

Tilburg University

Noot bij ABRvS, 3 oktober 2018, (Wet hergebruik overheidsinformatie)

Balvert, Annemarie; Wolswinkel, Johan

Published in:
Mediaforum

Publication date:
2019

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Balvert, A., & Wolswinkel, J. (2019). Noot bij ABRvS, 3 oktober 2018, (Wet hergebruik overheidsinformatie). Case note on: Afd. bestuursrechtspraak Raad van State, 3/10/18, ECLI:NL:RVS:2018:3148 *Mediaforum*, 2019(1), 24-26.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 3 oktober 2018
ECLI:NL:RVS:2018:3148

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Deventer, appellant,
tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 23 mei 2017 in zaak nr. 17/399 in het geding tussen:
[wederpartij]
en
het college.

Procesverloop

Bij besluit van 21 juli 2016 heeft het college het verzoek van [wederpartij] op grond van de Wet hergebruik van overheidsinformatie (hierna: de Who) afgewezen voor zover is verzocht om nieuwsberichten bestemd voor medewerkers binnen de gemeente. Voor het overige heeft het college het verzoek toegewezen en de nieuwsberichten verstrekt via vijf online bronnen.

Bij besluit van 27 december 2016 heeft het college het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 23 mei 2017 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 27 december 2016 vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit te nemen met inachtneming van haar uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld. De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:59 van de Algemene wet bestuursrecht [wederpartij] opgeroepen ter zitting te verschijnen.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 juli 2018, waar [wederpartij] en het college, vertegenwoordigd door mr. W.J.R. Krol en M.C.G. van Straalen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [wederpartij] heeft bij alle gemeenten in Nederland op grond van de Who verzocht om verstrekking van alle nieuwsberichten binnen de gemeente, inclusief de daarbij behorende publicatiedata, afbeeldingen, verantwoordelijke afdeling, bijvoorbeeld in- of externe doelgroep en andere metadata. Ook bij de gemeente Deventer heeft hij dit verzoek ingediend (hierna ook: het Who-verzoek). In het verzoek heeft hij vermeld dat hij de wens heeft om al het lokale, bestuurlijke nieuws inzichtelijker te maken en dit op een website te verzamelen, die voor eenieder openbaar is. Hij heeft het college verder verzocht de gevraagde gegevens te genereren in elektronische vorm en in een open overzichtelijk formaat.

2. Bij besluit van 21 juli 2016 heeft het college het verzoek afgewezen voor zover is verzocht om nieuwsberichten bestemd voor medewerkers binnen de gemeente omdat dat volgens het college informatie betreft die niet openbaar is. Voor het overige heeft het college het verzoek toegewezen en de informatie 'as is' verstrekt via enkele online bronnen. De vele duizenden nieuwsberichten worden niet in een open en machinaal leesbaar formaat samen met de metadata omgezet en beschikbaar gesteld, omdat dat een onevenredig grote inspanning vraagt, aldus het college.

Het college heeft in navolging van het advies van de bezwarencommissie bij besluit van 27 december 2016 het bezwaar van [wederpartij] ongegrond verklaard.

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft naar aanleiding van het betoog daartoe van het college geoordeeld dat [wederpartij] geen misbruik van recht heeft gemaakt. Wat betreft de inhoud heeft de rechtbank overwogen dat het college niet mocht volstaan met de verwijzing naar de door hem genoemde websites. De berichten op de digitale platforms zijn niet beschikbaar in een machinaal leesbaar formaat, terwijl die wel bij de gemeente in een machineleesbare vorm beschikbaar zijn. Van een onevenredig grote inspanning is volgens de rechtbank geen sprake.

Hoger beroep

4. Omdat [wederpartij] zijn bezwaar bij brief van 11 november 2017 heeft ingetrokken, heeft het college de Afdeling bij brief van 22 januari 2018 medegedeeld dat het zijn hoger beroep intrekt, voor zover het is gericht tegen de beslissing van de rechtbank dat opnieuw op het bezwaar dient te worden beslist. Voor het overige heeft het college het hoger beroep gehandhaafd.

