

Vergaderjaar 2014–2015

34 106

Wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur in verband met aanvullingen ter voorkoming van misbruik

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

In de afgelopen jaren is steeds duidelijker naar voren gekomen dat op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) verzoeken worden ingediend die niet gericht zijn op het verkrijgen van informatie, maar op het innen van dwangsommen die het bestuursorgaan verbeurt als het niet tijdig op het verzoek beslist. Dit gebruik van de Wob is als misbruik van de Wob te bestempelen. De indieners van die verzoeken proberen het bestuursorgaan op het verkeerde been te zetten om te bewerkstelligen dat het bestuursorgaan niet tijdig beslist. Zij doen dat bijvoorbeeld door een Wob-verzoek te verpakken in een marketingaanbod of in een open sollicitatiebrief of door ogenschijnlijk identieke Wob-verzoeken kort na elkaar met een tussenpoos van slechts enkele minuten per fax in te dienen, waarvan alleen bij nadere bestudering duidelijk wordt dat zij enkel op één onderdeel van elkaar verschillen, bijvoorbeeld omdat zij betrekking hebben op een andere periode. Het komt ook voor dat de indieners proberen hun verzoek in de ambtelijke molens te laten verzanden, opdat het verzoek niet tijdig wordt afgehandeld. Dan dienen zij bijvoorbeeld vrijwel gelijktijdig grote aantallen Wob-verzoeken per fax of e-mail in bij (verschillende afdelingen van) hetzelfde bestuursorgaan. De organisatorische problemen die dat tot gevolg heeft, leiden weer tot de beoogde vertraagde besluitvorming.

Dit misbruik van de Wob kan ertoe leiden dat bestuursorganen dwangsommen verbeuren. Maar nog belangrijker is dat dit misbruik van de Wob bestuursorganen onevenredig en onnodig belast. De inzet van capaciteit op die verzoeken brengt kosten met zich mee en gaat ten koste van de overige werkzaamheden van de overheid, waaronder de afhandeling van andere Wob-verzoeken. Dat werkt frustrerend, juist ook omdat bestuursorganen ervaren dat er onvoldoende (juridische) instrumenten zijn om aan dit misbruik het hoofd te bieden. De regering is van oordeel dat aan dit op innen van dwangsommen gerichte misbruik van de Wob op zo kort mogelijke termijn paal en perk gesteld moet worden. Het onderhavige wetsvoorstel bevat de maatregelen daartoe.

Zo wordt de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (hierna: Wet dwangsom) niet langer van toepassing op de Wob (voorgesteld artikel 15 van de Wob). Verder worden enkele aanvullende maatregelen getroffen die moeten voorkomen dat verzoeken worden ingediend die enkel gericht zijn op het innen van dwangsommen, vastgesteld door de rechter in het kader van de regeling van het rechtstreeks beroep bij niet tijdig beslissen, of op een door de rechter uit te spreken proceskostenveroordeling. In dat kader maakt het wetsvoorstel ook mogelijk dat de verzoeker niet in aanmerking komt voor vergoeding van het griffierecht.

2. Voorgeschiedenis

Op 1 oktober 2009 is de Wet dwangsom in werking getreden.¹ Met de Wet dwangsom is een regeling over het opleggen van een dwangsom bij niet tijdig beslissen opgenomen in paragraaf 4.1.3.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze regeling is ook van toepassing op de Wob. Op grond van artikel 4:17, eerste lid, van de Awb verbeurt een bestuursorgaan aan een burger – na ingebrekestelling² – in beginsel³ een dwangsom indien een beschikking op een aanvraag niet tijdig wordt gegeven. Bij een uitblijvende beschikking kan die dwangsom op grond van artikel 4:17, tweede lid, van de Awb in samenhang met het eerste lid, oplopen tot een bedrag van 1.260 euro. De dwangsom is bedoeld als instrument voor burgers om het tijdig beslissen door bestuursorganen te bevorderen, zodat de burger niet onnodig lang over die beslissing in het ongewisse blijft.

