



>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Media en Creatieve Industrie

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

C.A. Dankier
T +31 6 46 84 93 88
c.a.dankier@minocw.nl

Onze referentie

1132421

Uw e-mail van

16 september 2016

Bijlagen

2

Datum

Betreft Wobbesluit

Geachte

In uw e-mail van 16 september 2016, door mij ontvangen op 19 september 2016, heeft u verzocht om gegevens aangaande het aantal uitleningen en leden op het niveau van vestigingen van openbare bibliotheken. Bij e-mail van 3 november 2016 heeft u dit verzoek nader gespecificeerd. U vraagt alle gegevens zoals bedoeld in bijlage 1 van de ministeriële regeling gegevenslevering openbare bibliotheekvoorzieningen.

De ontvangst van uw verzoek is schriftelijk bevestigd bij e-mail van 11 november 2016.

In uw reactie op 11 november 2016 bent u akkoord gegaan met een uitstel van de beslistermijn tot 17 januari 2017.

Wettelijk kader

Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Wet openbaar bestuur (Wob). Voor de relevante Wob-artikelen verwijs ik u naar bijlage 1.

Inventarisatie documenten

Op basis van de ministeriële regeling gegevenslevering openbare bibliotheekvoorzieningen vraag ik gegevens op bij de openbare bibliotheken. De data die ik ontvang betreffen het niveau van individuele bibliotheekvoorzieningen, niet alle gegevens zijn geclassificeerd naar vestiging, wijk of gemeente. Op basis van uw verzoek zijn in totaal 4 documenten met data aangetroffen. Deze documenten zijn opgenomen in een inventarislijst, die als bijlage 2 bij dit besluit is gevoegd. In dit besluit wordt verwezen naar de corresponderende nummers uit de inventarislijst, zodat per document duidelijk is wat is besloten.

Zienswijzen

U bent er over geïnformeerd in de e-mail van 11 november 2016 dat er derde belanghebbenden zijn bij de openbaarmaking van de documenten met nummers 1, 2, 3 en 4 en dat deze in de gelegenheid zijn gesteld hierover hun zienswijze te geven. De zienswijzen van de derde belanghebbenden heb ik in mijn belangenafweging meegenomen. Zie het onderdeel Overwegingen van dit besluit.

Besluit

Ik heb besloten de documenten met nummers 1, 2, 3 en 4 openbaar te maken met uitzondering van de daarin vermelde persoonsgegevens. Voor de motivering verwijs ik naar onderdeel Overwegingen van dit besluit.

Overwegingen

Stadhouders Advocaten heeft namens de Vereniging van Openbare Bibliotheken (VOB), de Stichting Openbare Bibliotheek Amsterdam, stichting Bibliotheek Rotterdam en de stichting de Bibliotheek Utrecht bij brief van 5 december 2016 een zienswijze ingediend. 70 bibliotheken hebben te kennen gegeven zich achter deze zienswijze te scharen. In de zienswijze geeft Stadhouders Advocaten aan van mening te zijn dat:

- a. er geen sprake is van een bestuurlijke aangelegenheid, waardoor de gevraagde gegevens niet onder de Wob vallen. Er is volgens Stadhouders Advocaten in de regeling gegevenslevering openbare bibliotheekvoorzieningen niets vermeld over het feit dat ik moet kunnen beschikken over de individuele data. Voor de beleidsontwikkeling als bedoeld in de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob) zou ik moeten kunnen volstaan met de geaggregeerde cijfers. Voor zover de gevraagde gegevens wel onder de Wob zouden vallen betoogt Stadhouders Advocaten dat:
- b. de gegevens niet berusten bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), maar in een databank van de Koninklijke Bibliotheek (KB);
- c. het bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door de bibliotheken vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, als bedoeld in artikel 10, lid 1 onder c Wob. Stadhouders Advocaten verwijst hiertoe naar een notitie van mijn ministerie¹ en naar een door de VOB opgestelde concept governance code², waaruit volgens de VOB blijkt dat de gevraagde informatie vertrouwelijk aan de KB wordt geleverd.
- d. sprake zou zijn van onevenredige benadeling van de betrokken bibliotheken als bedoeld in artikel 10 lid 2 onder g Wob, indien de gevraagde informatie openbaar zou worden gemaakt.