5. Het college betoogt dat de rechtbank het beroep van [wederpartij] niet-ontvankelijk had moeten verklaren, omdat hij misbruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid beroep in te stellen. Het college verwijst naar zijn verweerschrift in beroep voor de concrete aanwijzingen op grond waarvan misbruik van recht dient te worden aangenomen. Ook wijst het college erop dat de rechtbank Zeeland-West-Brabant naar aanleiding van twintig identieke beroepszaken van [wederpartij] in haar uitspraak van 18 mei 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:3307, heeft geoordeeld dat [wederpartij] misbruik van recht heeft gemaakt.

5.1. Artikel 13, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: het BW) luidt: "Degene aan wie een bevoegdheid toekomt, kan haar niet inroepen, voor zover hij haar misbruikt."

Het tweede lid luidt: "Een bevoegdheid kan onder meer worden misbruikt door haar uit te oefenen met geen ander doel dan een ander te schaden of met een ander doel dan waarvoor zij is verleend of in geval men, in aanmerking nemende de onevenredigheid tussen het belang bij de uitoefening en het belang dat daardoor wordt geschaad, naar redelijkheid niet tot die uitoefening had kunnen komen."

Artikel 15 luidt: "[Artikel 13 vindt] buiten het vermogensrecht toepassing, voor zover de aard van de rechtsbetrekking zich daartegen niet verzet."

5.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer uitspraken van 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4129 en ECLI:NL:RVS:2014:4135), kan ingevolge artikel 13, gelezen in verbinding met artikel 15, van Boek 3 van het BW, de bevoegdheid om bij de bestuursrechter beroep in te stellen niet worden ingeroepen voor zover deze bevoegdheid wordt misbruikt. Deze artikelen verzetten zich tegen inhoudelijke behandeling van een bij de bestuursrechter ingesteld beroep dat misbruik van recht behelst, en bieden een wettelijke grondslag voor niet-ontvankelijkverklaring van een zodanig beroep. Daartoe zijn zwaarwichtige gronden vereist, die onder meer aanwezig zijn indien rechten of bevoegdheden zodanig evident zijn aangewend zonder redelijk doel of voor een ander doel dan waartoe zij zijn gegeven, dat het aanwenden van die rechten of bevoegdheden blijk geeft van kwade trouw.

5.3. Hoewel de indiener van een Who-verzoek gelet op artikel 3, derde lid, van de Who geen belang bij zijn verzoek hoeft te stellen, laat die bepaling onverlet dat de bevoegdheid tot het indienen van een Who-verzoek met een bepaald doel is toegekend, namelijk dat in beginsel alle openbare overheidsinformatie zo gemakkelijk mogelijk beschikbaar moet zijn voor partijen buiten de overheid, zodat op basis van die informatie nieuwe producten en diensten met uiteenlopende doeleinden kunnen worden ontwikkeld. Omdat misbruik van recht zich kan voordoen indien een bevoegdheid wordt aangewend voor een ander doel dan waarvoor zij is gegeven, kan het doel van een Who-verzoek relevant zijn om te beoordelen of misbruik van recht heeft plaatsgevonden (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 16 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1634).

5.4. [wederpartij] heeft een omvangrijk verzoek om hergebruik van overheidsinformatie ingediend. Hij heeft gevraagd om alle nieuwsberichten binnen de gemeente Deventer, zonder duiding wat tijdsperiode, vorm of onderwerp van de informatie betreft. Daarnaast is het verzoek verwarrend, nu [wederpartij] enerzijds aangeeft een website te willen opzetten met 'continu vernieuwende content', terwijl een besluit van het college over de verzochte nieuwsberichten naar zijn aard slechts betrekking kan hebben op de op dat moment bestaande nieuwsberichten en dus niet op de toekomstige. Anders dan [wederpartij] voorts heeft gesteld, is de vergaring van de gevraagde digitale informatie samen met de metadata, zoals ter zitting is gebleken, geen eenvoudige handeling. Als [wederpartij] bij de indiening van zijn verzoek, zoals hij ter zitting heeft gesteld, hoopte dat de gemeente met hem mee zou denken over hoe de gegevens het best konden worden aangeleverd, had het voor de hand gelegen dat hij eerst contact met de gemeente had opgenomen in plaats van aanstonds een procedure te starten. Verder was [wederpartij] slechts schriftelijk bereikbaar via een scanservice en een postbus.

