Stb.* 1979, 442, in werking getreden op 1 september 1980.

<sup>196</sup> Wet van 2 juli 1992, *Stb.* 1992, 415, in werking getreden op 1 maart 1993.

<sup>197</sup> Wet van 20 juni 2002, *Stb.* 2002, 347, in werking getreden op 1 juni 2003.

<sup>198</sup> ABRvS 8 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ7424, *AB* 2011/345, m.nt. E.J. Daalder.

<sup>199</sup> Wet van 9 juni 1994, *Stb.* 1994, 494, in werking getreden op 1 oktober 1994.

- **Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (oud)**<sup>200</sup>

In artikel 16 en 17 Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten werden regels geven over de geheimhouding van onder de AIVD/MIVD berustende informatie. Inmiddels is deze wet vervangen door de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002.<sup>201</sup> In deze wet wordt de kennisneming van gegevens geregeld in de artikelen 45 tot en met 47 van Hoofdstuk 4 en de geheimhouding in Hoofdstuk 7.<sup>202</sup>

- **Wet op het financieel toezicht**<sup>203</sup>

In artikel 1:89 van de Wet op het financieel toezicht wordt de geheimhoudingsplicht geregeld.

- **Wet politieregisters (oud)**<sup>204</sup>

Onder de Wpolr is in de rechtspraak aangenomen dat deze wet uitputtend is ten opzichte van de Wob.<sup>205</sup> De Wpolr is inmiddels vervangen door de Wpg. Hierbij zou er vanuit mogen worden gegaan dat de bestaande rechtspraak relevant zou blijven voor de nieuwe en vergelijkbare bepalingen in de Wpg. Met andere woorden: de Wpg is eveneens uitputtend ten opzichte van de Wob. Na de invoering van de Wpg is in de jurisprudentie echter een tendens waar te nemen dat dit niet zonder meer is aan te nemen en dat de Wpg niet als uitputtend tegenover de Wob wordt gezien. In hoofdstuk 6 ga ik in het kader van deze studie daar nader op in.

- **Wet waardering onroerende zaken**<sup>206</sup>

Artikel 40 Wet waardering onroerende zaken bepaalt dat het waardegegeven van een onroerende zaak kan worden verstrekt aan een ieder die een fiscaal belang bij kennisneming kan aantonen.

- **Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering**<sup>207</sup>

Artikel 28 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bevat een regeling voor de openbaarmaking van processtukken die bij de civiele rechter aanwezig zijn.<sup>208</sup>

- **Wetboek van Strafvordering**<sup>209</sup>

Artikel 365 van het Wetboek van Strafvordering geeft een regeling voor de openbaarmaking van stukken die bij de strafrechter aanwezig zijn.<sup>210</sup> Dit artikel bevat een bijzondere en uitputtende regeling voor openbaarmaking, die aan de Wob derogeert.<sup>211</sup>

<sup>200</sup> Wet van 3 december 1987, *Stb.* 1987, 635.

<sup>201</sup> Wet van 7 februari 2002, *Stb.* 2002, 148, in werking getreden op 29 mei 2002.

<sup>202</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 62-72 en 88-89 (MvT).

<sup>203</sup> Wet van 28 september 2006, *Stb.* 2006, 475, in werking getreden op 1 januari 2007.

<sup>204</sup> Wet van 21 juni 1990, *Stb.* 1990, 414, gedeeltelijk in werking getreden op 17 augustus 1990 en volledig van kracht op 17 februari 1991. Ingetrokken bij wet van 21 juli 2007, *Stb.* 2007, 300.

<sup>205</sup> ABRvS 4 maart 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AN6856, *AB* 2002/39, m.nt. S.E. Zijlstra onder *AB* 2002/41 en *Gst.* 2007/82.

<sup>206</sup> Wet van 15 december 1994, *Stb.* 1994, 874, in werking getreden op 1 januari 1995.

<sup>207</sup> Wet van 29 maart 1828, *Stb.* 1828, 14, in werking getreden op 1 oktober 1838.

<sup>208</sup> ABRvS 18 februari 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO3890, *AB* 2004/143, m.nt. P.J. Stolk en *JB* 2004/44, m.nt. G. Overkleef-Verburg.

<sup>209</sup> Wet van 15 januari 1921, *Stb.* 1921, 14, in werking getreden op 1 januari 1926.

<sup>210</sup> ABRvS 21 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU8863, *AB* 2012/42, m.nt. P.J. Stolk.

<sup>211</sup> Is recent bevestigd in ABRvS 26 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:614.



## 6. De verhouding tussen Wpg en Wob

### 6.1 Algemeen

In de vorige hoofdstukken is een beschrijving gegeven van het begrip politiegegevens en hoe deze gegevens door de politie worden verwerkt. Politiegegevens mogen alleen worden verwerkt voor doeleinden die in de Wpg worden genoemd. Deze doelen worden uitgewerkt in de artikelen 8 tot en met 14 van de Wpg. Het belangrijkste doel waar de politie mee te maken heeft zijn *niet-gerichte verwerking* van politiegegevens in de uitvoering van de dagelijkse politietaak. Deze dagelijkse politietaak omvat de surveillance, de afhandeling van verkeerszaken, zoals aanrijdingen en controle van de maximum snelheid, eenvoudig recherchewerk, het verlenen van hulp en het handhaven van wetten en voorschriften.

Daarnaast vindt er ook *gerichte verwerking* van politiegegevens plaats. Deze verwerking ziet op onderzoeken die gericht zijn op de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval. In de memorie van toelichting bij de Wpg wordt beschreven wat nu onder een bepaald geval moet worden verstaan.<sup>212</sup> Dit is een naar tijd beperkte gebeurtenis of situatie dan wel een serie van gebeurtenissen. Als voorbeelden worden genoemd: een meer omvangrijk opsporingsonderzoek, bijvoorbeeld moord, een verkennend onderzoek naar veel drugsmisdaad in een bepaald gebied en een onderzoek naar overlast in een woonwijk of naar jeugdproblematiek of verboden wapenbezit.

Dagelijks wordt bij niet-gerichte en gerichte verwerking van politiegegevens veel informatie verzameld en opgeslagen in de digitale systemen van de politie. Ook wordt er nog steeds veel papierwerk gedaan. Alles wat de politie aan informatie verwerkt is ter inzage van betrokkene. Dit wordt het recht op kennisneming genoemd en is met formaliteiten omgeven, zoals het vaststellen van de identiteit van de verzoeker en het betalen van een gering bedrag voor de vergoeding van kosten. Betrokkene zelf heeft het recht om inzicht te krijgen over hetgeen over hem bij de politie is vastgelegd. De bedoeling daarvan is dat betrokkene kan nagaan of zijn gegevens wel juist worden verwerkt en of er eventueel aanleiding is om deze in rechte aan te vechten, wanneer blijkt dat de gegevens niet correct zijn. Het recht op kennisneming is een individueel recht. Dit recht is echter niet absoluut en kan worden beperkt als dit noodzakelijk is.<sup>213</sup> De noodzaak van de beperking van het recht op kennisneming is onder andere aan de orde bij de bestrijding van strafbare feiten. De opsporing zou gefrustreerd kunnen worden wanneer een verdachte kennis zou kunnen nemen van politiegegevens in een tegen hem lopend opsporingsonderzoek.

Verder heeft de wetgever in de Wpg bij het verwerken van politiegegevens ook het *verstrekken van politiegegevens* betrokken. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het *bekendmaken* en het *ter beschikking stellen van politiegegevens*. Wat wordt nu met dit onderscheid bedoeld? Het

---

<sup>212</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 43 (MvT).

<sup>213</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 84 (MvT).

*ter beschikking stellen* heeft betrekking op verstrekkingen tussen de politie onderling en de Koninklijke marechaussee. Dit wordt ook wel aangeduid als interne verstrekkingen. Het *bekendmaken van politiegegevens* heeft betrekking op het verstrekken van politiegegevens aan anderen dan de politie zelf en de Koninklijke Marechaussee. Dit wordt externe verstrekkingen genoemd.

Met ‘anderen’ wordt bedoeld personen en instanties die in de Wpg of bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen.<sup>214</sup> In de Wpg en het Bpg worden deze personen en instanties limitatief opgesomd. Dit wordt het gesloten verstrekkingenregiem genoemd.

De Wob gaat echter van een geheel ander principe uit. Deze wet is bedoeld om maximale openbaarheid te geven over het overheidshandelen en het voor burgers mogelijk te maken daarop controle uit te oefenen. Alle overheidsinformatie is openbaar, tenzij er een uitzonderingsgrond of een beperking van toepassing is.

Ook de politie als bestuursorgaan valt onder de werkingssfeer van de Wob. Regelmatig ontvangt de politie verzoeken op grond van de Wob. Deze Wob-verzoeken kunnen verdeeld worden in bepaalde categorieën. Zo zijn er verzoeken waarbij op grond van de Wob informatie wordt opgevraagd ten aanzien van verkeersgedragingen, de zogenoemde “verkeerswobjes”. Daarnaast worden er Wob-verzoeken ingediend op het gebied van de handhaving van wetten en voorschriften, zoals de controle op de verleende wapenvergunning. Als laatste categorie kan genoemd worden de Wob-verzoeken, die betrekking hebben op de bedrijfsvoering van de politie, zoals bijvoorbeeld aanrijtijden bij meldingen, preventief fouilleren en politieoptreden bij demonstraties.

Beide wetten, de Wpg en de Wob, zijn van toepassing op de politie. Dit levert bij het opvragen van politiegegevens in de praktijk nogal eens spanning op. Welke wet is nu van toepassing: de Wpg of de Wob?

Het onderscheid tussen de Wpg en de Wob is schematisch als volgt weer te geven:

| <b>Wet politiegegevens</b>                                                                 | <b>Wet openbaarheid van bestuur</b>                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschermingswet                                                                            | Openbaarmakingswet                                                                                                    |
| Regelt ter beschikking stellen/verstrekken en recht op kennisneming                        | Regelt actieve en passieve openbaarmaking                                                                             |
| Gaat om de verwerking van politiegegevens                                                  | Gaat om overheidsinformatie                                                                                           |
| Onderscheid tussen recht op kennisneming voor iemand tot 16 jaar en vanaf 16 jaar en ouder | Geen onderscheid naar leeftijd. Een ieder kan een verzoek om informatie over een bestuurlijke aangelegenheid indienen |
| Gesloten verstrekkingenregiem                                                              | Alle overheidsinformatie is openbaar, tenzij...                                                                       |
| Bijzondere regeling, waarvan niet volledig duidelijk is of die aan de Wob derogeert        | Wob is algemene regeling die wijkt voor uitzonderende bijzondere regeling                                             |
| Uitzonderingsgronden                                                                       | Absolute en relatieve uitzonderingsgronden en beperkingen                                                             |

<sup>214</sup> Artikel 16 tot en met 24 van de Wpg en paragraaf 4 van het Bpg.

Aan de hand van een tweetal casus en de daarbij van toepassing zijnde jurisprudentie zal uitgelegd worden hoe de Wpg en de Wob zich tot elkaar verhouden en waar dit spanning oplevert.

## **6.2 Casus verkeersgedragingen**

In een democratische rechtsstaat is het een groot goed dat overheidsinformatie openbaar is. Eerder is al betoogd dat openbaarheid van bestuur een grondwettelijk uitgangspunt is. Daarnaast hebben burgers recht om te weten wat er over hen in verwerkingen van politiegegevens is opgenomen. Zij hebben daarvoor het instrument van het recht op kennisneming, ook wel het inzagerecht genoemd, op grond van de Wpg. Anderzijds gebruiken burgers ook meer en meer de regels zoals die zijn gegeven in de Wob over het indienen van een verzoek om informatie. Maar burgers hanteren hun rechten niet altijd om uitsluitend geïnformeerd te worden. Er zijn bij hen ook andere motieven, zoals bijvoorbeeld het laten vernietigen van een opgelegde boete wegens het overtreden van de maximumsnelheid, het negeren van een rood verkeerslicht, fout parkeren, het niet dragen van de autogordel of het niet handsfree bellen in de auto.

De afgelopen jaren hebben diverse bedrijven zich gespecialiseerd in het administratief beroep instellen tegen opgelegde verkeersboetes.<sup>215</sup> Jaarlijks worden er vele miljoenen verkeersboetes uitgeschreven.<sup>216</sup> Deze verkeersboetes vallen onder het bestuursrecht. Het zijn de zogeheten Mulderfeiten. De ervaring van deze bedrijven leert dat het zinvol is om administratief beroep<sup>217</sup> in te stellen. Gebleken is dat het nogal eens voorkomt dat de officier van justitie of de rechter de boetes vernietigt wegens vormfouten. De werkwijze is als volgt. Zodra iemand een verkeersboete via het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) heeft opgelegd gekregen kan betrokkene via de website van één van de betreffende bedrijven een formulier invullen waarin dan een medewerker van dat bedrijf gemachtigd wordt om hem of haar te vertegenwoordigen voor het aanwenden van de passende rechtsmiddelen en het opvragen van de nodige gegevens op grond van onder andere de Wob.

Vervolgens worden – op grond van de artikelen 3 en 6 van de Wob – bij de politie alle relevante documenten met betrekking tot het Mulderfeit opgevraagd, zoals de flitsfoto, de ijkrapporten van de technische apparatuur, alsmede alle aanstellinggegevens van de verbalisant(en).

Daarbij wordt strikt gelet op de termijnen. Zodra er vier weken om zijn – de wettelijke termijn waarbinnen in eerste instantie gereageerd moet worden – en er is nog geen informatie ontvangen, dan wordt namens de belanghebbende onmiddellijk een bezwaarschrift ingediend bij het bestuursorgaan dat de informatie moet verstrekken. Het niet op tijd verstrekken van de benodigde gegevens wordt opgevat als een fictieve weigering om een besluit te nemen. Ook het

---

<sup>215</sup>(< <http://www.meerts.nl>>); (<http://www.boeteservice.nl>); (<http://salusjuristen.nl>>).

<sup>216</sup>In 2013 werden 10.334.619 verkeersboetes opgelegd. <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/02/07/ruim-miljoen-verkeersovertredingen-in-2013.html>.

<sup>217</sup> Artikel 6 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften(Wahv).

toesturen van de gevraagde informatie zelf is een besluit van een bestuursorgaan, waartegen bezwaar kan worden ingediend.