Ad a. overweeg ik als volgt. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) blijkt dat de term "bestuurlijk" bij de toepassing van de Wob ruim dient te worden opgevat. Deze heeft betrekking op het openbaar bestuur in al zijn facetten. De gevraagde informatie ziet op de gegevens die ik krachtens de Wsob gebruik ten behoeve van de beleidsontwikkeling en evaluatie volgend uit mijn stelselverantwoordelijkheid voor het openbaar bibliotheekwerk in Nederland. Ik gebruik de gegevens om de ontwikkelingen in het bibliotheekstelsel te volgen en om na te gaan of er – bijvoorbeeld - lacunes in het bibliotheekstelsel ontstaan. Geaggregeerde gegevens zouden niet geschikt zijn om te kunnen constateren of in een bepaalde gemeente of regio witte vlekken in het bibliotheekwerk ontstaan. Ook vormen de gegevens een kwantitatieve basis om de werking van de wet te monitoren en na vijf jaar te evalueren. Daarmee betreft het verzoek een bestuurlijke aangelegenheid.

Ad b. overweeg ik dat de gegevens wel bij mijn ministerie berusten. Deze gegevens behoren ook bij mijn ministerie te berusten. De Wsob schrijft in artikel 11, tweede lid, voor dat de gevraagde informatie aan de minister van OCW dient te worden aangeleverd. Dit gebeurt *via* de website van de KB. Hiertoe verwijs ik naar de toelichting bij artikel 5 van de Regeling gegevenslevering openbare bibliotheekvoorzieningen. Daarvoor is gekozen om de administratieve lasten te minimaliseren. De KB levert de gegevens door aan het ministerie van OCW.

Ad c. overweeg ik als volgt. Uit vaste jurisprudentie van de ABRvS blijkt dat artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob naar zijn aard restrictief dient te worden uitgelegd. Daarbij

¹ Notitie voor het Bestuurlijk Overleg Cultuur van 27 juni 2016 –Periodieke gegevenslevering op grond van de Wsob – (versie 2)

² Regeling governance Wsob-gegevensverkeer 25 augustus 2016

heeft de ABRvS bepaald dat een wettelijke verplichting tot het verstrekken van informatie niet betekent dat verstrekking van die informatie ook vertrouwelijk plaatsvindt en/of door de leveringsplichtige als zodanig kan worden beschouwd.³ De omstandigheden van het geval zullen duidelijk moeten maken of een bedrijf redelijkerwijs van die vertrouwelijkheid mag uitgaan. Daarbij kan van belang zijn of er afspraken zijn gemaakt tussen de overheid en de instelling over het al dan niet vertrouwelijke karakter van de verschaft informatie.⁴ Zoals de VOB ook zelf in haar zienswijze opmerkt zijn in casu geen afspraken gemaakt over vertrouwelijke behandeling van de aangeleverde gegevens. Integendeel: uit de Memorie van Toelichting op de Wsob blijkt dat de gegevens zullen worden gebruikt voor (transparante) beleidsrapportages die betrekking kunnen hebben op het niveau van een individuele organisatie, op groepsniveau en op landelijk niveau. Uit diezelfde toelichting blijkt ook dat behoefte onder subsidieverstrekkers om periodiek te kunnen beschikken over prestatiegegevens van publiek bekostigd bibliotheekwerk de aanleiding vormt tot de verplichte gegevenslevering door o.a. lokale bibliotheekvoorzieningen.⁵ Daarbij merk ik op dat meerdere lokale bibliotheken de gevraagde informatie zelf openbaar hebben gemaakt in hun jaarverslagen voor zover mij bekend is. Gezien vorenstaande kan naar mijn oordeel aldus geen sprake zijn van vertrouwelijk aan de overheid meegedeelde gegevens. Ter onderbouwing van mijn standpunt wijs ik op de uitspraak van 8 juli 2014 van Rb. Gelderland.⁶ Dat de KB in het aanvraagformulier voor 2015 heeft aangegeven dat de gegevens alleen geaggregeerd aan mij worden geleverd, doet aan voorgaande naar mijn mening niet af. Daarbij merk ik nadrukkelijk op dat er niets staat over vertrouwelijkheid van de geleverde gegevens in de notitie van mijn ministerie⁷ waar Stadhouders Advocaten aan refereert. Uit deze notitie blijkt juist dat ik voornemens ben de gegevens beschikbaar te stellen ten behoeve van het kunnen uitvoeren van benchmarks. De concept Governance code tot slot is een intern document van de VOB zelf, waar geen status aan kan worden ontleend over vertrouwelijkheid van de gegevens.