Voor het indienen van de gronden van het bezwaarschrift heeft [wederpartij] een gemachtigde ingeschakeld van het bureau Press Sure B.V. In de machtiging van 2 mei 2016 staat dat Press Sure B.V. namens [wederpartij] bezwaar zal maken en waar nodig (hoger) beroep zal instellen tegen beslissingen en naar eigen inzicht uitvoering aan de machtiging mag geven. Verder staat daarin dat Press Sure B.V. toegekende proceskostenvergoedingen en griffierechten in ontvangst mag nemen.

Voor het indienen van de gronden van het bezwaarschrift heeft [wederpartij] een gemachtigde ingeschakeld van het bureau Press Sure B.V. In de machtiging van 2 mei 2016 staat dat Press Sure B.V. namens [wederpartij] bezwaar zal maken en waar nodig (hoger) beroep zal instellen tegen beslissingen en naar eigen inzicht uitvoering aan de machtiging mag geven. Verder staat daarin dat Press Sure B.V. toegekende proceskostenvergoedingen en griffierechten in ontvangst mag nemen. Volgens het uittreksel uit het Handelsregister zijn de gezamenlijke bestuurders van Press Sure B.V. [bestuurder A] en [bestuurder B]. Beiden hebben als rechtsbijstandverlener vele procedures gevoerd over verkeersboetes en informatieverzoeken met een beroep op de Wob. Daarin is wegens hun handelwijze meermalen geoordeeld dat daarbij misbruik van recht is gemaakt. Zoals eerder is overwogen (uitspraak van de Afdeling van 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:157), mag bij de beantwoording van de vraag of sprake is van misbruik van recht rekening worden gehouden met de handelwijze van een rechtsbijstandverlener in andere procedures, aangezien die licht werpt op een algemene werkwijze. Verder is in deze zaak het bezwaarschrift vergezeld van een verzoek om proceskostenvergoeding. In de met deze zaak samenhangende zaken, te weten ECLI:NL:RVS:2018:3147, ECLI:NL:RVS:2018:3150 en ECLI:NL:RVS:2018:3151, waarin heden eveneens uitspraak is gedaan, is steeds dezelfde handelwijze gevolgd. Ook zou [wederpartij], naar hij ter zitting heeft gesteld, de som van 40.000 tot 45.000 euro hebben uitgegeven aan kosten voor rechtsbijstand, terwijl hij hoopte een bedrag van 500 tot 600 euro per maand aan advertentie-inkomsten te kunnen genereren. Voor deze financiële ongerijmdheid heeft hij desgevraagd geen verklaring gegeven. Ook heeft [wederpartij] een website als testomgeving gebruikt, waarvan onweersproken is dat deze website eigendom is van een stichting met [bestuurder B] als voorzitter en [bestuurder A] als penningmeester. De hiervoor vermelde omstandigheden en de gevolgde handelwijze, waarbij [wederpartij] er steeds voor heeft gekozen om aanstonds rechtsmiddelen aan te wenden, vergezeld van een verzoek om proceskostenvergoeding, kan – anders dan de rechtbank heeft overwogen – niet anders worden begrepen dan dat het [wederpartij] en Press Sure B.V. met het Who-verzoek te doen was om een proceskostenvergoeding.

5.5. [wederpartij] heeft misbruik gemaakt van de bevoegdheid om een Who-verzoek in te dienen, nu hij die bevoegdheid heeft gebruikt voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is gegeven zodanig, dat dit gebruik blijk geeft van kwade trouw. Dit geldt evenzeer voor het gebruik van de bevoegdheid van [wederpartij] om bezwaar te maken bij het college en beroep in te stellen bij de rechtbank, nu het een en het ander niet los kan worden gezien van het gebruik van de Who. Gelet op het misbruik van recht was het beroep bij de rechtbank niet-ontvankelijk. Het betoog slaagt.

Slotsom

6. Het hoger beroep van het college is gegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen zal de Afdeling het beroep van [wederpartij] niet-ontvankelijk verklaren.

Aan hetgeen het college overigens in hoger beroep heeft aangevoerd, komt de Afdeling gelet op het voorgaande niet toe.

7. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 23 mei 2017 in zaak nr. 17/399;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep niet-ontvankelijk.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. A.W.M. Bijloos en mr. H.G. Sevenster, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.E.E. Konings, griffier.

w.g. Van Altena

w.g. Konings

voorzitter

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 3 oktober 2018

Noot

Johan Wolswinkel en Annemarie Balvert

Mr. dr. C.J. Wolswinkel is hoogleraar bestuursrecht, markt & data aan Tilburg University en redacteur van dit blad.

A.L. Balvert LLM is promovenda bestuursrecht aan Tilburg University.

Afgelopen najaar heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) zich voor het eerst uitgelaten over de Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who).¹ Alleen al om die reden verdient de hierboven weergegeven uitspraak, die deel uitmaakt van een vijftal vrijwel gelijklopende uitspraken,² een annotatie. Daarnaast laat deze uitspraak helder zien hoe stevig nog altijd de band is tussen de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de Who, die ooit treffend is getypeerd als het broertje van de Wob.³ In deze uitspraak past de Afdeling haar ‘misbruik van recht’- jurisprudentie onder de Wob namelijk overeenkomstig toe op de Who. Bij nader inzien is overigens de vraag of Who-verzoeken altijd op dezelfde wijze moeten worden benaderd als Wob-verzoeken.

Verzoeken onder de Who

De Who vormt de implementatie van de Europese richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie (‘PSI-richtlijn’).⁴ Een van de belangrijkste uitgangspunten van de Who is dat zij slechts betrekking heeft op overheidsinformatie die reeds openbaar is (art. 2 lid 1 sub a Who). Omdat openbare overheidsinformatie als zodanig nog niet geschikt hoeft te zijn voor hergebruik, voorziet de Who in een juridisch kader dat hergebruik van overheidsinformatie moet faciliteren. Anders dan de Wob vereist de Who daarom dat de voor hergebruik beschikbare informatie wordt verstrekt zoals de informatie bij de met een publieke taak belaste instelling aanwezig is (‘as is’) en voor zover mogelijk langs elektronische weg, in een open en machinaal leesbaar formaat, samen met de metadata, waarbij het formaat en de metadata voor zover mogelijk voldoen aan formele open standaarden (art. 5). De Who heeft overigens alleen betrekking op hergebruik van overheidsinformatie *op verzoek*. Een regeling omtrent actieve openbaarheid van overheidsinformatie geschikt voor hergebruik ontbreekt in de Who; dergelijke ‘open data’-praktijken zijn dus louter onderworpen aan beleidsmatige initiatieven, zoals data.overheid.nl.

Aanleiding voor deze zaak vormt een verzoek dat aan alle gemeenten in Nederland is gedaan om alle nieuwsberichten binnen die gemeenten te verstrekken, inclusief de daarbij behorende publicatiedata, afbeeldingen, verantwoordelijke afdeling, bijvoorbeeld in- of externe doelgroep en andere metadata. In zijn verzoek heeft de verzoeker vermeld dat hij de wens heeft om al het lokale, bestuurlijke nieuws inzichtelijker te maken en dit op een website te verzamelen, die voor eenieder openbaar is (r.o. 1). De betrokken gemeenten zijn zeer uiteenlopend omgegaan met dit verzoek om verstrekking van gemeentelijke nieuwsberichten in een machinaal leesbaar formaat. De verschillende uitspraken in eerste aanleg over dit verzoek geven in dit verband blijk van ‘verscheidenheid in eenheid’. Diverse gemeenten hebben geprobeerd aan het verzoek tegemoet te komen, maar verstrekten niet altijd de door verzoeker verlangde informatie, althans

1 Wet hergebruik van overheidsinformatie, *Stb.* 2015, 271.

2 Behale in ECLI:NL:RVS:2018:3148 heeft de Afdeling op 3 oktober 2018 ook uitspraak gedaan in ECLI:NL:RVS:2018:3147; ECLI:NL:RVS:2018:3149, ECLI:NL:RVS:2018:3150 en ECLI:NL:RVS:2018:3151.