Bij deze procedure van gegevens opvragen doet zich het volgende voor. Aanvankelijk werden de gegevens ten aanzien van de verkeersovertreding in het geheel niet verstrekt. De motivering hiervoor was dat alle gegevens met betrekking tot de gedraging als politiegegevens in de zin van de Wpg moesten worden beschouwd. Later werd alleen de foto van de gedraging verstrekt. Wanneer een beroepschrift werd ingediend dan konden alleen de op dit beroepschrift betrekking hebbende stukken, die ter griffie zijn neergelegd, worden ingezien en daarvan afschriften of uittreksels worden gevraagd.

Dit leidde tot ongenoegen bij degenen die zich schuldig hadden gemaakt aan een verkeersovertreding omdat men in een eerder stadium over alle relevantie informatie wilde beschikken en niet uitsluitend over een foto van de gedraging of alleen de gedingstukken die de officier van justitie bij het beroepschrift had gevoegd.

Daarom werd al gauw overgestapt op het opvragen van de gegevens met betrekking tot het Mulderfeit op grond van de Wob, omdat dit een succesvolle weg bleek te zijn voor het opvragen van alle stukken met betrekking tot de betreffende gedraging.

Een uitspraak die in dit verband van belang is, is een uitspraak van de Afdeling van 15 juni 2005.<sup>218</sup> Wat waren de feiten? De officier van justitie te 's-Gravenhage had bij zijn besluit van 24 juni 2002 een verzoek om overlegging van stukken afgewezen voorzover de stukken niet op grond van artikel 11, vierde lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv)<sup>219</sup> waren verstrekt. Dit artikel heeft betrekking op de kennisneming van gedingstukken in een geschil ten aanzien van een verkeersovertreding. Betrokkene verzocht de officier van justitie om een kopie of een afschrift van alle bewijsmiddelen die tot de administratieve sanctie hadden geleid. Dit betrof niet alleen de foto van de gedraging, maar ook alle gegevens over de betrouwbaarheid van het snelheidsmeetapparaat en de reproduceerbaarheid van de gegenereerde informatie. Hij verzocht om een aantal concreet opgesomde stukken, zoals het proces-verbaal van de overtreding. De officier van justitie wees het verzoek af omdat de Wahv geen formeel recht op inzage of op afschriften van de processtukken toekent. De foto kreeg betrokkene wel toegezonden, maar het toezenden van het ijkrapport van de gebruikte meetapparatuur werd niet gehonoreerd. Uit de context van de uitspraak kan worden opgemaakt dat deze informatie was opgevraagd op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wob.

Zowel de rechtbank als de Afdeling kwam tot de conclusie dat de officier van justitie op het verzoek van betrokkene had beslist met voorbijzien aan de bepalingen van de Wob. Artikel 11 van de Wahv voorziet niet in een publieke openbaarmaking van informatie, maar in een bij-

---

<sup>218</sup> ABRvS 15 juli 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT7485, AB 2005/259, m.nt. P.J. Stolk, JB 2005/230, m.nt. G. Overkleef-Verburg.

<sup>219</sup> Wet van 3 juli 1989, *Stb.* 1990, 435, in werking getreden op 1 september 1990. Ook wel genoemd Wet Mulder.

zondere regeling tot kennisneming van de gedingstukken door partijen in een procedure. Dit zet de Wob niet opzij.

In aansluiting op de vorige uitspraak wordt nu een recente uitspraak van de rechtbank Den Haag belicht. In deze uitspraak komt naar voren dat in verband met een verkeersovertreding informatie wordt opgevraagd op basis van de Wob, maar waarbij het bestuursorgaan de informatie verstrekke op grond van de Wpg.<sup>220</sup>

Betrokkene had in september 2012 bij de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) te Utrecht schriftelijk gevraagd om een achttal documenten te verstrekken met betrekking tot een verkeersovertreding. Het CVOM stuurde alleen het CJIB zaakoverzicht aan betrokkene toe en voor de overige zeven documenten werd het Wob-verzoek doorgezonden naar de politieregio Drenthe.

Deze politieregio wees het verzoek van betrokkene op grond van de Wob af, maar verstrekke op grond van de Wpg zes afschriften van de gevraagde documenten. Voor de logfile van de gemaakte foto met behulp van de radarapparatuur werd verwezen naar het Boete Volgservice Systeem.

Bij de beslissing op bezwaar handhaafde de politieregio Drenthe zijn standpunt dat de gevraagde stukken op basis van de Wpg waren verstrekt en niet op basis van de Wob. Betrokkene – als eiser in het geding – stelde tegen dit besluit beroep in.

Bij de behandeling van dit beroep gaf de gemachtigde van de eiser aan dat de beroepsgronden zich niet zozeer waren gericht tegen het al dan niet ontvangen van de stukken, maar tegen de rechtsgrond op basis waarvan die stukken waren verstrekt.

De rechtbank oordeelde dat weliswaar het rechtsgevolg van openbaarmaking op grond van de Wob een ander is dan het geven van inzage op grond van de Wpg, maar dat de stukken ongeclausuleerd zijn verstrekt en dat eiser naar eigen inzicht de stukken kan gebruiken zonder dat daaruit voor hem nadelige gevolgen voortvloeien. De rechtbank was verder van mening dat uit dit verschil in rechtsgevolg geen procesbelang kan worden afgeleid en dat een inhoudelijke behandeling van het beroep de eiser rechtens niet in een betere positie zou komen. Hij had immers alles gekregen waarom hij had gevraagd, behalve dan de logfile, maar deze was via internet openbaar gemaakt en de Wob voorziet niet in een artikel dat de technische wijze van openbaarmaking van de informatie regelt, aldus de rechtbank.

In het kader van deze paragraaf is het tevens interessant om de uitspraak van de Afdeling van 25 september 2013 te bespreken.<sup>221</sup> Wat was er aan de hand? In januari 2011 diende een inwoner van de gemeente Hengelo bij alle politieregio's van Nederland een informatieverzoek in en vroeg daarbij op grond van de Wob om alle stukken die betrekking hadden op verkeersovertredingen, zoals overtredingen snelheid en/of rijden door rood licht, van een 20-tal met naam genoemde bewindspersonen. Het ging hem om verkeersovertredingen vanaf 1 januari

---

<sup>220</sup> Rb Den Haag 9 juli 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:10334.

<sup>221</sup> ABRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1212.

2008 en had uitsluitend belangstelling voor de op de overtredingen betrekking hebbende foto's, filmbeelden en processen-verbaal.

Het verzoek om verstrekking van de gevraagde documenten werd bij besluiten van 7 februari 2011, 11 februari 2011 en 14 februari 2011 van drie korpsbeheerders van politieregio's afgewezen. Bij drie afzonderlijke besluiten van 9 mei 2011 hebben die drie korpsbeheerders de door appellant daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Daarnaast diende dezelfde inwoner van Hengelo bij alle politieregio's in februari 2011 een Wob-verzoek in waarin hij om verstrekking van de vijf meest recent ingediende verzoeken op grond van de Wob van burgers over verkeersovertredingen en alle documenten die naar aanleiding van die verzoeken waren verstrekt. Dit verzoek werd gedeeltelijk afgewezen. Waarom gedeeltelijk? In het betreffende besluit op het Wob-verzoek werd onderscheid gemaakt tussen algemene stukken en specifieke stukken. De algemene stukken hadden betrekking op onder andere de aanstellingsbesluiten van de verbalisant, de akte van beëdiging, het ijkrapport en de meetlijst. Deze stukken werden verstrekt op grond van de Wob, waarbij gegevens werden geanonimiseerd op grond van artikel 10, eerste lid, onder d en tweede lid, onder e, van de Wob. De specifieke stukken, zoals het (mini)proces-verbaal, zaakoverzicht/zaakgegevens, feitedetails en foto, werden verstrekt op grond van de Wpg, maar eveneens geanonimiseerd omdat uitsluitend betrokkene het recht op kennisneming heeft. Met betrokkene wordt bedoeld de burger die de verkeersovertreding heeft gepleegd. De inwoner van Hengelo als informatieverzoeker komt het inzagerecht op grond van de Wpg namelijk niet toe.

Tegen de betreffende besluiten werden bezwaren ingediend, maar deze bezwaren werden bij besluiten van vier korpsbeheerders ongegrond verklaard.

Vervolgens werd beroep ingesteld bij de rechtbank Middelburg. Uniek daarbij is dat het verweer van alle korpsbeheerders van de politieregio's tegen dit beroep werd gecoördineerd vanuit de politieregio Zeeland en waarbij in dit verband de beroepszaken van de betreffende politieregio's werden gevoegd op grond van artikel 8:14 van de Algemene wet bestuursrecht. De bestuursrechter van de rechtbank Middelburg deed op 22 maart 2012 uitspraak en verklaarde de ingestelde beroepen ongegrond.<sup>222</sup> Tegen deze uitspraak werd hoger beroep ingesteld.

De Afdeling behandelde het hoger beroep in een zitting op 18 april 2012 en bepaalde in een tussenuitspraak<sup>223</sup> van 22 mei 2013 dat de korpschef van de Nationale politie werd opgedragen om binnen acht weken na verzending van deze tussenuitspraak de gebreken in de besluiten van 9 mei 2011 te herstellen. De Afdeling achtte de besluiten namelijk onvoldoende gemotiveerd. Bij besluit van 3 juli 2013 heeft de korpschef ter uitvoering van de tussenuitspraak op de bezwaren tegen de besluiten van 7 februari 2011, 11 februari 2011 en 14 februari 2011 beslist en de bezwaren ongegrond verklaard.

---

<sup>222</sup> Rb Middelburg 22 maart 2012, ECLI:NL:RBMID:2012:BW0570.

<sup>223</sup> ABRvS 22 mei 2013, ECLI:RVS:2013:CA0634, *JB* 2013/133, m.nt. G. Overkleef-Verburg.

In de einduitspraak van de Afdeling van 25 september 2013<sup>224</sup> betoogde de korpschef dat het opvragen en raadplegen van de verkeersovertradingen van de twintig met naam genoemde bewindspersonen moet worden aangemerkt als het verwerken van politiegegevens zoals dat bedoeld is in artikel 1, onder c, van de Wpg en dat verwerking van politiegegevens slechts is toegestaan als dat noodzakelijk is voor de bij of krachtens de Wpg geformuleerde doeleinden.<sup>225</sup> Het beantwoorden van Wob-verzoeken valt niet onder die doeleinden.

Verder betoogde de korpschef dat wanneer de Afdeling van oordeel mocht zijn dat hij toch verplicht zou zijn om de politiebestanden te raadplegen voor de behandeling van de Wob-verzoeken dat de gevraagde informatie in deze specifieke situatie in zijn geheel moet worden aangemerkt als politiegegevens waarop de Wob niet van toepassing is, maar de Wpg. De korpschef stelde zich op dit standpunt omdat in dit specifieke geval om een groep van bewindspersonen ging, die een beperkt privéleven kennen. Aangezien in de gevraagde documenten ook locatiegegevens zijn opgenomen wordt identificatie eenvoudiger gemaakt.

De Afdeling volgde de korpschef niet in zijn redenering dat hij niet aan de Wob-verzoeken kon voldoen omdat artikel 1, onder c, en artikel 3, van de Wpg daaraan in de weg zouden staan. De Afdeling betoogde dat de aangehaalde artikelen van de Wpg uitsluitend zien op het verwerken van politiegegevens en voor zover de gevraagde informatie niet ziet op politiegegevens die artikelen niet aan de orde zijn. Een beroep op deze artikelen zou verder tot het onbedoelde resultaat leiden dat niet kan worden vastgesteld of een bepaald gegeven al dan niet onder de Wob valt. Er zal eerst onderzocht moeten worden of de gevraagde informatie als politiegegevens moet worden aangemerkt. Dan pas kan een beroep worden gedaan op artikel 1, onder c, en artikel 3 van de Wpg.

Naar vaste rechtspraak is bij de beoordeling of gegevens als politiegegevens moeten worden aangemerkt onder meer bepalend of die gegevens een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon betreffen. Daarbij dient met inachtneming van de specifieke context van plaats, tijd en aantal betrokken personen, te worden beoordeeld of die gegevens alleen of in combinatie met andere gegevens zo kenmerkend zijn voor een persoon dat deze daarmee kan worden geïdentificeerd.

Gelet op deze rechtspraak heeft de korpschef terecht het standpunt ingenomen dat het niet noodzakelijk is dat identificatie van een bepaalde bewindspersoon daadwerkelijk plaatsvindt, maar de mogelijkheid bestaat dat identificatie *kan* plaatsvinden.

In de tussenuitspraak had de Afdeling de korpschef de opdracht gegeven om te motiveren of en, zo ja, op welke grond(en) de Wob aan de verstrekking van bepaalde documenten, zoals processen-verbaal, ijkrapporten, aanstellingsbesluiten en bevoegdheidscertificaten van de betrokken politieambtenaren in de weg zou staan.

---

<sup>224</sup> ABRvS 25 september 2013, ECLI:RVS:2013:2012.

<sup>225</sup> Artikel 3, eerste lid, van de Wpg.

Omdat de korpschef niet had onderzocht of de gevraagde informatie aanwezig was en omdat de gegeven motivering in het besluit van 3 juli 2013 te algemeen was geformuleerd werd het beroep tegen dit besluit gegrond verklaard. De Afdeling zag geen aanleiding om in de zaak zelf te voorzien, omdat niet op voorhand is uitgesloten dat de korpschef de gevraagde informatie in redelijkheid kan weigeren met een beroep op één van de in artikel 10, tweede lid, van de Wob genoemde belangen, waaronder het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Uit de beschrijving van deze uitspraak blijkt duidelijk dat steeds moet afgewogen of de gevraagde informatie onder de werking van de Wpg valt of dat de Wob van toepassing is. Dit spitst zich toe op het begrip politiegegevens en overige gegevens. Hierbij kan dan het beoordelingskaders van de Wpg en de Wob worden toegepast. Ten aanzien van de Wpg geldt dan het inzagerecht van artikel 25 in samenhang met artikel 27 van de Wpg en met betrekking tot de Wob kan dan eventueel een beroep worden gedaan op de uitzonderingsgronden en beperkingen van artikel 10 en 11 van de Wob om bepaalde documenten niet of gedeeltelijk niet te verstrekken.

