

Op 1 mei 1980 is de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) van kracht geworden. Daarmee is voor het eerst een afzonderlijke wet aan deze materie gewijd. Bij onze bespreking van het geldende openbaarheidsregime zal deze wet dan ook centraal in de aandacht staan. Alvorens op deze wet in te gaan zullen we enkele achtergronden en uitgangspunten van het openbaarheidsbeginsel belichten. Tenslotte zullen wij het in de wet neergelegde rechtsregime nader verduidelijken met behulp van andere (uitvoerings)regelingen en uitspraken van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State.

1. Achtergronden en uitgangspunten

De heersende idee m.b.t. de informatieplicht van de overheid is na de tweede wereldoorlog in 1946 door de Commissie Van Heuven Goedhart geformuleerd. De gewenste aard van de overheidsvoorlichting was er één die zich beperkte tot openbaarmaking, verklaring en toelichting van het beleid. Deze idee steunde op het verlangen een zo groot mogelijke objectiviteit te betrachten in de voorlichting en was een reactie op de propaganda die door de bezetters was gevoerd.¹⁾ De opvattingen van de Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting (=Commissie Biesheuvel, 1970) en die van de wetgever, die blijken uit de toelichtende stukken op de WOB, sluiten hierbij aan.²⁾

De overheersing van de door de Commissie Van Heuven Goedhart geformuleerde opvatting m.b.t. de gewenste aard van overheidsvoorlichting moge dan vanuit historisch perspectief verklaarbaar zijn, vanuit meerdere gezichtspunten kan men zich afvragen of deze opvatting acceptabel is. Zo merkt Van Gunsteren op dat openbaarheid niet slechts is het louter zichtbaar maken van iets dat er al was. Bij de door hem bestreden opvatting

gaat men uit van de misvatting dat feiten al dan niet bestaan en men gedachten of gevoelens al dan niet heeft. Dit, terwijl feiten, gedachten en gevoelens in sociale interactie geproduceerd worden. Voorts worden deze feiten en gedachten niet uitsluitend in het individu, maar in meerdere konteksten geproduceerd, die op hun beurt die feiten etc. mede constitueren.³⁾ Hier-van uitgaande is een transformatie van het geopenbaarde in het proces van openbaar maken een normaal verschijnsel.⁴⁾ Alsdan is een strikte scheiding tussen het beleid en het openbaar maken ervan niet mogelijk. Het beleid in beeld brengen is een onderdeel van de beleidsvoering zelf en ontkomt derhalve niet aan subjectiviteit. Behalve vanuit de logische optiek was ook de veranderde staatkundige praktijk een indicatie voor de onvolledigheid van de opvattingen van de Commissie Van Heuven Goedhart. Zo is een ontwikkeling van het parlementaire stelsel ten nadele van de openbaarheid de verminderde controlemogelijkheid van het parlement door de toegenomen delegatie en overdracht van bevoegdheden aan supra-nationale organisaties. Voorts was er de ontwikkeling van een vergroting van de spanning tussen ministeriële verantwoordelijkheid en toegenomen macht en zelfstandigheid van het ambtenarenapparaat. Tenslotte waren er de ontwikkelingen van de massamedia die de mogelijkheden tot rechtstreeks contact tussen burger en bestuur vergrootten. Voornoemde, door Cramer⁵⁾ onderscheiden ontwikkelingen, maakten dat overheidsvoorlichting niet slechts kan volstaan met enkel verklaring en toelichting. Het klassieke openbaarheidsprocedé middels het parlementaire debat met overheidsvoorlichting als aanvulling, was in de ogen van de Commissie Biesheuvel in de veranderde staatkundige praktijk niet langer toereikend. Het kernbegrip van over-

heidsvoorlichting moest volgens deze commissie nu zijn: *openbaarmaking, met verklaring en voorlichting als complement.*⁶⁾

Het beoordelingscriterium bij de geconstateerde ontoereikendheid van de klassieke opvatting over overheidsvoorlichting moet hoofdzakelijk gezocht worden in de verandering van opvatting over het wenselijke democratische gehalte van ons staatsbestel.