3 M.M.M. van Echoud, ‘De Wob krijgt een broertje: Wet hergebruik van overheidsinformatie’, *Mediaforum* 2015-2, p. 49.

4 Richtlijn 2003/98/EG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2013/37/EU.

niet in de door hem gewenste vorm. Hierdoor waren de rechtbanken in eerste aanleg genooddaakt om zich uit te spreken over de vraag wanneer informatie machinaal leesbaar is en welke inspanning in dit verband van de gemeenten kan worden geleverd.⁵ Een van de rechtbanken (Zeeland-West-Brabant) koos echter een volstrekt andere lijn door het verweer van de betrokken gemeenten te onderschrijven dat sprake was van misbruik van bevoegdheid.⁶

In de zaken die aanleiding hebben gegeven tot de uitspraken van de Afdeling, hadden de betreffende gemeenten zich in eerste aanleg niet of niet succesvol beroepen op misbruik van bevoegdheid. Zo was de rechtbank Overijssel in de voorliggende zaak van de gemeente Deventer tot het oordeel gekomen dat de door de gemeente Deventer aangehaalde omstandigheden afzonderlijk noch in onderlinge samenhang bezien, leidden tot het oordeel dat de zware kwalificatie "misbruik van recht" op zijn plaats was.⁷ Volgens de Afdeling staat de omstandigheid dat gemeenten het verweer van misbruik van bevoegdheid niet eerder in eerste aanleg hebben gevoerd, er overigens niet aan de in de weg dat in hoger beroep alsnog dit verweer naar voren wordt gebracht.⁸ Vervolgens komt de Afdeling tot de conclusie dat in deze zaak wel sprake is van misbruik van bevoegdheid, zodat het hoger beroep niet-ontvankelijk is en de Afdeling zich niet inhoudelijk hoeft uit te spreken over dit beroep.

Misbruik van bevoegdheid

De Afdeling stelt met verwijzing naar Wob-jurisprudentie voorop dat voor het oordeel dat sprake is van misbruik van recht, 'zwaarwichtige redenen' nodig zijn (r.o. 5.2). Eveneens met verwijzing naar Wob-jurisprudentie (ABRvS 16 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1634) overweegt de Afdeling dat het doel van een Who-verzoek, ook al hoeft de indiener van een Who-verzoek geen belang te stellen, relevant kan zijn om te beoordelen of misbruik van recht heeft plaatsgevonden, omdat misbruik van recht zich kan voordoen indien een bevoegdheid wordt aangewend voor een ander doel dan waarvoor zij is gegeven. Dit doel van de Who is volgens de Afdeling het 'zo gemakkelijk mogelijk beschikbaar' maken van overheidsinformatie voor partijen buiten de overheid, 'zodat op basis van die informatie nieuwe producten en diensten kunnen worden ontwikkeld' (r.o. 5.3). De redenen van de Afdeling om in deze zaak misbruik aan te nemen in het licht van het doel van het Who-verzoek, zijn vervolgens tweeledig: aan de ene kant richt de Afdeling zich op het Who-verzoek zelf, aan de andere kant op de rol van de rechtsbijstandverlener.

In r.o. 5.4 keert het doel van het verzoek niet specifiek terug, maar werpt de Afdeling de verzoeker allereerst tegen dat het verzoek omvangrijk, verwarrend en complex was (zie de eerste alinea van r.o. 5.4). Verzoeker heeft namelijk gevraagd om alle nieuwsberichten zonder te specificeren op 'tijdsperiode, vorm of onderwerp van de informatie'. Bovendien heeft verzoeker aangegeven een website met continu vernieuwende content te willen maken, terwijl een Who-besluit van het college naar zijn aard alleen betrekking zou kunnen hebben op bestaande nieuwsberichten. Hieraan voegt de Afdeling tot slot toe dat de complexiteit van het verzoek aanleiding had moeten zijn voor verzoeker om contact op te nemen met de gemeente Deventer over de wijze van terbeschikkingstelling van de informatie of in elk geval om goed bereikbaar te zijn.

Het andere argument van de Afdeling om misbruik van bevoegdheid aan te nemen, betreft de dubieuze rol van de rechtsbijstandverlener (zie de tweede alinea van r.o. 5.4). Voor dit argument leunt de Afdeling sterk op eerdere jurisprudentie onder de Wob. Kennelijk is er voor de Afdeling geen reden om het regime van de Who hier anders te benaderen dan het regime van de Wob. De praktijk laat zien dat zowel het systeem van de Wob als dat van de Who door sommige verzoekers enkel wordt benut om proceskostenveroordelingen van het bestuursorgaan uit te lokken.