In de eerste twee jaren na de inwerkingtreding is onderzoek gedaan naar de ervaringen van gemeenten met de Wet dwangsom om na te gaan of er knelpunten bij de uitvoering van de dwangsomregeling ontstaan. De toenmalige Minister van BZK heeft het desbetreffende onderzoeksrapport «Monitor Wet dwangsom»⁴ bij brief van 12 oktober 2012 aan de Tweede Kamer gezonden.⁵ Uit dit rapport komt naar voren dat driekwart van de gemeenten in 2010 te maken heeft gekregen met Wob-verzoeken waarvan wordt vermoed dat ze uitsluitend zijn ingediend met het oogmerk om een dwangsom te innen. Het rapport beveelt aan om in de Wob een bepaling op te nemen op grond waarvan een verzoek om informatie kan worden afgewezen als het bestuursorgaan vermoedt dat het verzoek is ingediend om dwangsommen te innen.

Het conceptwetsvoorstel aanpassing Wob dat op 2 juli 2012 in consultatie is gegeven, bevatte een dergelijke bepaling: een verzoek wordt als kennelijk onredelijk buiten behandeling gelaten, indien het kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van informatie.⁶ Uit de consultatie is toen naar voren gekomen dat het vaak moeilijk aantoonbaar zal zijn dat een verzoek een ander doel heeft dan het verkrijgen van informatie. De verzoeker hoeft immers geen belang te stellen en verzoekers die een ander motief hebben dan het verkrijgen van informatie, zullen dat motief juist niet (snel) kenbaar maken.⁷ Uit de consultatie komt echter ook naar voren dat er breed overeenstemming bestaat over de wenselijkheid van een maatregel waarbij een halt wordt toegeroepen aan het indienen van Wob-verzoeken die gericht zijn op het innen van dwangsommen. Onder

¹ Stb. 2009, 383.

² Artikel 4:17, derde lid, van de Awb.

³ In artikel 4:17, zesde lid, van de Awb is bepaald wanneer geen dwangsom verschuldigd is.

⁴ «Monitor Wet dwangsom», BMC-onderzoek, 2012.

⁵ Kamerstukken II 2012/13, 29 934, nr. 29.

⁶ Artikel I, onderdeel A, van het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur in verband met aanvullingen inzake onredelijke en omvangrijke verzoeken, inzake bijzondere verstrekkingen alsmede inzake hergebruik en in rekening te brengen vergoedingen (Wet aanpassing Wob). Zie www.internetconsultatie.nl/wetaanpassingwob.

⁷ Brief van 22 maart 2013, kenmerk ECGR/U201300272.

andere de VNG⁸, de politieberaden⁹ en de gemeenten Amsterdam,¹⁰ Rotterdam en Den Haag¹¹ hebben uitdrukkelijk op de wenselijkheid gewezen om de in paragraaf 4.1.3.2. van de Awb neergelegde dwangsomregeling bij niet tijdig beslissen niet langer van toepassing te laten zijn op Wob-verzoeken.

Bij brief van 9 april 2013 aan de Minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (OM) mede aan de hand van tal van voorbeelden aandacht gevraagd voor het op het innen van dwangsommen gerichte misbruik van de Wob waarmee het OM, het Centraal Justitieel Incassobureau en de politie in toenemende mate zijn geconfronteerd.¹² De brief schetst de aanzienlijke investeringen die zijn gedaan om Wob-verzoeken zo goed mogelijk en binnen de gestelde termijn af te handelen. Deze investeringen kunnen echter niet voorkomen dat er mensen zijn die doelbewust Wob-verzoeken indienen met het enkele doel om eraan te verdienen. Het College van procureurs-generaal komt tot de conclusie dat de in het conceptwetsvoorstel aangepaste Wob opgenomen maatregel tegen misbruik geen oplossing biedt voor dit toenemend, op innen van dwangsommen gerichte, misbruik van de Wob. De afschaffing van de dwangsomregeling bij Wob-verzoeken wordt ook hier naar voren geschoven als middel dat ervoor moet zorgen dat de Wob niet meer aantrekkelijk is voor mensen die aan Wob-verzoeken willen verdienen.¹³

De Nationale ombudsman heeft het pleidooi van het College van procureurs-generaal ondersteund en aangedrongen op een heroverweging van de Wet dwangsom.¹⁴ In reactie daarop heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Nationale ombudsman bericht dat een evaluatieonderzoek plaatsvindt van de effecten van drie in de Awb opgenomen versnellingsinstrumenten, waaronder de Wet dwangsom. De brief van 9 april 2013 van het College van procureurs-generaal is bij dat onderzoek betrokken, evenals het door anderen in de praktijk gesignaleerde misbruik van de Wet dwangsom bij de Wob. Deze brief aan de Nationale ombudsman is ook in afschrift gezonden aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer.¹⁵