Ad d. overweeg ik als volgt. Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het algemene belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden. Hierbij dient een groot gewicht te worden toegekend aan het algemeen belang.^[1]

Uit rechtspraak van de ABRvS^[2] blijkt dat niet te snel moet worden aangenomen dat er van onevenredige benadeling van een onderneming sprake is. Naarmate de informatie relevant is

³ ABRvS 24 september 1985, KF 1986, 85

⁴ ABRvS 5 mei 1987, JV 1997/169 m.nt. H Koning

⁵ Tweede Kamer, 2013-2014, 33846, nr. 3, pag. 23 onder paragraaf 10.

⁶ Rb. Gelderland 8 juli 2014, nr. AWB 12/984 ZUT

(<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBGEL:2014:5695>.)

In deze zaak oordeelt de Rechtbank dat de staatssecretaris van Economische Zaken zich ten onrechte op artikel 10, eerste lid, onder c, van de Wob had beroepen bij de weigering tot openbaarmaking van bedrijfsgevoelige gegevens van vergunninghouders op grond van artikel 10, zesde lid, van het Proefdierbesluit, nu de rechtbank bekend was met het feit dat meerdere vergunninghouders deze gegevens zelf wel openbaar hebben gemaakt.

⁷ Notitie voor het Bestuurlijk Overleg Cultuur van 27 juni 2016 –Periodieke gegevenslevering op grond van de Wsob – (versie 2)

^[1] ABRvS 16 oktober 2010, 319 m.nt. V.H. affourtit en A.C. Beijering-Beck, JB 2010/276 m.nt. L.J. Wildeboer

^[2] bijv. ABRvS 6 maart 2002, AB-kort 2002, 232

voor burgers of andere ondernemingen, wordt een beroep op artikel 10, tweede lid onder g, Wob minder snel aanvaard. Een te snel beroep op deze uitzonderingsgrond zou ook het uitgangspunt dat overheidsinformatie in beginsel openbaar is, geweld aan kunnen doen. In casu stelt de VOB dat openbaarmaking van de gevraagde informatie schade toe zou brengen aan de concurrentiepositie van de lokale bibliotheken, evenals aan de belangen van het personeel. De bibliotheekbranche krijgt volgens de VOB steeds meer kenmerken van een open markt waarbij moet worden geconcurrereerd. Er zijn de laatste jaren commerciële partijen bijgekomen die ook bibliotheekdiensten verlenen. Daarnaast wordt de dienstverlening steeds vaker aanbesteed door gemeenten, waarbij andere bibliotheken en commerciële partijen kunnen meedingen naar de opdracht.

Mogelijk kan historische informatie over een lokale bibliotheekvoorziening een commerciële partij helpen bij het opstellen en uitbrengen van een offerte. Daar staat echter tegenover dat zo'n partij in het nadeel is op het gebied van opgebouwde kennis, ervaring in de branche, opgebouwde collectie en andere middelen. Daardoor zal het beschikbaar stellen van deze informatie de bestaande bibliotheekorganisaties niet onevenredig benadelen ten opzichte van nieuwe toetreders.