De Afdeling komt vervolgens in r.o. 5.5 tot de conclusie dat de verzoeker misbruik heeft gemaakt van de bevoegdheid om een Who-verzoek in te dienen, nu hij die bevoegdheid heeft gebruikt voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is gegeven zodanig, dat dit gebruik blijf geeft van kwade trouw. Dit geldt evenzeer voor het

gebruik van de bevoegdheid van de verzoeker om bezwaar te maken bij het college en beroep in te stellen bij de rechtbank, nu het een en het ander niet los kan worden gezien van het gebruik van de Who. Omdat de argumentatie over de rechtsbijstandverlener eerst relevant lijkt voor de fasen van bezwaar en beroep, lijkt de constatering dat de bevoegdheid om een Who-verzoek in te dienen is misbruikt, met name te leunen op het eerste verwijt inzake de omvang en complexiteit van het Who-verzoek.

Who en 'big data'

Ook onder de Wob is de omvang van het verzoek, op zichzelf staand, geen reden om aan te nemen dat er sprake is van misbruik. Wel kan een compleet ongespecificeerd verzoek een indicatie in die richting zijn, omdat op een dergelijk verzoek nimmer tijdig een besluit kan worden genomen.⁹ Toch zou de omvang van het verzoek niet zonder meer een indicatie van misbruik moeten zijn, zeker niet onder de Who. Juist onder de Who, die niet als doel heeft om een goede en democratische bestuursvoering te bevorderen ten behoeve van belanghebbende en belangstellende burgers (vgl. art. 8 Wob), maar om hergebruik te faciliteren ten behoeve van de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten, kan ook een *bona fide* verzoeker goede redenen hebben om zijn verzoek op voorhand niet teveel te beperken. De nieuwe mogelijkheden van *big data* in acht nemend, is het niet onwaarschijnlijk dat voor een verzoeker meer data gelijk staat aan betere data. Het is dus goed mogelijk dat de waarde van de data, zeker bij het creëren van nieuwe producten en diensten, pas blijkt wanneer alle data al is doorgekamd en geanalyseerd, zodat het voor verzoeker dus lastig is om van te voren aan te geven welke data hij precies zoekt nodig heeft. Voor die concretisering zou hij de data alvast nodig hebben. Innovatie bij data bestaat daarentegen uit een interactie tussen ideeën en toegankelijkheid van informatie, die zich niet noodzakelijk in een chronologische volgorde voltrekt.

Ook het verwijt van een 'verwarrend' verzoek kan zich slecht verhouden tot de mogelijkheden van *big data*, die immers nauw samenhangen met *real-time* data. In deze zaak wordt het verzoek aangerekend dat zijn verzoek verwarrend is: hij vraagt om informatie uit het verleden, terwijl hij eigenlijk voortdurend nieuwe informatie nodig zou hebben voor zijn continu-vernieuwende website. Deze inconsistentie van het verzoek zou kunnen duiden op misbruik van bevoegdheid. Nu het passieve regime van de Who geen andere mogelijkheid biedt dan (op een bepaald moment in de tijd) een verzoek in te dienen om hergebruik van overheidsinformatie (en overheden dus niet verplicht zijn uit eigen beweging herbruikbare overheidsinformatie beschikbaar te stellen), is echter de vraag of die dubbelzinnigheid aan verzoeker kan worden verweten. Eenzelfde vraag doet zich voor bij het verwijt van de complexiteit van het verzoek in de zin dat de vergaring van de verzochte digitale informatie samen met de metadata geen eenvoudige handeling is. De Who legt namelijk niet primair op de verzoeker de verplichting om actief mee te denken, maar juist op het bestuursorgaan, althans indien een verzoek (wellicht om goede redenen) te algemeen is geformuleerd (vgl. art. 3 lid 4 Who). In deze zaak lijkt de complexiteit van het verzoek nauw samen te hangen met het omvangrijke karakter van het verzoek, zodat hier ook het initiatief bij het bestuursorgaan moet worden gelegd. Dit neemt uiteraard niet weg dat ook van de verzoeker zijn meedenkende (en bereikbare) houding kan worden verwacht, maar geeft wel aan dat op grond van deze omstandigheid niet te snel misbruik van bevoegdheid moet worden aangenomen. Sterker nog: in eerste aanleg overwoog de rechtbank nog dat de verzoeker zijn verzoek desgevraagd had gespecificeerd en in overleg is geweest met het gemeentebestuur van Deventer om tot een werkbare oplossing te komen, zodat geen sprake was van misbruik van bevoegdheid.