### **6.3 Casus opsporingstaak en toezichthoudende taak politie**

In de vorige paragraaf werd stilgestaan bij het recht op kennisneming van gegevens en het opvragen van informatie met betrekking tot verkeersgedragingen en de daarbij opgelegde verkeersboetes. In deze paragraaf bespreek ik de opsporingstaak en de toezichthoudende taak van de politie.

De politie neemt dagelijks vele tientallen aangiftes op wegens gepleegde misdrijven. Dit varieert van geringe vermogensdelicten, zoals winkeldiefstal, tot ernstige geweldsmisdrijven, zoals doodslag en moord. Deze aangiftes worden verwerkt in de bedrijfsprocessensystemen van de politie. De informatie die bijeen gebracht wordt vormt in eerste aanleg het politiedossier, waaruit vervolgens een strafdossier wordt samengesteld, dat ingezonden wordt naar het openbaar ministerie. In het politiedossier zijn politiegegevens opgenomen en die gegevens vallen onder de werking van de Wpg. Daarnaast is op het betreffende politiedossier ook de Wob van toepassing. In dit verband is een uitspraak van de Afdeling uit 2006<sup>226</sup> interessant om te bespreken. Hoewel deze uitspraak verband hield met de destijds geldende Wpolr is deze uitspraak nog steeds van belang bij de uitleg van het begrip persoonsgegevens/politiegegevens en de documenten waarin ze zijn vervat.

Wat was er aan de hand? Op 15 april 2005 werd in de binnenstad van Leeuwarden racistische posters aangetroffen. De gemeente Leeuwarden verwijderde deze posters en deed aangifte bij de politie Leeuwarden, regiokorps Fryslân. Vervolgens vroeg een journalist een kopie van de racistische poster op. Ook wilde hij de aangifte en de daarbij behorende documenten ontvan-

---

<sup>226</sup> ABRvS 29 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ3237, JB 2007/13 en AB 2007/24, m.nt. P.J. Stolk.



gen. De korpsbeheerder van de politieregio Fryslân weigerde de gevraagde informatie toe te sturen aan de journalist. Hij deed daarbij een beroep op de Wpolr die toen van kracht was en motiveerde dit als volgt.

De aangifte en de kennisgeving daarvan aan het Crime Team van de politie Fryslân vielen naar het oordeel van de korpsbeheerder niet onder het regime van de Wob, maar onder het regime van de Wpolr. Op grond daarvan kon een derde geen verzoek tot inzage indienen. Ten aanzien van de posters nam de korpsbeheerder het standpunt in dat deze bij de aangifte behoorden en dat op grond daarvan geen afschriften konden worden verstrekt. Later corrigeerde de korpsbeheerder deze motivering en was hij van mening dat de posters, hoewel die geen persoonsgegevens bevatten en niet onder het regime van de Wpolr vielen, toch onderdeel bleven uitmaken van de aangifte. Evenmin vielen de posters onder het regime van de Wob, omdat ze geen betrekking hadden op een bestuurlijke aangelegenheid. De rechtbank volgde de korpsbeheerder in zijn motivering en was van mening dat de korpsbeheerder zich terecht op het standpunt had gesteld dat de Wpolr aan de verstrekking van de gevraagde afschriften in de weg stond.

De Afdeling was echter een andere mening toegedaan en oordeelde, nadat kennis was genomen van de vertrouwelijk overlegde stukken, dat deze stukken niet uitsluitend of grotendeels persoonsgegevens in de zin van de Wpolr bevatten, gelezen in samenhang met de Wbp. De korpsbeheerder was er dan ook ten onrechte vanuit gegaan dat de betreffende stukken integraal onder de werking van de Wpolr vielen en ten onrechte geen toepassing had gegeven aan de Wob. Volgens de wetsgeschiedenis<sup>227</sup> en jurisprudentie<sup>228</sup> van de Afdeling vormde de Wpolr een uitputtende regeling ten opzichte van de Wob, maar de Wpolr is echter uitsluitend van toepassing op persoonsgegevens. Wanneer het om andere gegevens dan persoonsgegevens gaat is de Wob van toepassing. Het document waarin de persoonsgegevens zijn vermeld valt als zodanig niet onder de Wpolr.<sup>229</sup> Dit betekent dat in de praktijk steeds moet worden beoordeeld en worden afgewogen welke informatie onder de Wpolr valt en welke onder de Wob.

Een uitspraak van meer recente datum is de uitspraak van Afdeling<sup>230</sup> over het verstrekken van de politiejournalen en eventuele andere aantekeningen die door de politie Brabant Zuid-Oost waren gemaakt in het kader van een verricht opsporingsonderzoek. Hiervoor was een verzoek ingediend op grond van de Wpg en de Wob. Aanvankelijk had de korpsbeheerder het verzoek afgewezen, maar toen er bezwaar werd ingediend tegen het besluit van de afwijzing werd het bezwaar gegrond verklaard en de politiejournalen met toepassing van de Wpg en de Wob gedeeltelijk verstrekt.

Vervolgens werd beroep ingesteld en de rechtbank overwoog dat de niet verstrekte gegevens uit de politiejournalen als politiegegevens als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder a, van de

---

<sup>227</sup> *Kamerstukken II* 1985/86, 19 589, nr. 3, p. 9 (MvT).

<sup>228</sup> ABRvS 4 maart 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AN6856, *AB* 2002/39, m.nt. S.E. Zijlstra onder *AB* 2002/41 en *Gst.* 2007/82.

<sup>229</sup> ABRvS 11 februari 2004, ECLI:NL:RVS:A03393, *AB* 2004/153, m.nt. P.J. Stolk.

<sup>230</sup> ABRvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6514, *JB* 2012/254, m.nt. G. Overkleef-Verburg.

Wpg moesten worden aangemerkt. Tevens was de rechtbank van mening dat aan de weigering om met name genoemde verklaringen te verstrekken ten onrechte artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob ten grondslag was gelegd. Waarom oordeelde de rechtbank dit? Omdat de korpsbeheerder onvoldoende had gemotiveerd dat het in artikel 27, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wpg genoemde belang zich tegen de mededeling verzette. De rechtbank nam daarbij in aanmerking dat een deel van de in de journalen vermelde personen mogelijk verklaringen hadden afgelegd, die tevens in het strafdossier waren opgenomen en dat de korpsbeheerder niet meer beschikte over het opgemaakt eindproces-verbaal, maar dat de betreffende stukken nog wel via het Openbaar Ministerie of via de rechtbank ingezien zouden kunnen worden.<sup>231</sup>

In hoger beroep nam de Afdeling met toepassing van artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb kennis van de niet verstrekte gegevens. Deze gegevens betroffen namen, adressen met uitzondering van de woonplaats, telefoonnummers en geboortedata van vrienden, familieleden van het slachtoffer, alsmede van verzoeker en van getuigen. De Afdeling was met de rechtbank van oordeel dat deze gegevens als politiegegevens moesten worden aangemerkt en dat in zoverre terecht de Wpg was toegepast.

De Afdeling was het echter niet met de rechtbank eens dat al deze politiegegevens jegens verzoeker aangemerkt konden worden als zijn persoon betreffende politiegegevens, zoals dit omschreven is in artikel 25 van de Wpg. Voor zover deze politiegegevens betrekking hadden op anderen dan verzoeker konden deze gegevens niet worden aangemerkt als politiegegevens die op hem betrekking hadden en vielen derhalve niet onder het bereik van artikel 25 van de Wpg en konden daarom niet aan hem worden verstrekt.

Voor zover de politiegegevens betrekking hadden op zowel de verzoeker als op derden oordeelde de Afdeling dat de rechtbank terecht had overwogen dat het wel politiegegevens waren die verzoeker betroffen en daarmee onder het recht op kennisneming vielen, maar de rechtbank had ten onrechte overwogen dat de korpsbeheerder per politiegegeven had moeten motiveren of en waarom het belang van de uitzondering van gewichtige belangen van derden zich tegen mededeling verzette en ten onrechte het besluit op bezwaar om die reden had vernietigd. De Afdeling overwoog hierbij dat de korpsbeheerder zich in alle redelijkheid op het standpunt had mogen stellen dat een nadere motivering per persoonsgegeven in het onderhavige geval al snel had geleid tot identificatie van de persoon die de verklaring had afgelegd. Hierdoor zou de veiligheid van die persoon in gevaar kunnen komen.

In vorenstaande uitspraak wordt duidelijk gemaakt wat de afbakening moet zijn van het recht op kennisneming op grond van artikel 25 van de Wpg in combinatie met een beperking van de motiveringsplicht bij toepassing van de betreffende uitzonderingen in artikel 27 van de Wpg. De beperking van de motiveringsplicht ziet dan op het risico van identificatie en de veiligheid

---

<sup>231</sup> Rb 's-Hertogenbosch 30 mei 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BQ7115.

van personen. Tevens is deze uitspraak van belang in het licht van de afbakening van de reikwijdte en aanvullende werking van de Wob in relatie tot de Wpg.<sup>232</sup>

In paragraaf 4.5.2. onder punt c (*opsporing en vervolging van strafbare feiten*) is reeds ingegaan op Wob-verzoeken die te maken hebben met de tactieken en strategieën bij optredens van de politie. In verband daarmee is nog een uitspraak van de Afdeling vermeldenswaardig.<sup>233</sup>

Het betreft hier een uitspraak over het openbaar maken van informatie over het beëindigen van een feest in Zoetermeer in april 2007 en een demonstratie in Zoetermeer in december 2007. Het verzoek was tweeledig. Enerzijds werd gevraagd om openbaarmaking van de woonplaatsen en geboortejaren van de aangehouden verdachten en van de slachtoffers en getuigen. Anderzijds werd gevraagd om openbaarmaking van delen van het draaiboek van de politie voor de demonstratie en de tijdens de demonstratie gemaakte aantekeningen.

Ten aanzien van het openbaar maken van de woonplaatsen en geboortejaren oordeelde de Afdeling dat de rechtbank terecht had beslist dat deze persoonsgegevens zijn waarop de Wpg van toepassing is en derhalve als politiegegevens kunnen worden aangemerkt. De korpsbeheerder had zich dus terecht op het standpunt gesteld dat *woonplaats* en *geboortjaar* persoonsgegevens zijn.

Met betrekking tot het draaiboek van de politie voor de demonstratie had de korpsbeheerder terecht een beroep gedaan op de uitzonderingsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wob en dat hij had mogen afzien van openbaarmaking van de betreffende documenten.

Over het openbaar maken van de gemaakte aantekeningen van de demonstratie was de Afdeling het niet eens met de uitspraak van de rechtbank. De korpsbeheerder had het openbaar maken van de aantekeningen geweigerd met een beroep op het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken gecontroleerde personen. Verder was hij van mening dat de aantekeningen persoonlijke beleidsopvattingen van de agenten bevatten en dat op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob, openbaarmaking achterwege diende te blijven. Waarom was de Afdeling het op dit punt niet eens met de rechtbank? De korpsbeheerder had onderzoek moeten laten doen of er in het korps aantekeningen van de betreffende demonstratie aanwezig waren en indien dit het geval zou zijn geweest de aantekeningen naar inhoud beoordelen of openbaarmaking op grond van de Wob wel of niet geweigerd zou kunnen worden.

## 6.4 Analyse

Welke analyse is er nu te geven over de verhouding tussen de Wpg en de Wob? Het uitgangspunt van de Wpg is dat deze wet privacybescherming biedt aan de persoonsgegevens die de politie in het kader van haar politietaak verwerkt. Deze gegevens zijn niet openbaar voor een

---

<sup>232</sup> ABRvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6514, *JB* 2012, 254; m.nt. G. Overkleef-Verburg.

<sup>233</sup> ABRvS 29 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN8578.

ieder. Dit in tegenstelling tot de informatie en gegevens die op grond van de Wob bij een bestuursorgaan in het kader van een bestuurlijke aangelegenheid opgevraagd kunnen worden.

De Wpolr is er niet voor niets gekomen. De wetgever is namelijk van mening dat bij de politie gegevens berusten die niet geheel vrijwillig van de betreffende persoon afkomstig zijn. Tevens heeft de politie een aparte plaats tussen overheid en burger. Dit betekent dat er een goede bescherming moet zijn van de persoonlijke levenssfeer van de burger en dat zijn persoonsgegevens in veilige handen moeten zijn. Er dient een wettelijke waarborg te zijn dat derden niet zo maar kennis kunnen nemen van informatie die bij de politie aanwezig is. Daarvoor heeft de wetgever het gesloten verstrekkingenregime ontworpen.<sup>234</sup> Volgens de aangehaalde memorie van toelichting is dit regime in samenhang met de opgestelde privacyreglementen<sup>235</sup> een uitputtende regeling.

Bij het ontwerp van de Wpg vindt men in de memorie van toelichting geen verwijzing meer dat de Wpg een uitputtende regeling is. We komen *uitputtende regeling* nog wel tegen bij de toelichting over de bewaartermijnen van artikel 14 van de Wpg. Er wordt daarbij verwezen naar het beginsel van de doelbinding van de Wpg in artikel 3, derde lid, van de wet. Dit heeft echter te maken met de vernietiging van politiegegevens. Van vernietiging kan worden afgezien met het oog op cultuurbehoud.<sup>236</sup>

Wel wordt in de bijlage bij artikel 8.8 van het wetsontwerp Wet open overheid<sup>237</sup> verwezen naar artikel 3, derde lid, van de Wpg. Hiermee wordt aangegeven dat de actieve openbaarmakingsplicht, de actieve openbaarmaking van categorieën, openbaarmaking op verzoek, de uitzonderingsgronden en de persoonlijke beleidsopvattingen in relatie tot het betreffende artikel van de Wpg niet van toepassing is.<sup>238</sup> Of de Wpg tegenover de Wob dan moet worden gezien als een *lex specialis* die aan de Wob derogeert meen ik te betwijfelen.

Bij de implementatie van het Kaderbesluit dataprotectie<sup>239</sup> is artikel 3, derde lid, van de Wpg aangescherpt. In de memorie van toelichting wordt bij dit artikel niet aangegeven dat deze bepaling als een uitputtende regeling moet worden gezien. Er wordt alleen verwezen naar paragraaf 3 van de Wpg. Deze paragraaf gaat over de verstrekking van politiegegevens aan anderen dan de politie en de Koninklijke marechaussee. De zogenoemde *externe verstrekking*.