Bij brief van 15 januari 2014¹⁶ heeft de Minister van VenJ mede namens de Minister van BZK het rapport «Evaluatie van een drietal versnellingsinstrumenten uit de Awb» (hierna: evaluatierapport) aan de Tweede Kamer gezonden.¹⁷ Het evaluatierapport spreekt van grootschalig misbruik van de dwangsomregeling in het kader van de Wob. Het bevestigt de vele signalen van misbruik waarbij sommigen zich enkel willen verrijken ten koste van het goed functioneren van de overheid. Het rapport maakt ook zichtbaar dat het misbruik van de dwangsomregeling alleen een knelpunt is bij de Wob. Uitgangspunt van de Wob is namelijk het belang van openbaarheid. Het ontbreken van een persoonlijk belang bij de gevraagde openbaarheid is bij de Wob dan ook niet relevant en kan op zichzelf dus ook geen reden vormen om een verzoek af te wijzen of een dwangsom

⁸ Brief van 22 maart 2013, kenmerk ECGR/U201300272.

⁹ Brief van 27 september 2012 van de voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad, kenmerk 2012101242.

¹⁰ Brief van 19 oktober 2012 van de burgemeester van Amsterdam, kenmerk 2012/6077.

¹¹ Brief van 15 oktober 2012 van de burgemeester van Rotterdam, mede namens de burgemeester van Den Haag, kenmerk 1034382.

¹² Brief van 9 april 2013 van het College van procureurs-generaal, kenmerk PaG/BJZ/43263.

¹³ Brief van 9 april 2013 van het College van procureurs-generaal, kenmerk PaG/BJZ/43263, pag. 12–13.

¹⁴ Brief van 30 mei 2013 van de Nationale ombudsman, kenmerk No 2013 0391 U.

¹⁵ Kamerstukken II 2012/13, 32 802, nr. 4.

¹⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VI, nr. 100.

¹⁷ «Evaluatie van een drietal versnellingsinstrumenten uit de Awb», Universiteit Utrecht/Twijnstra Gudde, 2013 (bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VI, nr. 100).

niet toe te kennen. Het evaluatierapport maakt zichtbaar dat het de bestuursorganen op dit moment ontbreekt aan (juridische) middelen om aan dit misbruik een eind te maken¹⁸: «Afgezien van het uitzonderlijk geval van het aannemen van misbruik van procesrecht (artikel 3:13 Burgerlijk Wetboek), geeft ook de jurisprudentie het beeld dat het huidige juridisch instrumentarium onvoldoende instrumenten geeft om de oneigenlijke Wob-verzoeken het hoofd te bieden.» Inmiddels heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 19 november 2014, zaaknummer 201311752/1/A3,¹⁹ geoordeeld dat een beroepsschrift niet-ontvankelijk kan worden verklaard als misbruik wordt gemaakt van recht in een procedure op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Omdat in een dergelijk geval in feite de toegang tot de rechter wordt ontzegd, moeten rechten of bevoegdheden zodanig evident zijn aangewend zonder redelijk doel of voor een ander doel dan waartoe zij gegeven zijn, dat daarmee blijkt wordt gegeven van kwade trouw. De regering acht deze uitspraak van groot belang voor de aanpak van misbruik, maar, zoals hiervoor al is opgemerkt, is het vaak moeilijk aantoonbaar dat een verzoek een ander doel heeft dan het verkrijgen van informatie.

Bij brief van 25 juni 2014 heeft de Minister van BZK mede namens de Minister van VenJ een reactie gegeven op het in het evaluatierapport geconstateerde grootschalige misbruik van de Wet dwangsom in het kader van de Wob.²⁰ Deze brief vormt ook de reactie op de op 3 december 2013 door de Tweede Kamer aanvaarde motie van de leden Fokke (PvdA) en Taverne (VVD) waarbij de regering is verzocht concrete voorstellen te doen om misbruik van de dwangsomregeling tegen te gaan.²¹ Op basis van het evaluatierapport is de regering van oordeel dat snelle maatregelen tegen misbruik van de dwangsomregeling in het kader van de Wob gewenst zijn. Het onderhavige wetsvoorstel werkt de in de brief van 25 juni 2014 aangekondigde maatregelen nader uit.

3. Kern van de nieuwe regeling

De regering stelt de volgende maatregelen voor om effectief een eind te maken aan een op innen van dwangsommen gerichte praktijk waarbij zowel de Wob als de Wet dwangsom worden misbruikt en overheden zonder enige grond op kosten worden gejaagd.