Een blik vooruit: herziening PSI-richtlijn en Wet open overheid

Ten tijde van de implementatie van de PSI-richtlijn in de Wob werd gesignaleerd dat betwijfeld kon worden of dit zou leiden tot de door de Europese en nationale wetgever gewenste impuls voor het toegankelijk maken van overheidsinformatie.¹⁰ Met de komst van een afzonderlijke Who zou die impuls alsnog kunnen worden gegeven, maar deze uitspraak bevestigt dat nog altijd samenhang bestaat

5 Zie naast Rb. Overijssel 23 mei 2017, ECLI:NL:ROBOE:2017:2143 bijv. ook uitgebreid over de vraag wat 'machine readable' inhoudt: Rb. Midden-Nederland 7 juli 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:3420, AB 2018/18, m.nt. N.N. Bontje.

6 Rb. Zeeland-West-Brabant 18 mei 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:3307.

7 Rb. Overijssel 23 mei 2017, ECLI:NL:ROBOE:2017:2143.

8 Zie bijv. ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3149, r.o. 4.2, met verwijzing naar ABRvS 16 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1636.

9 Zie bijv. ook ABRvS 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2311, r.o. 2.2.

10 M.M.M. van Echoud, 'Vreemde bedgenoten: de Wob en de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie', *Mediaforum* 2005-9, p. 291.

tussen de Wob en de Who,¹¹ hoewel de argumentatie van de Afdeling mogelijk niet altijd recht doet aan de redenen voor Who-verzoeken in een *big data*-tijdperk.

Op Europees niveau is zeer onlangs overeenstemming bereikt over een herziening van de PSI-richtlijn (COM (2018) 234).¹² In dit voorstel is voorzien in regels voor een betere toegankelijkheid van overheidsinformatie ten behoeve van hergebruik. Deze herziene PSI-richtlijn moet op termijn leiden tot een nieuwe herziening van de Who. Ook voor de Wet open overheid (Woo), die uiteindelijk de Wob zou moeten vervangen, is onlangs een nieuw wijzigingsvoorstel ingediend.¹³ Voor hergebruik van informatie is met name relevant dat de Woo aanvankelijk voorzag in een regeling inzake hergebruik van informatie, omdat de PSI-richtlijn aanvankelijk in een hoofdstuk van de Wob was geïmplementeerd. Omdat de Who geen deel uitmaakt

van de Wob, is het niet langer het plan om voor hergebruik van overheidsinformatie een regeling in de Woo op te nemen. Om die reden is ook de laatste verwijzing naar 'hergebruik' geschrapt in het wijzigingsvoorstel.

Wat mogelijk meer impact heeft, is het loslaten van de verplichting voor bestuursorganen om een register bij te houden van alle onder dat bestuursorgaan beschikbare informatie. Het wegvallen van die registerplicht zorgt ongetwijfeld voor een kostenbesparing aan de kant van het bestuur. Tegelijk laat deze uitspraak zien dat een register van reeds geopenbaarde informatie nuttig kan zijn voor Who-verzoeken: juist omdat de Who slechts betrekking heeft op reeds geopenbaarde overheidsinformatie, kan een dergelijk register ertoe bijdragen dat een Who-verzoek minder 'omvangrijk' en 'verwarrend' wordt. Hengelen is niet bij uitstek een zeesport.

11 Zie ook C.N. van der Sluis, 'Hergebruik van overheidsinformatie; wenken voor de praktijk', *JBplus* 2018/2 p. 28-29.

12 Zie http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-525_en.htm.

13 *Kamerstukken II* 2018/19, 35112, nr. 2.