Daarnaast is er in de jurisprudentie van de bestuursrechter een ontwikkeling te zien. In de Afdelingsuitspraak van 4 maart 1999 wordt de werking van de Wob afgebakend ten opzichte van de Wpolr.<sup>240</sup> In de uitspraak van de Afdeling van 29 november 2006 is het toepassingsbereik

---

<sup>234</sup> *Kamerstukken II* 1985/86, 19 589, nr. 3, p. 9 (MvT).

<sup>235</sup> De Wpolr kende op grond van artikel 9 een reglementsplicht. Deze reglementsplicht is in de Wpg vervallen.

<sup>236</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 66 (MvT).

<sup>237</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 8, p. 22 (gewijzigd voorstel van wet)

<sup>238</sup> Artikelen 3.1, 3.3, 4.1, 5.1, eerste, tweede en vierde lid, en 5.2. van het wetsontwerp Wet open overheid.

<sup>239</sup> Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad van de Europese Unie (*PbEU* 2008, L 350/60).

<sup>240</sup> ABRvS 4 maart 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AN6856, *AB* 2002/39, m.nt. S.E. Zijlstra onder *AB* 2002/41 en *Gst* 2007/82.

van Wob aanzienlijk verruimd.<sup>241</sup> De Afdeling achtte de Wpolr uitsluitend van toepassing op persoonsgegevens en niet op de documenten waarin ze kunnen zijn vervat.

Over het begrip *persoonsgegevens* in de context van de Wpg is nog wel het een ander te zeggen. In de Wpolr werd in de definitiebepaling verwezen naar de omschrijving van persoonsgegevens in de Wbp. Het was toen als volgt geformuleerd: *elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon*. Deze omschrijving was overgenomen uit de Europese Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995.<sup>242</sup>

In de Wpg verdween het begrip persoonsgegevens. Daarvoor in de plaats kwam het begrip *politiegegevens*. Dit begrip was als volgt gedefinieerd: *elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon dat in het kader van de uitoefening van de politietaken wordt verwerkt*. Het eerste gedeelte komt overeen met hetgeen in de Wbp als persoonsgegevens is omschreven. De huidige formulering van het begrip is: *elk persoonsgegevens dat in het kader van de uitoefening van de politietaken wordt verwerkt*.<sup>243</sup>

Waarom is het belangrijk om hierbij stil te staan? In de jurisprudentie wordt onderscheid gemaakt tussen persoonsgegevens als onderdeel van politiegegevens en de documenten waarin ze zijn vervat. Wanneer het uitsluitend om een persoonsgegevens gaat dan is de Wpg van toepassing en niet de Wob. De Wob heeft alleen betrekking op het document waarin het persoonsgegevens voorkomt. In de praktijk betekent dit voor de politie dat bij de beantwoording van een Wob-verzoek steeds via de begripsbepalingen van *politiegegevens* in samenhang met *persoonsgegevens*, zoals dat omschreven is in de Wbp, per document moet worden afgewogen of we nu te maken hebben met een persoonsgegevens of met een document waarin dit is vervat of, wanneer het persoonsgegevens is geanonimiseerd, we uitsluitend van een document kunnen spreken. Dit levert een buitengewoon moeilijke constructie op. De politie ervaart dit als een knelpunt. Het zou juridisch duidelijk moeten zijn dat alle documenten die in het kader van de politietaken worden verwerkt ook daadwerkelijk in zijn geheel onder de Wpg zouden vallen en dat niet steeds zou moeten worden afgewogen of de Wpg van toepassing is of de Wob.

Dat de bestuursrechter ook worstelt met de vraag over de strekking en het begrip persoonsgegevens en het recht op kennisneming daarvan komt tot uitdrukking in de uitspraak van de Rechtbank Middelburg van 15 maart 2012.<sup>244</sup> Een asielzoeker had een afwijzingsbesluit gekregen op een ingediende aanvraag voor een verblijfsvergunning. De asielzoeker vroeg, op basis van het recht op kennisneming (inzagerecht) van artikel 35 van de Wbp,<sup>245</sup> inzage in de juridische analyse, de zogenoemde minuut, die aan de afwijzing ten grondslag lag. Dit verzoek werd

---

<sup>241</sup> ABRvS 29 november 2006, :NL:RVS:2006:AZ3237, JB 2007/13 en AB 2007/24, m.nt. P.J. Stolk.

<sup>242</sup> Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (*PbEG* 1995, L 281/31).

<sup>243</sup> Formulering is aangepast bij de implementatie van het Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad van de Europese Unie (*PbEU* 2008, L 350/60).

<sup>244</sup> Rb Middelburg 15 maart 2012, ECLI:NL:RBMID:2012:BV8942, *Gst.* 2012/103, m.nt. F.C. van der Jagt.

<sup>245</sup> Dit artikel heeft dezelfde strekking als artikel 25 van de Wpg.

niet gehonoreerd omdat de minuut als een intern stuk moest worden beschouwd en geen deel uitmaakte van het afwijzingsbesluit.

Bij de behandeling van de beroepszaak stelt de bestuursrechter van de Rechtbank Middelburg vast dat de Afdeling en de Hoge Raad een verschillende interpretatie van het inzagerecht geven. De Hoge Raad<sup>246</sup> geeft een ruimere interpretatie van het inzagerecht dan de Afdeling.<sup>247</sup> De Afdeling is van oordeel dat het inzagerecht beperkt moet worden uitgelegd.

De rechtbank Middelburg was niet overtuigd dat de uitleg van de Afdeling in lijn is met de Europese privacywetgeving. Daarnaast stelde de rechtbank vast dat er een onderlinge afwijking is tussen de reikwijdte van het inzagerecht in civielrechtelijke en bestuursrechtelijke geschillen. Om die reden besloot de rechtbank over deze twee onderwerpen prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Het arrest dat het Hof van Justitie zal wijzen, zal ongetwijfeld ook gevolgen hebben voor de uitleg van het begrip politiegegevens.

Een volgend problematisch punt is de toepassing van de uitzonderingsgronden en beperkingen van artikel 10 en 11 van de Wob en de uitzonderingen van artikel 27 van de Wpg. Wanneer bij het afwijzen van een Wob-verzoek of het afwijzen van een recht op kennisneming op grond van de Wpg een beroep wordt gedaan op één of meerdere onderdelen van deze artikelen dat dan steeds zorgvuldig moet worden gemotiveerd waarom een betreffende uitzonderingsgrond of beperking van toepassing is. In de praktijk levert dit voor de politie de nodige hoofdbrekens op. Er is echter wel een kentering te zien in de bewustwording bij de politie om bij het toepassen van de uitzonderingsgronden en beperkingen een juiste motivering te hanteren, die de bestuursrechter accepteert in zijn uitspraken. Enerzijds heeft dit te maken met het toenemen van de kennis bij de politie op het gebied van het bestuursrecht en het bestuursprocesrecht en anderzijds dat de bestuursrechter er meer en meer van overtuigd raakt dat de politie als bestuursorgaan een bijzondere plaats inneemt in de rechtsstaat. De politie is niet een 'gewoon' bestuursorgaan en de gegevens die de politie verwerkt hebben te maken met de persoonlijke levenssfeer van burgers. Deze gegevens dienen in vertrouwde handen te zijn en dienen beschermd te zijn tegen het ongelimiteerd opvragen of inzien door derden. Daarvoor is gekozen voor het stelsel van het gesloten verstrekkingenregime.

Privacybescherming en openbaarheid zijn botsende rechtsbelangen. De Wob verplicht bestuursorganen tot openbaarmaking van bestuurlijke informatie. De Wpg is in het leven geroepen om evenwicht te houden tussen de bescherming van de privacy van de burger aan de ene kant en het belang van de rechtshandhaving aan de andere kant. Er moet een balans zijn tussen beide belangen. Die balans is niet aanwezig bij het toepassen van de regelgeving van de Wob ten opzichte van de Wpg. De rechter moet steeds die balans aanbrengen. De wetgever zou eigenlijk die balans moeten aanbrengen. Dat dit (nog) niet is gebeurd heeft waarschijnlijk te

---

<sup>246</sup> Hoge Raad 29 juni 2006, ECLI:NL:HR:2007:AZ4663.

<sup>247</sup> ABRvS 2 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3136.

maken met het feit dat, toen het wetsvoorstel Wpolr (en later de Wpg) in de Tweede Kamer werd behandeld, aan de verhouding van deze wetten(Wpolr en Wpg) tot de Wob nauwelijks aandacht werd besteed. Dat is misschien ook niet verwonderlijk omdat in die jaren de Wob nauwelijks van toepassing was op de gegevensverwerkingen bij de politie. De laatste jaren is daar een aanzienlijke verandering in gekomen. Van de kant van de journalistiek en de nieuwsmedia bestaat er een niet aflatende belangstelling voor politie-informatie, die tot uitdrukking komt in de vele Wob-verzoeken die de politie jaarlijks ontvangt.

## **6.5 Conclusie**

Wanneer we nu de verhouding tussen de Wpg en de Wob ten aanzien van het openbaar maken van politiegegevens in zijn geheel overzien dan kunnen we tot de volgende conclusie komen.

De openbaarheid van overheidsinformatie is een groot goed. De Wob is immers tot stand gekomen met het oog op het feit dat burgers worden betrokken bij de goede en democratische bestuursvoering in ons land. Dit is het uitgangspunt en de bedoeling van de Wob. Wellicht heeft de wetgever daarbij een ideaal beeld voor ogen. De tendens die de laatste jaren bij het indienen van een Wob-verzoek is te zien, is niet zo zeer om betrokken te worden bij de democratische besluitvormingsprocessen, maar meer om bestuurlijke documenten op te vragen om gerechtelijke processen te voeren. Denk maar aan de zogenoemde “verkeerswobjes”. Of dit voorzien is bij het ontwerp en de invoering van de huidige Wob is uit de parlementaire geschiedenis niet te reconstrueren.

Wel is er vanuit de kant van de regering en het parlement aandacht voor de werking van de Wob. In 2003 kondigde de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie een evaluatie van de Wob aan. Deze evaluatie is in 2004 verricht door onderzoekers van de Universiteit van Tilburg. In het rapport werd toen onder andere de aanbeveling gedaan om in de Wob een wettelijke basis neer te leggen voor selectieve verstrekking van informatie. We zijn inmiddels tien jaar verder en we kunnen constateren dat het betreffende rapport geen vervolg heeft gekregen in wijziging van wetgeving ten aanzien van de Wob. Er staan enkele initiatieven op stapel, waarbij recent een geheel nieuw wetsontwerp op het gebied van de openbaarheid van overheidsinformatie is gepresenteerd. Dit wetsontwerp beoogt echter een grotere reikwijdte dan de huidige Wob en houdt geen verbetering of beperking in ten aanzien van het openbaar maken van politiegegevens.

Bij het ontwerp van de Wpolr en de Wpg is er geen relatie gelegd naar de Wob. In de memorie van toelichting van de Wpolr is nog wel stilgestaan dat de Wpolr een uitputtende regeling was ten opzichte van de Wob, maar in de memorie van toelichting bij de Wpg ontbreekt op dit punt een verwijzing. Verondersteld wordt dat dit in het licht van die tijd misschien ook niet nodig was om uitdrukkelijk in de Wpg op te nemen om deze wet in zijn geheel aan te merken als een bijzondere regeling.

Bij het niet openbaar maken van politiegegevens wordt de politie als bestuursorgaan te veel begrensd door hetgeen daarover in de jurisprudentie is geoordeeld. Bij de behandeling van een Wob-verzoek moet er telkens een afweging worden gemaakt wanneer politiegegevens vervat in documenten wel of niet openbaar mogen worden gemaakt. Volgens de bestuursrechter moet zelfs per document, zeg maar per pagina van een mutatie, rapport of proces-verbaal, worden bepaald wat een politiegegeven is en wel in relatie tot het begrip persoonsgegevens. Dit is soms tijdrovend, waarbij het anonimiseren van de informatie niet gemakkelijk is. Het is doorgaans zelfs onmogelijk om een document zodanig van alle persoonsgegevens te ontdoen zonder dat het document herleidbaar is naar een natuurlijke persoon. Er zijn vele voorbeelden te geven dat anonimiseren geen zin heeft omdat in het verband met de overige informatie in de documenten zeer gemakkelijk te achterhalen is over welke persoon of personen het gaat. Dit betekent dat bepaalde documenten nagenoeg geheel blanco verstrekt zouden moeten worden.

Nu de evaluatie van de Wpg recent is aangeboden aan de voorzitter van de Eerste Kamer ligt het naar mijn mening op de van de wetgever om met deze evaluatie de werking van de Wpg in relatie tot de bepalingen van de Wob tegen het licht te houden.

Ik ben van mening dat het noodzakelijk is om in de Wpg een verduidelijking op te nemen wat nu verstaan moet worden onder een document waarin politiegegevens zijn verwerkt. Het begrip politiegegeven gelezen in combinatie met persoonsgegevens wordt in de jurisprudentie beperkt uitgelegd. Over het document waarin ze zijn vervat wordt verder niets in de Wpg aangeduid.

Al met al blijft de verhouding tussen Wpg en Wob bij het openbaar maken van politiegegevens buitengewoon complex. Wanneer op dit punt de wetgeving niet wordt aangepast dan zal de politie in lengte van dagen gebonden blijven aan de interpretatie van de bestuursrechter bij de beoordeling of de politie bij het niet openbaar maken van politiegegevens en de documenten waarin ze zijn vervat terecht een beroep heeft gedaan op de uitzonderingsgronden en beperkingen die genoemd zijn in de artikelen 10 en 11 van de Wob. Een suggestie is om aan artikel 10, eerste lid, van de Wob een nieuwe *absolute* uitzonderingsgrond toe te voegen, waarin verwoord zou kunnen worden dat het verstrekken van informatie achterwege blijft met betrekking tot documenten waarin politiegegevens zijn vervat. Of dit gerealiseerd gaat worden blijft nog even een vraag.

Met de uiteenzetting van de Wob in hoofdstuk 4 en met vorenstaande beschrijving, analyse en conclusie over de verhouding tussen Wpg en Wob is antwoord gegeven op de tweede tot en met de vierde deelvraag van mijn onderzoek.