De klassieke, door Dahl geformuleerde opvatting over democratie gaat uit van een beperkte mate van participatie van burgers. De toegang tot politieke ambten en posities met politieke invloed staat weliswaar voor iedereen open, maar de gewenste stabiliteit in het systeem en de bescherming van burgerlijke vrijheden alsmede de gering geachte bereidheid en mogelijkheid van de kiezers tot politieke participatie benadrukken de rol van politieke elites.⁷⁾ Aan de openheid en openbaarheid worden geen andere eisen gesteld dan dat alle burgers over gelijke informatie over politieke alternatieven dienen te beschikken en dat de concurrerende politieke elites over gelijke mogelijkheden van informatievervalschaaffing beschikken.⁸⁾ De idee der participatiedemocratie gaat uit van de wenselijkheid van een verdergaande participatie van burgers in politieke besluitvorming dan de voornoemde opvatting. Het gaat dan om deelname aan de voorbereiding, vaststelling en/of uitvoering van het overheidsbeleid.⁹⁾ Politieke participatie wordt in deze opvatting beschouwd zowel als een essentieel onderdeel van menselijke ontplooiing als het beste middel dat burgers garandeert dat hun belangen worden verdedigd en behartigd.¹⁰⁾ De legitimatie van het overheidsbeleid wordt in deze opvatting door de graad van participatie bepaald.

De laatste decennia geven een toename van politieke participatie te zien, waarschijnlijk zowel vanwege de bijzondere aandacht voor de norm van

politieke participatie als vanwege de grotere beschikbaarheid van middelen t.b.v. participatie, zoals scholing, vrije tijd e.d.¹¹⁾ De participatie beweegt zich niet langer uitsluitend langs representatieve weg, maar manifesteert zich in allerlei gedaanten en richt zich op alle elementen van de overheidsbewindvoering. In het verlengde van deze ontwikkeling is er de beweging om openheid en openbaarheid niet langer te beperken tot de besluitvorming in volksvertegenwoordigende lichamen, maar uit te breiden tot het gehele overheidsgebeuren als voorwaarde voor andere vormen van politieke participatie.

De aandacht voor de norm van politieke participatie vindt een logisch uitvloeisel in de aandacht voor het recht op openbaarheid. Steenbeek formuleert de grondslag van het tegenwoordige openbaarheidsbeginsel als volgt: "Voor het tegenwoordige zie ik openbaarheid van bestuur als een principiële eis van democratisch besturen, omdat zij een onontbeerlijk middel is om de volksinvloed . . . op het overheidsbesturen te verzekeren".¹²⁾

In de verschillende functies die hij aan het openbaarheidsbeginsel toekent komt de relatie met het democratiebegrip terug. Hij onderscheidt onder meer de volgende functies:

- openbaarheid als voorwaarde voor de noodzakelijke en gewenste invloed op het overheidsbestuur;
- openbaarheid als politiek grondrecht tot participatie in het staatsgebeuren.

Tegen de achtergrond van de inhoud van het overheidsbeleid en de wijze waarop dat tot stand komt, heeft het openbaarheidsbeginsel eveneens een aantal herkenbare functies, die aan betekenis winnen. Het zijn:

- openbaarheid als instrument van het overheidsbeleid ten dienste van een *bepaald* beleid (instrumentele benadering);
- openbaarheid als middel ter verbetering van de procedurele legitimatie van de uitvoering, welke vanwege de terugtred van de wetgever steeds

meer de normstelling bepaalt. Uit het voorgaande moge duidelijk geworden zijn dat het denken over openbaarheid de laatste decennia nieuwe impulsen heeft gekregen onder invloed van een versterkte behoefte aan politieke participatie, maar ook vanwege de veranderde wijze van overheidsbewindvoering. In art. 1 lid 1 WOB vinden we het nu geldende uitgangspunt van de wetgever terug, nl. dat van een *recht op informatie*.