Om te kunnen functioneren als openbare bibliotheek in de zin van de Wsob, moet een organisatie voldoen aan de definities en verplichtingen van deze wet. Dat omvat bijvoorbeeld het aanbieden van de vijf wettelijke bibliotheekfuncties (artikel 5) en voldoen aan de netwerkverplichtingen (artikel 8). Deze voorwaarden gelden voor elke bibliotheekorganisatie, ongeacht de rechtsvorm en ongeacht de vraag of de organisatie een winsttoegmerk heeft. Indien een organisatie een concurrentievoordeel wil behalen door een deel van de wettelijke verplichtingen niet uit te voeren, dan heeft dat als consequentie dat deze organisatie geen openbare bibliotheek in de zin van de Wsob is en geen gebruik kan maken van de faciliteiten van het bibliotheeknetwerk, zoals de landelijke digitale diensten. In het geval dat een andere partij dan de bestaande bibliotheekorganisatie door een gemeente wordt gekozen voor het leveren van lokale bibliotheekdiensten en deze onder het netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen valt, zal ook deze nieuwe partij op grond van de Wsob verplicht zijn de betreffende gegevens jaarlijks aan te leveren. Daarmee is sprake van een gelijk speelveld. Ik heb begrip voor het standpunt van de VOB, maar merk ook op dat veel lokale bibliotheken de gevraagde informatie al openbaar hebben gemaakt in hun jaarverslagen. Sommigen van hen zijn hier ook toe verplicht op grond van het rechtspersonenrecht of de lokale subsidieverordeningen die op hen van toepassing zijn. Er zit naar mijn oordeel geen verschil tussen de informatie die sommige bibliotheken wel, en andere niet verplicht zijn openbaar te maken. Daarbij ben ik van mening dat de lokale bibliotheken een beroep doen op gemeenschapsgelden en voor 80% uit overheidssubsidies worden bekostigd. Daar staat een zekere mate publieke verantwoordingsplicht tegenover. Alles afwegende en met inachtneming van het uitgangspunt van de Wob dat alles in principe openbaar is en dat een weigering tot openbaarmaking van informatie tot de uitzonderingen behoort, ben ik van mening dat het publieke belang van openbaarmaking van de gevraagde informatie in dit geval opweegt tegen dat van het voorkomen van eventuele benadeling voor de lokale bibliotheken.

Wijze van openbaarmaking

Aangezien belanghebbenden mogelijk bezwaar hebben tegen de openbaarmaking van de informatie (zie onderdeel Overwegingen van deze beschikking) vindt de feitelijke openbaarmaking van documenten 1, 2, 3 en 4 niet eerder plaats, dan twee weken na dagtekening van deze beschikking, conform artikel 6, vijfde lid, van de Wob. Op deze wijze wordt aan deze belanghebbenden de mogelijkheid geboden om te proberen de openbaarmaking tegen te houden. Dit kan door het indienen van een bezwaarschrift bij het

Onze referentie
1132421

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en door daarnaast bij de rechtbank te verzoeken om, bij wijze van voorlopige voorziening, het onderhavige besluit tot openbaarmaking te schorsen. Indien binnen twee weken na dagtekening van dit besluit een bezwaarschrift is ingediend en een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, wordt de uitspraak van de voorzieningenrechter afgewacht, voordat tot daadwerkelijke openbaarmaking wordt overgegaan.

De stukken die met dit besluit voor een ieder openbaar worden, zullen op www.rijksoverheid.nl worden geplaatst.

Een afschrift van dit besluit zend ik aan belanghebbenden.

Hoogachtend,
De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
namens deze,
de directeur Wetgeving en Juridische Zaken

mr. J.A.P. Veringa

Een belanghebbende kan tegen dit besluit binnen zes weken na de dag waarop het besluit hem is toegezonden schriftelijk bezwaar maken. De belanghebbende dient daartoe een bezwaarschrift in bij de minister van OCW, onder vermelding van "Bezwaar", ter attentie van DUO, Postbus 606, 2700 ML in Zoetermeer. Meer informatie over het maken van bezwaar vindt u op www.bezwaarschriftenocw.nl

Een belanghebbende die openbaarmaking van informatie wil voorkomen, kan binnen twee weken na de dag waarop dit besluit is bekend gemaakt, een bezwaarschrift indienen en de voorzieningenrechter vragen het besluit tot openbaarmaking voor de duur van de procedure te schorsen.

Bijlage 1 – Relevante artikelen uit de Wob

Onze referentie

1132421

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 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 mededeelt 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.

Onze referentie

6. Voor zover het verzoek betrekking heeft op het verstrekken van milieu-informatie: ¹¹³²⁴²¹

- 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 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.

Bijlage 2 – InventarislijstOnze referentie
1132421

Nr.	Document	Beoordeling	Wob	Afzender	Ontvanger
1.	Bezit uitleningen leden.	Volledig openbaar		KB	OCW
2.	Kernfuncties	Volledig openbaar		KB	OCW
3.	Financieel	Volledig openbaar		KB	OCW
4.	Personeel	Volledig openbaar		KB	OCW