## 7. Samenvatting

### 7.1 Inleiding

Vanaf het midden van de vorige eeuw heeft de informatisering van de samenleving een enorme vlucht genomen. Persoonsgegevens worden door zeer veel overheidsinstellingen en private instanties verzameld, verwerkt en met anderen gedeeld. De belangrijkste regels voor het omgaan met persoonsgegevens zijn vastgelegd in de Wbp, de opvolger van de Wpr. Deze wet is de Nederlandse uitwerking van de Europese Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995.<sup>248</sup>

Daarnaast hebben we in ons staats- en bestuursrecht te maken met de Wob. Deze wet verplicht bestuursorganen tot openbaarmaking van bestuurlijke informatie, tenzij er uitzonderingsgronden of beperkingen van toepassing zijn.

De verwerking van politiegegevens en de privacybescherming daarvan wordt geregeld in de Wpg. Bij de privacybescherming van politiegegevens moeten we denken aan de beginselen die de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten doel hebben.<sup>249</sup> De Wpg kwam in de periode 2005 tot en met 2007 tot stand en trad op 1 januari 2008 in werking. De wet bevat een nauwkeurige regeling voor het opnemen van politiegegevens en de verstrekking daarvan aan derden.

Privacybescherming en openbaarheid zijn botsende rechtsbelangen. Dit heeft mij ertoe gebracht om in deze studie onderzoek te doen naar de vraag hoe de Wpg en de Wob zich ten opzichte van elkaar verhouden bij de openbaarmaking van politiegegevens.

### 7.2 Wet politiegegevens

De Wbp evenals zijn voorgang, de Wpr, werd niet van toepassing verklaard op de politieregisters. De wetgever nam namelijk de aanbevelingen van de commissie Koopmans niet over. Er moest een aparte wettelijke regeling worden vastgesteld. Die kwam er in de vorm van de Wpolr. Met deze wet werd beoogd om de verwerking van politiegegevens strakker te regelen. Er waren vier redenen om een aparte wet in te voeren. Deze redenen hebben te maken met het feit dat politieregistraties gegevens bevatten die niet vrijwillig zijn geleverd en in veel gevallen gaat het om gegevens met een gevoelig karakter. Daarnaast vervult de politie een bijzondere rol in de verhouding tussen de overheid en de burger. Als vierde reden werd genoemd het uitwisselen en koppelen van gegevensverzamelingen waaraan gevaren kleven voor de persoonlijke levenssfeer.

---

<sup>248</sup> Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (*PbEG* 1995, L 281/31).

<sup>249</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 1 (MvT).

Op 1 januari 2008 werd de Wpolr vervangen door de Wpg. In de kern wijkt de Wpg niet af van de Wpolr en in opzet is zoveel mogelijk aangesloten bij de systematiek van de Wpb. Het registerbegrip en de reglementsplicht vervielen.

De verwerking van persoonsgegevens in het kader van de politietaak is ondergebracht in de wetsartikelen 8 (*uitvoering van de dagelijkse politietaak*), 9 (*handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval*), 10 (*ernstige bedreigingen van de rechtsorde*) en 13 (*ondersteunende taken*) van de Wpg.

Een belangrijk onderdeel van de Wpg is het verstrekken van politiegegevens aan derden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen *het bekendmaken* en het *ter beschikking stellen* van politiegegevens. In het hoofdstuk 3 is daar uitgebreid op ingegaan.

Verder is in de Wpg het toezicht op de naleving van de bepalingen van deze wet geregeld, alsmede de verplichting om periodiek een audit te laten uitvoeren. Ook is er een evaluatiebepaling in de wet opgenomen. Deze evaluatie heeft inmiddels plaatsgevonden en in januari 2014 is het rapport *Glazen Privacy; Knelpuntenonderzoek Wet politiegegevens (Wpg)* aangeboden aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

### 7.3 Politiegegevens

In hoofdstuk 3 is uitgebreid ingegaan op wat nu eigenlijk een politiegegeven is. In de Wpg wordt een politiegegeven omschreven als *elk persoonsgegeven dat in het kader van de uitoefening van de politietaak wordt verwerkt*. Het begrip persoonsgegeven is overgenomen uit de Wbp.

Ten behoeve van de goede uitvoering van de politietaken verzamelt en verwerkt de politie gedurende het politiewerk veel gegevens over burgers. Wat de taak van de politie is wordt omschreven in artikel 3 van de Politiewet 2012. Dit is de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

Politiegegevens betreffen specifieke gegevens, die vaak een gevoelig of vertrouwelijk karakter hebben. Ze zijn veelal verkregen door proactief of repressief onderzoek naar feiten en gebeurtenissen.

Bij persoonsgegevens, en derhalve ook bij politiegegevens, hebben we te maken met directe en indirecte identificerende gegevens. Het bekendste *direct* identificerende gegeven is de combinatie van voornaam, achternaam en adres. De bekendste *indirect* identificerende gegevens zijn (e-mail)adres, telefoonnummer, (auto)kenteken en de combinatie postcode en huisnummer.<sup>250</sup>

Een persoon over wie persoonsgegevens worden verwerkt heeft recht om kennis te nemen van die gegevens. De kennisneming is aan enkele voorwaarden gebonden en een gehele of ge-

---

<sup>250</sup> Advies 4/2007 over het begrip persoonsgegeven van de Groep gegevensbescherming artikel 29, d.d. 20 juni 2007. Deze groep is opgericht op grond van artikel 29 van Richtlijn 95/46/EG en is een onafhankelijk Europees adviesorgaan.

deeltelijke afwijzing van de kennisneming op grond van de uitzonderingsgronden in de Wpg moet schriftelijk gemotiveerd worden.

## **7.4 Wet openbaarheid van bestuur**

In hoofdstuk 4 is uitvoerig stilgestaan bij de geschiedenis van de totstandkoming van de Wob en is er op hoofdlijnen een beschrijving gegeven van deze wet. De huidige Wob is op 1 mei 1992 in werking getreden en is sindsdien diverse keren gewijzigd. Inmiddels hebben de Tweede Kamerleden Voortman en Schouw een initiatiefwetsontwerp *Wet open overheid* ingediend, die de Wob uit 1992 moet gaan vervangen.

De Wob is gebaseerd op artikel 110 van de Grondwet en geeft uitdrukking aan het feit dat de overheid bij de uitvoering van haar taak, met het oog op een goede en democratische bestuursvoering, openbaarheid betracht.

Een ieder kan op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wob een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid bij een bestuursorgaan indienen. Ook de politie is een bestuursorgaan. Het begrip document is breder dan alleen informatie op papier. Ook ander materiaal, zoals e-mail, computerbestanden en cd-roms, valt onder het begrip document.

Er is onderscheid tussen actieve en passieve openbaarmaking. Actief wil zeggen dat het bestuursorgaan uit zichzelf bestuurlijke informatie openbaar maakt. Passieve openbaarmaking is het verstrekken van informatie op verzoek.

Het uitgangspunt is dat alle documenten die bij bestuursorganen bevinden openbaar zijn. Op dit uitgangspunt wordt een uitzondering gemaakt voor documenten waarop de uitzonderingsgronden en de beperkingen van artikel 10 of 11 van de Wob van toepassing zijn.

Artikel 10 van de Wob bevat in totaal 13 uitzonderingsgronden, waarvan vier *absolute* uitzonderingsgronden en negen *relatieve* uitzonderingsgronden.

Om de verhouding tussen de Wpg en Wob goed te kunnen schetsen is bij de absolute uitzonderingsgronden voornamelijk stilgestaan bij de *bijzondere persoonsgegevens* (d). Bij de relatieve uitzonderingsgronden is een uitgebreide beschrijving gegeven van de uitzonderingsgronden *de opsporing en vervolging van strafbare feiten* (c) en *de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer* (e).

## **7.5 Bijzondere openbaarmakingsregelingen**

De Wob is een algemene regeling voor de openbaarmaking van overheidsinformatie. Er zijn echter andere wetten waarin bijzondere openbaarmakingsregelingen zijn opgenomen. De Wob wijkt als algemene openbaarmakingsregeling slechts voor bijzondere openbaarmakingsregelingen met een uitpuittend karakter die zijn neergelegd in wetten in formele zin. Het vereiste dat de bijzondere openbaarmakingsregeling dient te zijn neergelegd in een wet in formele zin

volgt uit artikel 2 van de Wob. Dit artikel bepaalt dat een *lex specialis* voor de Wob gaat.<sup>251</sup> Een en ander betekent dat de bestuursrechter steeds moet nagaan of een regeling uitputtend is en of toepassing daarvan afbreuk doet aan de goede werking van de wet. De wetsgeschiedenis van de betreffende bepaling is daarbij van belang.

## **7.6 De verhouding tussen Wpg en Wob**

Het hoofdstuk over de verhouding tussen Wpg en Wob is het belangrijkste onderdeel van deze studie. Hierin wordt beschreven dat er een spanningsveld is tussen enerzijds privacybescherming van politiegegevens en anderzijds het beslissen op een verzoek tot openbaarmaking van die gegevens.

Aan de hand van een tweetal casus en de daarbij van toepassing zijnde jurisprudentie is uitgelegd hoe de Wpg en de Wob zich tot elkaar verhouden en waar dit spanning oplevert.

Bij de analyse is aangegeven dat politiegegevens niet voor een ieder openbaar zijn. Alleen betrokkene kan inzage krijgen in de politiegegevens die over hem of haar worden verwerkt. Daarnaast is er een wettelijke waarborg dat derden niet zo maar kennis kunnen nemen van informatie die bij de politie aanwezig is. Daarvoor heeft de wetgever het gesloten verstrekkingenregime ontworpen. Nu werd dit gesloten verstrekkingenregime in samenhang met de opgestelde privacyreglementen onder de Wpolr als een uitputtend regeling gezien waaraan de Wob derogeert.

Vanaf de uitspraak van 29 november 2006 heeft de Afdeling in een reeks andere uitspraken de werkingssfeer van de Wpolr, per 1 januari 2008 vervangen door de Wpg, restrictief afgebakend. Deze afbakening vindt plaats via de toespitsing op en de uitleg van het begrip politiegegevens. De Afdeling heeft de vaste rechtspraak gehandhaafd na de inwerkingtreding van de Wpg.<sup>252</sup>

Het regime van de Wpg is uitsluitend van toepassing op politiegegevens, gelezen in combinatie met persoonsgegevens, die in het kader van de uitoefening van de politietaak worden verwerkt. Het verstrekkingenregime van de Wpg heeft uitsluitend betrekking op politiegegevens en dus niet op documenten zoals in de Wob het geval is. Wanneer in een document politiegegevens zijn opgenomen dan betekent dit dus niet dat dit document integraal onder de werkingssfeer van de Wpg valt. Daarom is er de noodzaak van onderscheid tussen (a) politiegegevens in de zin van elk persoonsgegeven dat in het kader van de politietaak wordt verwerkt, en (b) overige gegevens. Slechts het begrip politiegegevens derogeert op basis van de Wpg aan de Wob. Dit is de begrenzing waarbij de politie als bestuursorgaan bij het wel of niet openbaar maken van politiegegevens steeds rekening zal moeten houden.

---

<sup>251</sup> ABRvS 14 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM1054, r.o. 2.4.1, AB 2010/166, m.nt. P.J. Stolk.

<sup>252</sup> ABRvS 19 mei 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM4969.

## Literatuur

### Geraadpleegde literatuur en bronnen

#### Beers 2000

A.A.L. Beers, Artikel 110, in A.K. Koekoek (red.), *De Grondwet*. Een systematisch en artikelgevijs commentaar, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 510-514.

#### Berkvens 2002

J.M.A. Berkvens en J.E.J. Prins, *Privacyregulering in theorie en praktijk*, Deventer: Kluwer 2002.

#### Berkvens 2007

J.M.A. Berkvens en J.E.J. Prins, *Privacyregulering in theorie en praktijk*, Deventer: Kluwer 2007.

#### Burkens e.a. 2001

M.C. Burkens e.a., *Beginnelsen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001.

#### Daalder 2005

E.J. Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid*(diss. RUL), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005.

#### Daalder 2011

E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

#### Damen 2004

L.J.A. Damen, *Draagt de Wet openbaarheid van bestuur bij aan een democratische rechtsstaat?*, AA 2004, 7/8, p. 526-536.

#### Duijkersloot 2011

A.P.W. Duijkersloot en I.U. Tappeiner, 'Antimisbruikregelingen van openbaarheidswetgeving', *NTB* 2011-6, p. 152-162.

#### Duurkoop 2004

E.P.J. Duurkoop, *Awb en openbaarheid*, Deventer: Kluwer 2004.

#### Feltz 2011

G.C.W. van der Feltz, 'Openbaarheid van overheidsinformatie: onbetaalbaar goed', *Gst.* 2011, 7347, p. 4-14.

#### Goos 2003

M. Goos e.a., *Jaarboek Wet politieregisters 2003*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2003.

#### Hofman 2003

J.A. Hofman en J.A. van Schagen, *Openbaarheid van bestuur*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2003.

#### Holvast 2004

J. Holvast, *Awb en bescherming van persoonsgegevens*, Deventer: Kluwer 2004.

#### Hoogendoorn 2008

R. Hoogendoorn, 'Meer rook zonder vuur', *Adv.bl.* 2008, p. 208-212.

#### Kielman 2010

H.H. Kielman, *Politiële gegevensverwerking en Privacy. Naar een effectieve waarborging*(diss. RUL), Leiden 2010.

**Koelewijn 2009**

W.I. Koelewijn, *Privacy en politiegegevens. Over geautomatiseerde normatieve informatie-uitwisseling*(diss. RUL), Leiden: Leiden University Press 2009.

**Koopman 2002**

L. Koopman en R.Th.J. van 't Zelfde, 'De Wob en bijzondere openbaarmakingsregelingen', *Gst* 2002, 7171, p. 489-498.

**Kralingen 1996**

R.W. van Kralingen en J.E.J. Prins, *Waar een wil is, is een weg? Een onderzoek naar de behoefte aan en de verstrekking van politieke en justitiële informatie voor buiten de strafrechtspleging gelegen doelen*, Den Haag: SDU Uitgevers 1996.

**Kranenborg 2011**

H.R. Kranenborg, L.F.M. Verhey, *Wet bescherming persoonsgegevens in Europees perspectief*, Deventer: Kluwer 2011.