2. Korte samenvatting van de inhoud van de wet

In deze uit tien wetsartikelen bestaande wet worden een passieve en actieve informatieplicht onderscheiden. Onder de passieve informatieplicht van een overheidsorgaan wordt verstaan het verschaffen van informatie op verzoek (art. 1). De actieve informatieplicht houdt in het uit eigen beweging verschaffen van informatie door het overheidsorgaan (art. 2). De artikelen 3 en 9 zijn een verbijzondering van art. 2. Artikel 3 legt de openbaarmaking vast van adviezen van niet-ambtelijke adviescommissies en artikel 9 regelt hetzelfde m.b.t. de adviezen van de Raad van State. In beide gevallen is de minister "wie het rechtstreeks aangaat" verantwoordelijk voor de openbaarmaking. Artikel 6 bevat een complement op artikel 3 voor de adviezen welke door niet-ambtelijke adviescommissies aan provincie- en gemeentebesturen worden uitgebracht.

De uitzonderingsgronden op de in de artt. 1 t/m 3 geregelde passieve resp. actieve informatieplicht zijn geregeld in artikel 4. De leden a t/m c bevatten absolute gronden, zoals gevaren voor de veiligheid van de staat en de eenheid van de Kroon en de leden d t/m i bevatten relatieve gronden, zoals economische en financiële belangen van de staat, de opsporing en vervolging van strafbare feiten en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van medische en psychologische onder-

zoeksresultaten. Art. 4 i fungeert als caoutchouc-artikel en luidt:

"het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden".

Behalve de in artikel 4 genoemde uitzonderingsgronden, gelden voor de passieve informatieplicht nog de uitzonderingsgronden genoemd in art. 1 lid 2. Deze bepaling luidt:

"Een verzoek om informatie, vervat in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt ingewilligd behoudens voor zover het betrekking heeft op:

a) gegevens, die nog in bewerking zijn of die, hoewel gereed, op zichzelf een onvolledig en daardoor vertekend beeld zouden geven;

b) persoonlijke beleidsopvattingen van bewindslieden, bestuurders of ambtenaren. Over de in deze documenten vervatte feitelijke gegevens over de aangelegenheid, waarop het verzoek betrekking heeft, uit die gegevens afgeleide prognoses en beleidsalternatieven, wordt wel informatie verstrekt".

3. Het voorlichtingsbeleid in de wet (actieve informatieplicht)

De belangrijkste bepaling over dit onderwerp in de WOB is art. 2. Deze bepaling formuleert als het te hanteren criterium bij het uit eigen beweging verschaffen van informatie over het beleid: een goede en democratische bestuursvoering. Artikel 2 is in de Memorie van Antwoord bij deze wet betiteld als een richtinggevende intentieverklaring. Er bestaat geen sanctie op niet-naleving van dit artikel door een overheidsorgaan. Daarenboven zijn de ruim geformuleerde uitzonderingsgronden, genoemd in artikel 4, van toepassing. Dit houdt in dat de overheidsorganen vrijwel ongecontroleerd de inhoud van het voorlichtingsbeleid kunnen bepalen aan de hand van de beide laatstgenoemde vage bepalingen. Het samenstel van deze bepalingen.

gen biedt niet het perspectief dat deze wet een betekende bijdrage aan een actiever informatiebeleid zal leveren.

Dit beeld wordt bevestigd in conclusies van de evaluatiecommissie WOB, die stelt dat een passieve opstelling bij de regeling van de actieve openbaarheid overheerst.¹⁴⁾ Men zal hier moeten vertrouwen op de politieke controle van de volksvertegenwoordigende lichamen. Art. 5 stimuleert de aandacht van het parlement voor deze materie door een regelmatige evaluatie naar de werking van deze wet te verlangen. Het staat Provinciale Staten en gemeenteraden vrij een zelfde bepaling in hun openbaarheidsverordening op te nemen.

Voor een invulling van de in art. 2 verwoorde verplichting kunnen bijzondere wetten als inspiratiebron dienen. Bij andere wettelijke regelingen blijken overheidsbepalingen meestal betrekking te hebben op actieve openbaarheid. Vooral bij de in bijzondere wetten neergelegde planprocedures is een zekere eenheid te constateren op dit punt. In o.a. de Wet Ruimtelijke Ordening, artt. 4 en 5 Wet Bejaardenoorden en de artt. 80 en 84 Ontheeningswet is de bepaling opgenomen dat zowel vóórdat het basisbesluit door het bevoegde orgaan wordt genomen als erna, gedurende een bepaalde termijn tervisielegging is vereist. Tevens bestaat de verplichting dat een dergelijke tervisielegging bekend gemaakt wordt in een plaatselijk nieuws- of advertentieblad. Art. 12 Waterstaatswet kent een vrijwel gelijke bepaling, zij het dat krachtens die wet tervisielegging alleen verplicht is vóórdat het besluit genomen wordt en dat aan direct belanghebbenden rechtstreeks en niet alleen via de nieuwsbladen mededeling moet worden gedaan.