**Mol Lous 2009**

L. Mol Lous, 'De Wet Politiegegevens: herziening van de Wet politieregisters', *AA* 2008-4, p. 303-307.

**Mac Gillavry 2005**

E.C. Mac Gillavry, 'Heeft u even voor de nieuwe Wet politiegegevens?', *Systeem in Ontwikkeling, Liber amicorum G. Knigge*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers (WLP) 2005, p. 385-416.

**Michiels 2006**

F.C.M.A. Michiels, *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2011.

**Muijen 2012**

P.J.D.J. Muijen, *Politie, informatie en privacy. De Wet politiegegevens toegelicht*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2012.

**Nouwt en Voermans 1996**

J. Nouwt en W.J.M. Voermans, *Privacy in het informatietijdperk*, Den Haag: SDU Uitgevers 1996.

**Overkleef-Verburg 2000**

G. Overkleef-Verburg, Artikel 10, in A.K. Koekoek (red.), *De Grondwet*. Een systematisch en artikelgewijs commentaar, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 155-178.

**Overkleef-Verburg 2007**

G. Overkleef-Verburg, 'Openbaarheid van bestuur, privacywetgeving en gegevensverwerking door de politie', *P&I* 2007, 253, p. 194-203.

**Prins 2002**

J.E.J. Prins en J.M.A. Berkvens, *Privacyregulering in theorie en praktijk*, Deventer: Kluwer 2002.

**Prins 2004**

J.E.J. Prins e.a., *Over wetten en praktische bezwaren; Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur*, Tilburg, januari 2004.

**Raad voor het openbaar bestuur 2012**

Raad voor het openbaar bestuur, *Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur 2012.

## Richtlijnen

- Richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie, *PbEG* 1990, L 158/56.
- Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, *PbEG* 1995, L 281/31.
- Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie, *PbEU* 2003, L 345/90.
- Richtlijn 2013/37/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie, *PbEU* 2013, L 175/1.

## Stolk 2008

P.J. Stolk, *Wet openbaarheid van bestuur*, Deventer: Kluwer 2008.

## Streefkerk 2011

C. Streefkerk, 'Donner dreigt de deur dicht te doen', *InformatieProfessional* 2011-6, p. 26-28.

## Van der Pot & De Lange 2006

D.J. Elzinga & R. de Lange, *Van der Pot, Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006.

## Vedder 2007

Vedder, Anton, Leo van der Wees, Bert-Jaap Koops en Paul de Hert, *Van privacyparadijs tot controlestaat? Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21ste eeuw*, Den Haag: Rathenau Instituut 2007, Studie 49.

## Verdragen

- Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 4 november 1950, *Trb.* 1951, 154.
- Verdrag van de Raad van Europa van 28 januari 1981 tot bescherming van het individu in verband met geautomatiseerde registratie van persoonsgegevens, *Trb.* 1988, 7.
- CETS 205, Council of Europe Convention on Access to Official Documents, Tromsø, 18 juni 2009.

## Internet

Bart Gossen, *Een ongemakkelijke relatie? Politie en Wob: een terugblik op een jaar Wob-jurisprudentie in politiecontext*, 2011, <<http://www.juristenweblog.nl>> (geraadpleegd 1 maart 2011).

Bart Gossen, *Voorstellen Wob gelanceerd*, 2011, <<http://www.juristenweblog.nl>> (geraadpleegd 17 december 2011).

Franca Schooree, *Bestuurlijke transparantie: de Wet openbaarheid van bestuur en de normenhiërarchie*, <<http://www.juristenweblog.nl>> (geraadpleegd 12 februari 2014).

Lonneke Verheyen, *Wet openbaarheid van bestuur: stand van zaken en ontwikkeling*, 2010, <<http://www.juristenweblog.nl>> (geraadpleegd 1 maart 2011).

## Parlementaire stukken

### Tweede Kamer en Eerste Kamer der Staten-Generaal

- *Kamerstukken II* 1953/54, 3551. (Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag)
- *Kamerstukken II* 1970/71, 10 946. (Nota 'Openheid en openbaarheid van bestuur')
- *Kamerstukken II* 1976/77, 13 418. (Wet openbaarheid van bestuur)
- *Kamerstukken II* 1985/86, 19 589. (Wet politieregisters)
- *Kamerstukken II* 1986/87-1989/90, 19 859; *Kamerstukken I* 1990/91, 19 859. (Wet openbaarheid van bestuur)
- *Kamerstukken II* 1991/92, 22 562. (Politiewet 1993)
- *Kamerstukken II* 1994/95, 23 945. (Rapport van de Werkgroep vooronderzoek opsporingsmethoden)
- *Kamerstukken II* 1996/97, 25 398. (Wet bijzondere politieregisters)
- *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877. (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002)
- *Kamerstukken II* 1997/98, 25 892. (Wet bescherming persoonsgegevens)
- *Kamerstukken II* 2002/03, 28 600 VI, nr. 134. (Vaststelling begrotingsstaat Ministerie van Justitie 2003)
- *Kamerstukken II* 2002/03, 28 835. (Wet uitvoering Verdrag van Aarhus)
- *Kamerstukken II* 2010/11, 29 628, nr. 238. (Aanbieding aanvalsplan 'Minder regels, meer op straat')
- *Kamerstukken II* 2009/10, 29 934. (Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen)
- *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327; *Kamerstukken I* 2005/06-2013/14, 30 327. (Wet politiegegevens)
- *Kamerstukken II* 2010/11, 31 751. (Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet openbaarheid van bestuur en enkele andere wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen)
- *Kamerstukken II* 2010/11, 32 554. (Wijziging van de Wpg en de Wsjg in verband met implementatie kaderbesluit 2008/977/JBZ)
- *Kamerstukken II* 2010/11, 32 802. (Wet aanpassing Wob)
- *Kamerstukken II* 2012/13, 33 328. (Nieuwe Wob/Wet open overheid)



## Jurisprudentie

### Voorzitter Afdeling rechtspraak van de Raad van State

- ARRvS 30 september 1985, ECLI:NL:RVS:1985:AM9428, AB 1987/343, m.nt. H.J. de Ru.

### Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

- ABRvS 3 maart 1998, ECLI:NL:RVS:1998:AN5803, AB 1998/435, m.nt. I.C. van der Vlies.
- ABRvS 4 maart 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AN6856, AB 2002/39, m.nt. S.E. Zijlstra onder AB 2002/41 en Gst 2007/82.
- ABRvS 14 september 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AE8211, AB 2002/40, m.nt. S.E. Zijlstra.
- ABRvS 25 november 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AA4098, AB 2000/393, m.nt. S.E. Zijlstra.
- ABRvS 18 december 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF2070, JB 2003/40.
- ABRvS 18 februari 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO3890, AB 2004/143, m.nt. P.J. Stolk en JB 2004/44, m.nt. G. Overkleeft-Verburg.
- ABRvS 15 juli 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT7485, AB 2005/259, m.nt. P.J. Stolk, JB 2005/230, m.nt. G. Overkleeft-Verburg.
- ABRvS 14 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7938.
- ABRvS 29 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ3237, JB 2007/13 en AB 2007/24, m.nt. P.J. Stolk.
- ABRvS 20 december 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ4788, JB 2007/27, m.nt. G. Overkleeft-Verburg.
- ABRvS 18 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA9807, AB 2007/328, m.nt. P.J. Stolk, JB 2007/180, m.nt. G. Overkleeft-Verburg.
- ABRvS 30 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD8907.
- ABRvS 21 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH0478, AB 2009/93, m.nt. P.J. Stolk.
- ABRvS 1 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ1122, AB 2009/288, m.nt. P.J. Stolk.
- ABRvS 8 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ1889.
- ABRvS 3 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL1844.
- ABRvS 17 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL4132, AB 2010/91, m.nt. P.J. Stolk, JB 2010/86, m.nt. G. Overkleeft-Verburg.
- ABRvS 14 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM1054, AB 2010/166, m.nt. P.J. Stolk.
- ABRvS 29 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN8578.
- ABRvS 19 mei 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM4969.
- ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1317, NJB 2011/314, AB 2011/154, m.nt. P.J. Stolk.
- ABRvS 8 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ7424, AB 2011/345, m.nt. E.J. Daalder.
- ABRvS 21 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU8863, AB 2012/42, m.nt. P.J. Stolk.
- ABRvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6514, JB 2012/254, m.nt. G. Overkleeft-Verburg.
- ABRvS 22 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0664, JB 2013/133, m.nt. G. Overkleeft-Verburg.
- ABRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1212.
- ABRvS 26 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:614.

### Rechtbank Breda (opgeheven, thans Rechtbank Zeeland-West-Brabant)

- Rb Breda 20 december 1994, ECLI:NL:RBBRE:1994:AN4146, AB 1995/183.

### Rechtbank Den Haag

- Rb Den Haag 9 juli 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:10334

### Rechtbank 's-Hertogenbosch (opgeheven, thans Rechtbank Oost-Brabant)

- Rb 's-Hertogenbosch 17 mei 2004, ECLI:NL:RBSHE:2004:AP0130.
- Rb 's-Hertogenbosch 28 april 2009, ECLI:NL:RBSHE:2009:BK2792.
- Rb 's-Hertogenbosch 30 mei 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BQ7115.

**Rechtbank Middelburg** (*opgeheven, thans Rechtbank Zeeland-West-Brabant*)

- Rb Middelburg 15 maart 2012, ECLI:NL:RBMID:2012:BV8942, *Gst.* 2012/103, m.nt. F.C. van der Jagt.
- Rb Middelburg 22 maart 2012, ECLI:NL:RBMID:2012:BW0570.

**Rechtbank Rotterdam**

- Rb. Rotterdam 3 september 2008, ECLI:NL:RBROT:2008:BF2086.

## Bijlagen

### Bijlage 1

Parlementaire behandeling Wet politiegegevens, Wet van 21 juli 2007, *Stb.* 2007, 300.

| Kamerstuk                                                                                                                                                   | Vindplaats         | Vergaderjaar |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------|
| Koninklijke boodschap                                                                                                                                       | TK, 30 327, nr. 1  | 2005-2006    |
| Voorstel van wet                                                                                                                                            | TK, 30 327, nr. 2  | 2005-2006    |
| Memorie van toelichting                                                                                                                                     | TK, 30 327, nr. 3  | 2005-2006    |
| Oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de<br>memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad<br>van State en voorzover nadien gewijzigd | TK, 30 327, nr. 4  | 2005-2006    |
| Advies Raad van State en nader rapport                                                                                                                      | TK, 30 327, nr. 5  | 2005-2006    |
| Verslag vaste commissie van Justitie                                                                                                                        | TK, 30 327, nr. 6  | 2005-2006    |
| Nota naar aanleiding van het verslag                                                                                                                        | TK, 30 327, nr. 7  | 2005-2006    |
| Nota van wijziging                                                                                                                                          | TK, 30 327, nr. 8  | 2005-2006    |
| Amendement van het lid Van Haersma Buma over het<br>verlengen van de termijn tot afhandelen van verzoek tot<br>inzage tot drie maanden                      | TK, 30 327, nr. 9  | 2005-2006    |
| Amendement van het lid Van Haersma Buma over het<br>niet na vijf jaar vernietigen van de gegevens maar deze te<br>verwijderen                               | TK, 30 327, nr. 10 | 2005-2006    |
| Amendement van het lid Van Haersma Buma over uit-<br>breiding van rechtstreekse verstrekking gegevens aan le-<br>den van het OM, aan te wijzen bij AMvB     | TK, 30 327, nr. 11 | 2005-2006    |
| Gewijzigd amendement van de leden Van Haersma Buma,<br>Straub en Weekers ter vervanging van nr. 9                                                           | TK, 30 327, nr. 12 | 2005-2006    |
| Gewijzigd voorstel van wet                                                                                                                                  | EK, 30 327, nr. A  | 2005-2006    |
| Voorlopig verslag                                                                                                                                           | EK, 30 327, nr. B  | 2006-2007    |
| Memorie van antwoord                                                                                                                                        | EK, 30 327, nr. C  | 2006-2007    |
| Brief van de Minister van Justitie met toezending van het<br>advies van het Besluit politiegegevens                                                         | EK, 30 327, nr. D  | 2006-2007    |
| Nader voorlopig verslag                                                                                                                                     | EK, 30 327, nr. E  | 2006-2007    |
| Nader memorie van antwoord                                                                                                                                  | EK, 30 327, nr. F  | 2006-2007    |
| Eindverslag                                                                                                                                                 | EK, 30 327, nr. G  | 2006-2007    |
| Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie                                                                                                            | EK, 30 327, nr. H  | 2013-2014    |

## Bijlage 2

Parlementaire behandeling Wet openbaarheid van bestuur, Wet van 31 oktober 1991, *Stb.* 1991, 703.

| Kamerstuk                                                                                        | Vindplaats           | Vergader-<br>jaar |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-------------------|
| Koninklijke boodschap en voorstel van wet                                                        | TK, 19 859, nrs. 1-2 | 1986-1987         |
| Memorie van toelichting                                                                          | TK, 19 859, nr. 3    | 1986-1987         |
| Nota van verbetering                                                                             | TK, 19 859, nr. 4    | 1986-1987         |
| Voorlopig verslag                                                                                | TK, 19 859, nr. 5    | 1987-1988         |
| Memorie van antwoord                                                                             | TK, 19 859, nr. 6    | 1987-1988         |
| Nota van wijziging                                                                               | TK, 19 859, nr. 7    | 1987-1988         |
| Eindverslag                                                                                      | TK, 19 859, nr. 8    | 1987-1988         |
| Nota naar aanleiding van het eindverslag                                                         | TK, 19 859, nr. 9    | 1988-1989         |
| Gewijzigd voorstel van wet                                                                       | TK, 19 859, nr. 10   | 1988-1989         |
| Tweede nota van verbetering                                                                      | TK, 19 859, nr. 11   | 1988-1989         |
| Amendementen van het lid Stoffelen                                                               | TK, 19 859, nr. 12   | 1988-1989         |
| Amendementen van het lid Stoffelen                                                               | TK, 19 859, nr. 13   | 1988-1989         |
| Amendementen van het lid Kohnstamm                                                               | TK, 19 859, nr. 14   | 1988-1989         |
| Amendement van het lid Wiebenga                                                                  | TK, 19 859, nr. 15   | 1988-1989         |
| Amendement van het lid Wiebenga                                                                  | TK, 19 859, nr. 16   | 1988-1989         |
| Amendement van het lid Wiebenga                                                                  | TK, 19 859, nr. 17   | 1988-1989         |
| Amendement van het lid Wiebenga en Mateman                                                       | TK, 19 859, nr. 18   | 1988-1989         |
| Gewijzigd amendement van de leden Stoffelen en Kohnstamm ter vervanging van de nrs. 12 en 14     | TK, 19 859, nr. 19   | 1988-1989         |
| Motie van de leden Kohnstamm en J.T. van den Berg                                                | TK, 19 859, nr. 20   | 1988-1989         |
| Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken; advies-aanvraag aan de SER                         | TK, 19 859, nr. 21   | 1988-1989         |
| Tweede nota van wijziging                                                                        | TK, 19 859, nr. 22   | 1988-1989         |
| Derde nota van wijziging                                                                         | TK, 19 859, nr. 23   | 1988-1989         |
| Gewijzigd amendement van het lid Wiebenga c.s. ter vervanging van nr. 15                         | TK, 19 859, nr. 24   | 1988-1989         |
| Vierde nota van wijziging                                                                        | TK, 19 859, nr. 25   | 1988-1989         |
| Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken                                                     | TK, 19 859, nr. 26   | 1989-1990         |
| Brief van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en Minister van Binnenlandse Zaken | TK, 19 859, nr. 27   | 1989-1990         |
| Nader gewijzigd voorstel van wet                                                                 | EK, 19 859, nr. 21   | 1990-1991         |
| Voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat   | EK, 19 859, nr. 21a  | 1990-1991         |
| Memorie van antwoord                                                                             | EK, 19 859, nr. 21b  | 1990-1991         |
| Eindverslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat         | EK, 19 859, nr. 21c  | 1990-1991         |