Een uitgebreide regeling van de openbaarheid van provincie- en gemeentebegrotingen is te vinden in art. 122 Provinciewet en art. 238 Gemeentewet. Behalve een verplichte tervisielegging voorafgaand aan de behandeling van de begroting en een publika-

tieplicht hiervan, is in deze openbaarheidsbepalingen ook de verplichting opgenomen dat de begrotingsstukken tegen kostprijs ter beschikking worden gesteld en dat de begroting van een toelichting en van bescheiden wordt voorzien.

Tenslotte onderscheid ik hier een openbaarheidsbepaling die een *actieve openbaarheid* van het tot beslissing bevoegde orgaan vereist jegens belanghebbenden. Zo bepaalt art. 55 bis van de Wet op het Lager Onderwijs dat, wanneer de gemeenteraad het daar genoemde besluit neemt, dit aan de besturen van de in de gemeente gevestigde bijzondere lagere scholen, alsmede aan de inspectie moet worden gezonden. Een gelijksoortige bepaling staat in art. 8 lid 2 Monumentenwet. Daar gaat het erom dat het voornemen van de minister om een pand op de monumentenlijst te plaatsen, aan eigenaren en zakelijk gerechtigden bekend moet worden gemaakt.

De hier genoemde categorieën van bepalingen geven aan dat vormen van actieve openbaarheid reeds aanwezig zijn.¹⁵⁾ Uit voornoemde bepalingen kunnen wellicht algemene regels worden afgeleid ter invulling van de actieve informatieplicht.

Voor wat betreft de verhouding van de WOB versus bijzondere wettelijke bepalingen heeft de parlementaire behandeling duidelijkheid gebracht. Alle bestaande wettelijke bepalingen m.b.t. dit onderwerp blijven geldig, ook al kennen zij een minder vergaand openbaarheidsregime. De Kamer nam een motie aan waarin de regering werd uitgenodigd na te gaan welke wetten en AMvB's wijziging behoeft teneinde in overeenstemming te zijn met de WOB. Uitvoering van de motie zal voor de actieve informatieplicht niet steeds positieve gevolgen hebben.

Een andere vraag m.b.t. de actieve informatieplicht is of art. 2 WOB enige belemmering inhoudt voor een regeling die alle documenten openbaar wenst te maken. Indien dit mogelijk zou zijn, zouden bestuursorganen

geen rekening behoeven te houden met de betrokken ambtenaren, die zich zouden kunnen beroepen op het eerder vermelde art. 1 lid 2 WOB. Op basis van artikel 2 kan dan meer geopenbaard worden dan op basis van art. 1 lid 2. De wetsgeschiedenis wijst niet in die richting. Door middel van een amendement is het huidige art. 1 lid 2 in de WOB opgenomen in plaats van een bepaling die overeenkomstig art. 2 een verzoek om informatie afhankelijk stelde van het criterium "goede en democratische bestuursvoering". Het huidige art. 1 lid 2 werd echter geacht een beperktere i.p.v. een ruimere uitzonderingsgrond te zijn en is daarom in de wet opgenomen. In de bestuurspraktijk zou een ruime uitleg van art. 2 problemen kunnen opleveren indien een ambtenaar op basis van de gronden, genoemd in art. 1 lid 2, dit niet wenst. Verschillende oplossingen zijn mogelijk. Zo zou het bestuursorgaan zich van te voren van de instemming van de betrokken ambtenaar kunnen verzekeren en b.v. vaststellen dat adviezen met een bepaalde status (b.v. adviezen van hoofden van dienst) in de openbaarheid worden gebracht. Op dit laatste kan dan door de betrokken ambtenaren worden geanticipeerd.

4. Informatie op verzoek (passieve informatieplicht)

De WOB is voor de passieve informatieplicht van meer betekenis dan voor de actieve. Het bestaan van een wettelijke regeling bleek voor de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State beslissend te zijn voor de vraag of een weigering op een verzoek om informatie aangemerkt moet worden als een beschikking c.q. een feitelijke handeling. De Afdeling acht het eerste het geval en verklaart zich in beginsel ontvankelijk tegen dergelijke weigeringen.¹⁶⁾ De komst van deze wet heeft hier eveneens de komst van een rechtsgang tot gevolg. De vele vage termen en uitzonderingsgronden krijgen zo een nadere omlijning. Op enkele

le uitspraken gaan wij hier nader in.

4.1. Documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad (art. 1 lid 2 WOB)

Een ruime uitleg van deze zinsnede in de uitzonderingsgrond treffen wij aan in een uitspraak van de Voorzitter. Het FNV had de staatssecretaris van Onderwijs op basis van de WOB verzocht om de letterlijke tekst te verstrekken van een stuk onder de titel: "Voorontwerp van Wet op de Onderwijsverzorging". Dit stuk was aan enkele organisaties en instellingen toegezonden. De Voorzitter overweegt onder meer ". . . dat nu het verzoek om informatie, naar verweerder onweersproken heeft gesteld, betrekking heeft op een document dat is opgesteld t.b.v. beraad binnen de overheid, de enkele omstandigheid dat verweerder dit document tevoren aan enkele niet-overheidsinstellingen heeft toegezonden met het verzoek om voorlopig commentaar daarop, er niet toe kan leiden dat dit stuk reeds daarom niet meer kan worden aangemerkt als een stuk opgesteld ten behoeve van intern beraad".¹⁷⁾

Het gevaar dreigt dat bestuursorganen na deze uitspraak langs de door de staatssecretaris gevolgde weg medestanders werven en de stukken bestempelen als documenten bestemd ten behoeve van intern beraad.¹⁸⁾ De vraag is wat moet worden verstaan onder deze documenten. Deze uitspraak maakt duidelijk dat niet bepalend is de vraag aan wie de documenten worden toegezonden. Het criterium dat alleen volledig afgeronde beleidsoordelen niet als zulke documenten zijn aan te merken, lijkt niet juist, gelet op het feit dat in toenemende mate voorlopige en onvolledige beleidsvoornemens openbaar worden gemaakt in voorontwerpen, discussiestukken e.d.¹⁹⁾ en het gevolg dat de betekenis van de WOB daardoor minimaal wordt.²⁰⁾ Ook het uitgangspunt dat de opstellers van een stuk zelf bepalen of een stuk voor intern beraad bestemd is, kan niet be-

vredigen.²¹⁾ Een latere uitspraak gaat hierop in.²²⁾

Het ging om de notulen van een door GS ingestelde werkgroep. Deze bestond uit wethouders en raadsleden, die op persoonlijke titel moesten adviseren over een gemeentelijke herindelings, waarbij hun gemeenten betrokken waren. In het verlonge van de eerder genoemde uitspraak treffen wij de volgende overweging aan:

"Dat verweerders deze stukken tevens hebben toegezonden aan de betrokken gemeentebesturen met het verzoek om voorlopig commentaar daarop, kan er naar het oordeel van de Afdeling niet toe leiden dat deze stukken om die reden niet meer kunnen worden aangemerkt als stukken bestemd voor intern beraad".

Hieraan vooraf gaat de overweging: "De Afdeling is gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting van oordeel dat de onderhavige notulen zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad binnen de overheid".

We zien hier dat de Afdeling zelf een inhoudelijk oordeel velt over de vraag of de geweigerde documenten als een stuk bestemd voor intern beraad zijn aan te merken. Een dergelijke overweging treffen wij ook aan in een uitspraak waar de Afdeling zich uitsprak over de inhoud van de term persoonlijke beleidsopvattingen (art. 1 lid 2 b).²³⁾

4.2 *Persoonlijke beleidsopvattingen (art. 1 lid 2 b)*

In voornoemde uitspraak ging het om een verzoek van de Stichting Natuur en Milieu om inzage in de volledige nota plus bijlagen welke betrekking had op de inpoldering van de Markerwaard. Ten aanzien van de inhoud van de term persoonlijke beleidsopvatting wordt overwogen:

"... dat persoonlijke beleidsopvattingen geen opvattingen behoeven te zijn van één persoon, zodat ook de in één nota vervatte meningen van verschillende ambtenaren onder de begripsbepaling van voormeld artikel

vallen..."