## Bijlage 3

(Tekst geldend op: 18-02-2014)

### Wet van 21 juli 2007, houdende regels inzake de verwerking van politiegegevens (Wet politiegegevens)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is nieuwe regels vast te stellen voor het verwerken van politiegegevens;

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer met betrekking tot die verwerking uitvoering dient te worden gegeven aan artikel 10, tweede en derde lid, van de Grondwet; Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

#### § 1. Algemene bepalingen

##### Artikel 1. (definities)

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. politiegegeven: elk persoonsgegeven dat in het kader van de uitoefening van de politietaken wordt verwerkt;
- b. politietaken: de taken, bedoeld in de artikelen 3 en 4, eerste lid, van de Politiewet 2012;
- c. verwerken van politiegegevens: elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot politiegegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, vergelijken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van politiegegevens;
- d. verstrekken van politiegegevens: het bekend maken of ter beschikking stellen van politiegegevens;
- e. ter beschikking stellen van politiegegevens: het verstrekken van politiegegevens aan personen die overeenkomstig deze wet zijn geautoriseerd voor het verwerken van politiegegevens;
- f. verantwoordelijke: dit is bij:
  - 1°. de politie: de korpschef, bedoeld in artikel 27 van de Politiewet 2012;
  - 2°. de rijksrecherche: het College van procureurs-generaal;
  - 3°. de Koninklijke marechaussee: Onze Minister van Defensie;
  - 4°. een gemeenschappelijke verwerking van politiegegevens met het oog op een gemeenschappelijk doel door twee of meer organisaties als bedoeld in dit onderdeel: de verantwoordelijke die door de betrokken verantwoordelijken is belast met de feitelijke zorg voor de verwerking en het treffen van de maatregelen, bedoeld in artikel 4;
- g. betrokkene: degene op wie een politiegegeven betrekking heeft;
- h. het College bescherming persoonsgegevens: het College, bedoeld in artikel 51 van de Wet bescherming persoonsgegevens;
- i. bewerker: degene die ten behoeve van de verantwoordelijke politiegegevens verwerkt, zonder aan zijn rechtstreeks gezag te zijn onderworpen;
- j. Onze Ministers: Onze Ministers van Veiligheid en Justitie en van Defensie gezamenlijk;
- k. ambtenaar van politie: de ambtenaar, bedoeld in artikel 2 van de Politiewet 2012, alsmede de ambtenaar van de Koninklijke marechaussee voor zover werkzaam ter uitvoering van de politietaken, bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Politiewet 2012, en, indien artikel 46 wordt toegepast, de ambtenaar, werkzaam bij de in dat artikel bedoelde dienst;
- l. gerelateerde gegevens: de politiegegevens die bij de vergelijking van gegevens, bedoeld in de artikelen 8, tweede lid, 11, eerste en tweede lid, 12, vierde lid en 24, eerste lid, overeenkomen en de erbij behorende gegevens alsmede de politiegegevens waarmee bij het in combinatie met elkaar verwerken van politiegegevens, bedoeld in de artikelen 8, derde lid en 11, vierde lid, verband blijkt te bestaan, voor zover verdere verwerking van de gegevens voor het betreffende doel noodzakelijk is;
- m. persoonsgegeven, ontvanger en toestemming van de betrokkene: hetgeen daaronder wordt verstaan in de Wet bescherming persoonsgegevens;
- n. afschermen: het markeren van opgeslagen politiegegevens met als doel de verwerking ervan in de toekomst te beperken;
- o. kenmerken: het markeren van opgeslagen politiegegevens, zonder de bedoeling om hun toekomstige verwerking te beperken;
- p. bestand: elk gestructureerd geheel van politiegegevens, ongeacht of dit geheel van gegevens gecentraliseerd of verspreid is op een functioneel of geografisch bepaalde wijze, dat volgens bepaalde criteria toegankelijk is en betrekking heeft op verschillende personen.

### **Artikel 3. (noodzakelijkheid, rechtmatigheid en doelbinding)**

1. Politiegegevens worden slechts verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor de bij of krachtens deze wet geformuleerde doeleinden.
2. Politiegegevens worden slechts verwerkt voor zover zij rechtmatig zijn verkregen en, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, toereikend, terzake dienend en niet bovenmatig zijn.
3. Politiegegevens worden uitsluitend voor een ander doel verwerkt dan waarvoor zij zijn verkregen voor zover deze wet daar uitdrukkelijk in voorziet, deze verwerking niet onverenigbaar is met het doel waarvoor deze gegevens zijn verkregen en de verwerking voor dat andere doel overigens noodzakelijk is en in verhouding staat tot dat doel. De verdere verwerking is alleen mogelijk door personen en instanties die bij of krachtens de wet met het oog op een zwaarwegend algemeen belang zijn aangewezen.
4. Bij de verwerking van politiegegevens op grond van de artikelen 9, 10 en 12 worden de herkomst van de gegevens en de wijze van verkrijging vermeld.

## **§ 4. Rechten van de betrokkene**

### **Artikel 25. (verzoek om kennisneming)**

1. De verantwoordelijke deelt een ieder op diens schriftelijke verzoek binnen zes weken mede of, en zo ja welke, deze persoon betreffende politiegegevens verwerking ondergaan. Hij verstrekt daarbij tevens desgevraagd inlichtingen over de vraag of de deze persoon betreffende politiegegevens gedurende een periode van vier jaar voorafgaande aan het verzoek zijn verstrekt en over de ontvangers of categorieën van ontvangers aan wie de gegevens zijn verstrekt. De verantwoordelijke kan zijn beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen, dan wel voor ten hoogste zes weken indien blijkt dat bij verschillende regionale of landelijke eenheden van de politie politiegegevens over de verzoeker worden verwerkt. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.
2. Bij regeling van Onze Ministers kunnen nadere regels worden gesteld over het verzoek en de wijze van kennisneming.

### **Artikel 26. (formaliteiten)**

1. Bij de behandeling van verzoeken als bedoeld in artikel 25 draagt de verantwoordelijke zorg voor een deugdelijke vaststelling van de identiteit van de verzoeker.
2. De verzoeken ten aanzien van minderjarigen die de leeftijd van zestien jaren nog niet hebben bereikt, en ten aanzien van onder curatele gestelden worden gedaan door hun wettelijk vertegenwoordigers. De betrokken mededeling geschiedt eveneens aan de wettelijk vertegenwoordigers.
3. De verzoeken kunnen tevens worden gedaan door een advocaat aan wie de betrokkene een bijzondere machtiging heeft verleend met het oog op de uitoefening van zijn rechten krachtens deze wet en die het verzoek uitsluitend doet met de bedoeling de belangen van zijn cliënt te behartigen. De betrokken mededeling geschiedt aan de advocaat. De verantwoordelijke kan aan de bijzondere machtiging eisen stellen.

### **Artikel 27. (uitzonderingen)**

1. Een verzoek, als bedoeld in artikel 25, eerste lid, wordt afgewezen voor zover het onthouden van kennisneming noodzakelijk is in het belang van:
  - a. de goede uitvoering van de politietaak;
  - b. de bescherming van de rechten van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van derden;
  - c. de veiligheid van de staat.
2. Een gehele of gedeeltelijke afwijzing vindt schriftelijk plaats.

### **Artikel 28. (verbetering, aanvulling, verwijdering, afscherming of markering van politiegegevens)**

1. Een ieder over wiens persoon politiegegevens worden verwerkt kan de verantwoordelijke schriftelijk verzoeken deze te verbeteren, aan te vullen, te verwijderen of af te schermen indien deze feitelijk onjuist, voor het doel van de verwerking onvolledig of niet ter zake dienend zijn, dan wel in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt. Het verzoek bevat de aan te brengen wijzigingen.
2. De verantwoordelijke bericht de verzoeker binnen vier weken na ontvangst van het verzoek schriftelijk of, dan wel in hoeverre, hij daaraan voldoet. Artikel 37, eerste lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens is van overeenkomstige toepassing. Een weigering is met redenen omkleed.
3. De verantwoordelijke draagt ervoor zorg dat een beslissing tot verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming zo spoedig mogelijk wordt uitgevoerd. Hij draagt zorg voor het kenmerken van een gegeven als de juistheid daarvan door de betrokkene wordt betwist en niet kan worden vastgesteld of het gegeven al dan niet juist is.

### **Artikel 29. (toepasselijkheid Awb)**

1. Een beslissing op een verzoek als bedoeld in artikel 25 of 28 geldt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.
2. De artikelen 47 en 48 van de Wet bescherming persoonsgegevens zijn van overeenkomstige toepassing.
3. In klachtprocedures waarbij de verantwoordelijke of onder zijn verantwoordelijkheid werkzame personen ingevolge artikel 9:31 van de Algemene wet bestuursrecht worden verplicht tot het verstrekken van inlichtingen of het overleggen van stukken aan de Nationale ombudsman met betrekking tot politiege-

vens die zijn te herleiden tot een informant als bedoeld in artikel 12, zevende lid, kan Onze Minister van Veiligheid en Justitie beslissen dat artikel 9:31, vijfde en zesde lid, van die wet buiten toepassing blijft.

4. Indien Onze Minister van Veiligheid en Justitie heeft beslist dat artikel 9:31, vijfde en zesde lid, van de Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing blijft en de verantwoordelijke of onder zijn verantwoording werkzame personen worden verplicht tot het overleggen van stukken, wordt volstaan met het ter inzage geven van de desbetreffende stukken. Van de desbetreffende stukken wordt op generlei wijze een afschrift vervaardigd.
5. In procedures inzake beslissingen als bedoeld in het eerste lid waarbij de verantwoordelijke of onder zijn verantwoordelijkheid werkzame personen ingevolge artikel 8:27, 8:28 of 8:45 van de Algemene wet bestuursrecht worden verplicht tot het verstrekken van inlichtingen of het overleggen van stukken met betrekking tot politiegegevens die zijn te herleiden tot een informant als bedoeld in artikel 12, zevende lid, kan Onze Minister van Veiligheid en Justitie beslissen dat artikel 8:29, derde tot en met vijfde lid, van die wet buiten toepassing blijft. Indien aan de rechtbank stukken dienen te worden overgelegd, wordt alsdan met het ter inzage geven van de desbetreffende stukken volstaan. Van de desbetreffende stukken wordt op generlei wijze een afschrift vervaardigd. Indien Onze Minister van Veiligheid en Justitie de rechtbank mededeelt dat uitsluitend zij kennis zal mogen nemen van de inlichtingen onderscheidenlijk de stukken, kan de rechtbank slechts met toestemming van de andere partijen mede op grondslag van die inlichtingen of stukken uitspraak doen.

#### **Artikel 30. (mededeling van verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming)**

1. Indien de verantwoordelijke politiegegevens heeft verbeterd, aangevuld, verwijderd of afgeschermd, doet hij aan de personen of instanties aan wie in het jaar voorafgaand aan het verzoek en in de sinds dat verzoek verstreken periode de betrokken politiegegevens zijn verstrekt, zo spoedig mogelijk mededeling van deze verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming, tenzij dit onmogelijk blijkt of een onevenredige inspanning vergt.
2. De verantwoordelijke deelt aan de verzoeker en voor zover van toepassing aan de wettelijk vertegenwoordiger desgevraagd mede aan wie hij mededeling heeft gedaan.

#### **Artikel 31. (vergoeding van kosten)**

1. De verantwoordelijke kan voor een mededeling als bedoeld in artikel 25, eerste lid, een vergoeding van kosten verlangen die niet hoger is dan een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen bedrag. Daarbij wordt tevens de wijze van betaling bepaald.
2. De vergoeding wordt teruggegeven indien:
  - a. de verantwoordelijke op verzoek van de betrokkene, op aanbeveling van het College bescherming persoonsgegevens of op bevel van de rechter tot verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming is overgegaan, of
  - b. de mededeling achterwege is gebleven op grond van artikel 27.

#### **Artikel 47. (evaluatiebepaling)**

Onze Ministers zenden binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet, en vervolgens telkens na vier jaar, gehoord het College bescherming persoonsgegevens, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en effecten van deze wet in de praktijk.