Het is geen restrictieve uitleg van deze uitzonderingsgrond. Vervolgens overweegt de Afdeling op dezelfde wijze als in de voorgaande uitspraak:

"Na kennisgenomen te hebben van de inhoud van bijlage 3, is de Afdeling van oordeel... dat het betrokken plan van zodanige aard is, dat openbaarmaking ervan op zichzelf een onvolledig en daardoor vertekend beeld zou geven..."

Een gelijksoortige overweging treffen wij aan bij de uitzonderingsgrond genoemd onder art. 1 lid 2a (gegevens die nog in bewerking zijn).²⁴⁾

De algemene lijn die in voornoemde uitspraken is te onderkennen m.b.t. de uitzonderingsgronden genoemd in art. 1 lid 2 is, dat de Afdeling zich zelfstandig een oordeel vormt over de aanwezigheid van deze gronden. Dit is te beschouwen als een waarborg. De uitleg die aan de verschillende zinsneden wordt gegeven, is echter niet de meest restrictieve.

4.3 *Artikel 4 i*

Ten behoeve van een indruk omtrent de wijze waarop de Afdeling de vage uitzonderingsgronden van de WOB nader preciseert, is ook een bespreking gewenst van de uitspraken die betrekking hebben op art. 4 i van de WOB. Dit, omdat de redactie van deze bepaling de mogelijkheid open laat een verzoek om informatie af te wijzen zonder dat dit strekt ter bescherming van een zwaarwegend belang.²⁵⁾ Die kant dreigt het uit te gaan in de hierna volgende uitspraak:

Eiser eist informatie bij B en W op t.b.v. haar bewijsvoering in een civiele procedure tegen de gemeente. Ten aanzien van artikel 4 i lezen wij dan de volgende overweging van de Voorzitter: "Daarenboven zou het verstrekken van de gevraagde informatie naar Wij voorshands menen onevenredige bevoordeling van verzoekster betekenen, hetgeen zich naar Onze aanvan-

kelijke mening niet verdraagt met het bepaalde in art. 4 eerste lid aanhef en onder i WOB".²⁶⁾

In dezelfde lijn ligt een uitspraak van deze Voorzitter m.b.t. een afwijzing van het verzoek van NRC-Handelsblad om inzage te krijgen in de politieke testamenten van de aftredende ministers.²⁷⁾ Het belang van de kabinetsformateur woog zwaarder en hield in, dat bij openbaarmaking de verschillende belangengroepen op basis van deze stukken zouden kunnen trachten druk uit te oefenen op de formatie waardoor de pogingen van de informateurs om tot een nieuw kabinet te komen zouden worden bemoeilijkt.

Beide voornoemde uitspraken hebben gemeenschappelijk, dat zij niet uitgaan van het primaat van het belang van de openbaarheid en ook uitzonderingen toestaan indien het door de uitzonderingsgrond van art. 4 i beschermde belang niet evident zwaarder weegt.

Anders ligt het bij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State o.a. in een uitspraak als vervolg op de hier laatstgenoemde van de Voorzitter.²⁸⁾ Zij overweegt o.a.:

"Daarbij neemt de Afdeling allereerst in aanmerking dat van een onevenredige benadeling van de kabinetsformateurs ten gevolge van de openbaarmaking van de gegevens sprake zou moeten zijn, aan welke benadeling voorts meer gewicht zou moeten worden toegekend dan aan het belang dat met het verstrekken van informatie is toegekend".

Aan twee in de wet genoemde eisen wordt hier expliciet getoetst voor een geslaagd beroep op art. 4 i:

- een onevenredige benadeling;
- en een alsdan zwaarder wegend

belang dan dat van openbaarheid.