#### **Artikel 52. (citeertitel)**

Deze wet wordt aangehaald als: Wet politiegegevens.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven te Tavarnelle, 21 juli 2007

Beatrix

De Minister van Justitie,  
E.M.H. Hirsch Ballin  
De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
G. ter Horst  
De Minister van Defensie,  
E. van Middelkoop

Uitgegeven de vierde september 2007

De Minister van Justitie,  
E.M.H. Hirsch Ballin

## Bijlage 4

(Tekst geldend op: 18-02-2014)

# Wet van 31 oktober 1991, houdende regelen betreffende de openbaarheid van bestuur

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het, mede gelet op artikel 110 van de Grondwet, met het oog op een goede en democratische bestuursvoering wenselijk is gebleken de regelen met betrekking tot de openheid en openbaarheid van bestuur aan te passen en deze zoveel mogelijk in de wet op te nemen;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

## Hoofdstuk I. Definities

### Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. document: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat;
- b. bestuurlijke aangelegenheid: een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan;
- c. intern beraad: 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;
- d. niet-ambtelijke adviescommissie: een van overheidswege ingestelde instantie, met als taak het adviseren van een of meer bestuursorganen en waarvan geen ambtenaren lid zijn, die het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren adviseren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd. Ambtenaren, die secretaris of adviserend lid zijn van een adviesinstantie, worden voor de toepassing van deze bepaling niet als leden daarvan beschouwd;
- e. ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie: een instantie, met als taak het adviseren van één of meer bestuursorganen, die geheel of gedeeltelijk is samengesteld uit ambtenaren, tot wier functie behoort het adviseren van het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd;
- f. persoonlijke beleidsopvatting: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten;
- g. milieu-informatie: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer;
- h. hergebruik: het gebruik van informatie die openbaar is op grond van deze of een andere wet en die is neergelegd in documenten berustend bij een overheidsorgaan, voor andere doeleinden dan het oorspronkelijke doel binnen de publieke taak waarvoor de informatie is geproduceerd;
- i. overheidsorgaan:
  - 1°. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
  - 2°. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

### Artikel 1a

1. Deze wet is van toepassing op de volgende bestuursorganen:
  - a. Onze Ministers;
  - b. de bestuursorganen van provincies, gemeenten, waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie;
  - c. bestuursorganen die onder de verantwoordelijkheid van de onder a en b genoemde organen werkzaam zijn;
  - d. andere bestuursorganen, voor zover niet bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd.
2. In afwijking van het eerste lid, onder d, is deze wet op de krachtens die bepaling uitgezonderde bestuursorganen van toepassing voorzover het gaat om het verstrekken van milieu-informatie.

## Hoofdstuk II. Openbaarheid

### Artikel 2

1. Een bestuursorgaan verstrekt bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet en gaat daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van in-



formatie.

2. Het bestuursorgaan draagt er zo veel mogelijk zorg voor dat de informatie die het overeenkomstig deze wet verstrekt, actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is.

### **Hoofdstuk III. Informatie op verzoek**

#### **Artikel 3**

1. Een ieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.
2. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de bestuurlijke aangelegenheid of het daarop betrekking hebbend document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.
4. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan de verzoeker zo spoedig mogelijk om zijn verzoek te preciseren en is het hem daarbij behulpzaam.
5. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

#### **Artikel 4**

Indien het verzoek betrekking heeft op gegevens in documenten die berusten bij een ander bestuursorgaan dan dat waarbij het verzoek is ingediend, wordt de verzoeker zo nodig naar dat orgaan verwezen. Is het verzoek schriftelijk gedaan, dan wordt het doorgezonden onder mededeling van de doorzending aan de verzoeker.

#### **Artikel 5**

1. De beslissing op een verzoek om informatie wordt mondeling of schriftelijk genomen.
2. Een gehele of gedeeltelijke afwijzing van een schriftelijk verzoek om informatie vindt schriftelijk plaats. In geval van een mondeling verzoek vindt een afwijzing schriftelijk plaats, indien de verzoeker daarom vraagt. De verzoeker wordt op deze mogelijkheid gewezen.
3. De beslissing wordt eveneens schriftelijk genomen indien het verzoek om informatie een derde betreft en deze daarom heeft verzocht. In dat geval wordt tevens aan de derde de op hem betrekking hebbende informatie toegezonden.

#### **Artikel 6**

1. Het bestuursorgaan beslist op het verzoek om informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken gerekend vanaf de dag na die waarop het verzoek is ontvangen.
2. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.
3. Onverminderd artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht wordt de termijn voor het geven van een beschikking opgeschort gerekend vanaf de dag na die waarop het bestuursorgaan de verzoeker meedeelt dat toepassing is gegeven aan artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht, tot de dag waarop door de belanghebbende of belanghebbenden een zienswijze naar voren is gebracht of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
4. Indien de opschorting, bedoeld in het derde lid, eindigt, doet het bestuursorgaan daarvan zo spoedig mogelijk mededeling aan de verzoeker, onder vermelding van de termijn binnen welke de beschikking alsnog moet worden gegeven.
5. Indien het bestuursorgaan heeft besloten informatie te verstrekken, wordt de informatie verstrekt tegelijk met de bekendmaking van het besluit, tenzij naar verwachting een belanghebbende bezwaar daar tegen heeft, in welk geval de informatie niet eerder wordt verstrekt dan twee weken nadat de beslissing is bekendgemaakt.
6. Voor zover het verzoek betrekking heeft op het verstrekken van milieu-informatie:
  - a. bedraagt de uiterste beslistermijn in afwijking van het eerste lid twee weken indien het bestuursorgaan voornemens is de milieu-informatie te verstrekken terwijl naar verwachting een belanghebbende daar bezwaar tegen heeft;
  - b. kan de beslissing slechts worden verdaagd op grond van het tweede lid, indien de omvang of de gecompliceerdheid van de milieu-informatie een verlenging rechtvaardigt;
  - c. zijn het derde en vierde lid niet van toepassing.

#### **Artikel 7**

1. Het bestuursorgaan verstrekt de informatie met betrekking tot de documenten die de verlangde informatie bevatten door:
  - a. kopie ervan te geven of de letterlijke inhoud ervan in andere vorm te verstrekken,
  - b. kennisneming van de inhoud toe te staan,
  - c. een uittreksel of een samenvatting van de inhoud te geven, of
  - d. inlichtingen daaruit te verschaffen.

2. Het bestuursorgaan verstrekt de informatie in de door de verzoeker verzochte vorm, tenzij:
  - a. het verstrekken van de informatie in die vorm redelijkerwijs niet geveerd kan worden;
  - b. de informatie reeds in een andere, voor de verzoeker gemakkelijk toegankelijke vorm voor het publiek beschikbaar is.
3. Indien het verzoek betrekking heeft op milieu-informatie als bedoeld in artikel 19.1a, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer, verstrekt het bestuursorgaan, zo nodig, en indien deze informatie voorhanden is, tevens informatie over de methoden die zijn gebruikt bij het samenstellen van eerstbedoelde informatie.

## **Hoofdstuk IV. Informatie uit eigen beweging**

### **Artikel 8**

1. Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.
2. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de informatie wordt verschaft in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze, dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen.

### **Artikel 9**

1. Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat draagt zorg voor het openbaar maken, zo nodig en mogelijk met toelichting, van door niet-ambtelijke adviescommissies aan het orgaan uitgebrachte adviezen met het oog op het te vormen beleid, tezamen met de door het orgaan aan de commissies voorgelegde adviesaanvragen en voorstellen.
2. Uiterlijk binnen vier weken nadat de adviezen zijn ontvangen heeft openbaarmaking plaats en wordt daarvan mededeling gedaan in de *Staatscourant* of een andere vanwege de overheid algemeen verkrijgbaar gestelde periodiek. Van een gehele of gedeeltelijke niet-openbaarmaking wordt op gelijke wijze mededeling gedaan.
3. De in het eerste lid bedoelde stukken kunnen worden openbaar gemaakt door deze:
  - a. op te nemen in een algemeen verkrijgbare uitgave,
  - b. afzonderlijk uit te geven en algemeen verkrijgbaar te stellen, of
  - c. ter inzage te leggen, in kopie te verstrekken of uit te lenen.

## **Hoofdstuk V. Uitzonderingsgronden en beperkingen**

### **Artikel 10**

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
  - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
  - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
  - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
  - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.
2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
  - a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
  - b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
  - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
  - d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
  - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
  - f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
  - g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.
3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.
4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voorzover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.
5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.
6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.

7. Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
  - a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
  - b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.
8. Voorzover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

#### **Artikel 11**

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.
2. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.
3. Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.
4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Het tweede lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

### **Hoofdstuk V-A. Hergebruik**

#### **Artikel 11a**

1. Dit hoofdstuk is niet van toepassing op:
  - a. informatie, zijnde een werk van letterkunde, wetenschap of kunst in de zin van de Auteurswet, een opname van uitvoering, fonogram, eerste vastlegging van een film of een opname van een programma in de zin van de Wet op de naburige rechten of een databank in de zin van de Databankenwet en waarvan een overheidsorgaan niet de maker, uitvoerend kunstenaar, producent van fonogrammen, producent van de eerste vastlegging van films, omroeporganisatie of producent van een databank dan wel rechtverkrijgende is;
  - b. informatie in het bezit van openbare omroepen of hun dochterondernemingen, of van andere overheidsorganen of hun dochterondernemingen ten behoeve van de vervulling van een publieke omroep-taak;
  - c. informatie in het bezit van onderwijs- en onderzoeksinstituten;
  - d. informatie in het bezit van culturele instellingen;
  - e. informatie die tussen overheidsorganen uitsluitend met het oog op de vervulling van hun openbare taken wordt uitgewisseld.
2. In afwijking van artikel 1a, eerste lid, onder d, is dit hoofdstuk van toepassing op de krachtens die bepaling uitgezonderde bestuursorganen voor zover het gaat om hergebruik.

#### **Artikel 11b**

1. Een ieder kan een verzoek om hergebruik richten tot een overheidsorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een overheidsorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.
2. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de informatie die hij wenst te hergebruiken.
3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.
4. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het overheidsorgaan de verzoeker zo spoedig mogelijk om zijn verzoek te preciseren en is het hem daarbij behulpzaam.

#### **Artikel 11c**

De artikelen 4 tot en met 7 zijn van overeenkomstige toepassing.

#### **Artikel 11d**

Voor hergebruik beschikbare documenten worden zoveel mogelijk langs elektronische weg beschikbaar gesteld.

#### **Artikel 11e**

Een overheidsorgaan is niet verplicht vervaardiging van documenten voort te zetten, enkel met het oog op hergebruik.

#### **Artikel 11f**

De voorwaarden voor hergebruik zijn voor vergelijkbare categorieën van hergebruik gelijk.

#### **Artikel 11g**

1. Een exclusief recht tot hergebruik wordt niet verleend, tenzij dat noodzakelijk is voor het verlenen van een dienst van algemeen belang.
2. Indien een exclusief recht wordt verleend voor een dienst van algemeen belang, wordt minstens elke drie jaar door het overheidsorgaan dat het exclusieve recht heeft verleend, bezien of de reden voor het verlenen van het exclusieve recht nog aanwezig is.
3. Elk exclusief recht op hergebruik dat wordt verleend, wordt op de voorgeschreven wijze bekendgemaakt.

#### **Artikel 11h**

1. De totale inkomsten uit het verstrekken en het verlenen van toestemming voor hergebruik zijn niet hoger dan de kosten van verzameling, productie, vermenigvuldiging en verspreiding van de informatie, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels gesteld worden met betrekking tot de totale inkomsten van het eerste lid.

#### **Artikel 11i**

Ten aanzien van overheidsorganen die geen bestuursorgaan zijn, zijn titel 1.1, hoofdstuk 2, de afdelingen 3.1, 3.2, 3.6 en 3.7, titel 4.1, hoofdstuk 6, de afdelingen 7.1 en 7.2, hoofdstuk 8 en titel 10.1 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.

### **Hoofdstuk VI. Overige bepalingen**

#### **Artikel 12**

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voor de centrale overheid regels worden gesteld met betrekking tot in rekening te brengen vergoedingen voor het ingevolge een verzoek om informatie vervaardigen van kopieën van documenten en uittreksels of samenvattingen van de inhoud daarvan.

#### **Artikel 13**

Deze wet verplicht niet tot het openbaar maken van adviezen van de Raad van State en van niet-ambtelijke adviescommissies die zijn uitgebracht voor 1 mei 1980.

#### **Artikel 14**

Nadere regels omtrent de uitvoering van het bij of krachtens deze wet bepaalde kunnen worden gesteld:

- a. voor de centrale overheid bij of krachtens een besluit van Onze Minister-President in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;
- b. voor de provincies, gemeenten, waterschappen en de andere in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen door hun besturen.

#### **Artikel 15 [Vervallen per 01-01-1994]**

#### **Artikel 16**

Exclusieve rechten tot hergebruik, die vóór de inwerkingtreding van deze wet zijn verleend, worden na afloop van het desbetreffende contract niet opnieuw verleend, of vervallen, indien het contract een langere looptijd heeft dan tot en met 31 december 2008, met ingang van die datum van rechtswege.

#### **Artikel 17**

Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en Onze Minister van Binnenlandse Zaken zenden binnen vijf jaar na het in werking treden van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de wijze waarop zij is toegepast.

### **Hoofdstuk VII. Wijziging van enige wetten**

#### **Artikel 18**

[Bevat wijzigingen in andere regelgeving.]

#### **Artikel 19**

Voor adviezen, voordrachten en andere voorstellen van de Raad van State, uitgebracht voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, blijven de op de dag voor de inwerkingtreding geldende wettelijke bepalingen van kracht.

#### **Artikel 20**

[Bevat wijzigingen in andere regelgeving.]

**Artikel 21**

Op verzoeken op grond van de Archiefwet 1962 (*Stb.* 1962, 313) tot raadpleging of gebruik van vóór de inwerkingtreding van deze wet in een archiefbewaarplaats berustende archiefbescheiden blijven de voor de inwerkingtreding van deze wet gestelde beperkingen ten aanzien van de openbaarheid van kracht.

**Artikel 22**

[Bevat wijzigingen in andere regelgeving.]

**Artikel 23**

[Bevat wijzigingen in andere regelgeving.]

**Artikel 24**

[Bevat wijzigingen in andere regelgeving.]

**Hoofdstuk VIII. Slotbepalingen****Artikel 25**

De Wet openbaarheid van bestuur (*Stb.* 1978, 581) wordt ingetrokken.

**Artikel 26**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

**Artikel 27**

Deze wet kan worden aangehaald als Wet openbaarheid van bestuur.

Lasten en bevelen dat deze in het *Staatsblad* zal worden geplaatst, en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven te 's-Gravenhage, 31 oktober 1991

Beatrix

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,  
R.F.M. Lubbers

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
C.I. Dales

Uitgegeven de eenendertigste december 1991

De Minister van Justitie,  
E.M.H. Hirsch Ballin