In dezelfde lijn ligt een uitspraak van de Afdeling m.b.t. openbaarmaking van ministeriële richtlijnen met indicatieve waarde, in het bijzonder de normen die gehanteerd worden bij de afdoening van verzoeken om kwijtschelding van belastingschulden. De minister beriep zich onder meer op art. 4 i omdat openbaarmaking een zwaardere last voor de dienst en langere wachttijden voor andere burgers zou impliceren. De Afdeling oordeelt echter dat de aangevoerde bezwaren in wezen zijn aan te merken als bezwaren die gelden t.a.v. iedere bekendmaking van richtlijnen. Voorts wordt een beroep op art. 4 i verworpen "omdat het tot een juiste uitoefening van de aan de directeurs opgedragen bevoegdheden moet worden gerekend om onevenredige bevoordeling of benadeling van belastingplichtigen te voorkomen".

Aan dezelfde twee eisen wordt hier expliciet getoetst. De wijze van toetsing is zodanig dat art. 4 i niet langer het instrument is voor bestuursorganen waarmee de door de wet geopende poorten voor passieve openbaarheid te allen tijde kunnen worden gesloten.

Uit het voorgaande moge blijken dat het recht op openbaarheid constant in beweging is. De actieve informatieplicht van de overheid zal zich verder kunnen ontwikkelen aan de hand van bepalingen in de bijzondere wetten en onder de voorwaarde van een blijvende aandacht van de politiek controlerende lichamen. De passieve informatieplicht krijgt een nadere invulling door de uitspraken van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State.

NOTEN

1. H. Schelhaas, *De informatieplicht van de overheid*, Zwolle, 1979, hoofdstuk 2, pp. 33-44.
2. Schelhaas, O.c., p. 79.
3. H. van Gunsteren, Lijkt openbaar maken op het onthullen van schilderijen, in bundel *Openbaarheid*, opstellen aangeboden aan Mr. W. van Ham-Wagner, Deventer, 1981, p. 49.
4. Van Gunsteren, O.c., p. 50.
5. N. Cramer, De commissie-Biesheuvel en de openbaarheid, in bundel *Openbaarheid*, O.c., p. 13.

6. Cramer, O.c., p. 14.
7. Zie b.v. G. Parry, The idea of political participation, in G. Parry (ed.), *Participation in politics*, Manchester, 1972, p. 25; en C. van de Eijk, *Politieke participatie*, Acta Politica, 1975, p. 343.
8. R. Dahl, *A preface to democratic theory*, Chicago, 1956, p. 70.
9. Parry, O.c., p. 5.
10. Parry, O.c., p. 19.
11. M. van Schendelen, *Politieke participatie: een politiek-economische benadering*, Acta Politica, 1973, p. 209.
12. J.G. Steenbeek, *Openbaarheid van bestuur*, Preadvies voor de vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Zwolle, 1980, p. 9.
13. Steenbeek, O.c., p. 9.
14. Tweede en derde Interimrapport van de evaluatiecommissie Wet Openbaarheid, Den Haag, 1982.
15. Zie voor een overzicht van bepalingen van actieve informatieplicht in de milieuwetgeving: F. Otten, *Openbaarheid in het milieurecht*, in bundel *Openbaarheid*, p. 157 e.v.
16. Zie Vz ARRS 27-11-1979, AB 1980, 77 en A.A.L. Beers, *De Wet openbaarheid van bestuur en ontvanke-lijkheid van AROB-beroep*, NJB 1980, p. 206.
17. Vz ARRS 23-4-1981, AB 1981, 403.
18. Van Duyne, in zijn noot onder deze uitspraak.
19. Ibidem.
20. J.E. Goldschmidt en W. Witteveen, *Recht op openbaarheid*, NJCM Bulletin, 1982, p. 305.
21. Van Duyne, O.c.
22. ARRS 10-11-1981, AB 1982, 69.
23. ARRS 9-6-1981, AB 1981, 431.
24. ARRS 13-4-1982, AB 1982, 406.
25. Evenzo: A.A.L. Beers, *Civiel bewijs en openbaarheid van bestuur*, NJB 1982, p. 991 e.v.
26. Vz ARRS 3-12-1981, AB 1982, 145.
27. Vz ARRS 11-9-1981, AB 1982, 126.
28. ARRS 27-7-1982, Gemeentestem 1982, no. 6727, p. 321 e.v. met noot van J.M. Kan.
29. ARRS 10-5-1982, AB 1982, 455.