3.1 Artikel 15 van de Wob

Het voorgestelde artikel 15 van de Wob bepaalt dat de in de Awb neergelegde dwangsomregeling niet (langer) van toepassing is op de Wob. Dat betekent allereerst dat verzoeken om informatie als bedoeld in artikel 3 van de Wob de facto niet meer gericht kunnen zijn op het innen van dwangsommen. Het betekent ook dat beschikkingen op verzoeken om hergebruik van overheidsinformatie als bedoeld in artikel 11b van de Wob zijn uitgezonderd van de dwangsomregeling. De regering beoogt daarmee een zogenoemd waterbedeffect te voorkomen, aangezien ook bij verzoeken om hergebruik in potentie sprake kan zijn van grootschalig op innen van dwangsommen gericht misbruik. Immers, ook bij die verzoeken is veelal niet kenbaar dat zij mogelijk zijn gericht op het innen van dwangsommen en geldt bovendien dat de verzoeker geen belang hoeft te stellen (artikel 11b, derde lid, van de Wob). Ook beslissingen op bezwaar tegen beschikkingen op verzoeken om informatie of om hergebruik

¹⁸ «Evaluatie van een drietal versnellingsinstrumenten uit de Awb», paragraaf 2.4.5, pag. 69–70.

¹⁹ Zie ook: ECLI:NL:RVS:2014:4129.

²⁰ Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nr. 201.

²¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VII, nr. 22.

worden uitgezonderd van de dwangsomregeling, omdat het bezwaar immers een volledige heroverweging betreft van die beschikking. Weliswaar zijn beslissingen op bezwaar ook besluiten op grond van de Wob, maar voor alle duidelijkheid is ervoor gekozen om de beslissingen op bezwaar apart te noemen.

3.2 Aanvullende maatregelen

Naast de buiten toepassing verklaring van de dwangsomregeling bij de Wob ziet de regering reden voor enkele aanvullende maatregelen.

3.2.1 Artikel 15a, eerste lid, van de Wob

Het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, van de Wob bepaalt dat de bestuursrechter, in afwijking van de in artikel 8:55d, eerste lid, van de Awb genoemde termijn van twee weken, een op het verzoek afgestemde termijn kan vaststellen waarbinnen het bestuursorgaan beslist. Op grond van artikel 8:55d, tweede lid, van de Awb blijft aan die uitspraak een dwangsom verbonden. Anders dan voorheen verbeurt het bestuursorgaan die dwangsom alleen als het niet beslist binnen de door de bestuursrechter vastgestelde redelijke, bij de omvang van het verzoek passende, termijn. Het is aan het bestuursorgaan om in de procedure voor de bestuursrechter te onderbouwen hoeveel tijd het nodig denkt te hebben om op het verzoek te beslissen. Deze regeling biedt zo ook een oplossing voor de afhandeling van omvangrijke Wob-verzoeken. Ook hier zijn de beslissingen op bezwaar voor alle duidelijkheid expliciet genoemd.

3.2.2. Artikel 15a, tweede lid, van de Wob

Waar artikel 15a, eerste lid, van de Wob betrekking heeft op omvangrijke verzoeken, heeft het tweede lid van dat artikel betrekking op verzoeken die door de wijze van indiening door het bestuursorgaan kennelijk niet als Wob-verzoek worden herkend. Anders dan het eerste lid van artikel 15a, voorziet het tweede lid alleen in de mogelijkheid voor de rechter een langere beslistermijn vast te stellen dan de twee weken, genoemd in artikel 8:55b, eerste lid, van de Awb. In de procedure voor de bestuursrechter zal het bestuursorgaan moeten onderbouwen waarom het niet tijdig nemen van een besluit het gevolg was van de wijze van indiening van het verzoek, en – zo nodig – hoeveel tijd het nodig denkt te hebben om alsnog op het verzoek te beslissen.

3.2.3 Artikel 15a, derde lid, van de Wob

Het voorgestelde artikel 15a, derde lid, van de Wob regelt dat de bestuursrechter kan bepalen dat de verzoeker niet in aanmerking komt voor vergoeding van het griffierecht en van eventuele proceskosten. Wat betreft het niet vergoeden van griffierecht is dit een afwijking van de in artikel 8:74, eerste lid, Awb neergelede verplichting om het griffierecht te vergoeden indien sprake is van een gegrondverklaring van het beroep. Wat betreft het achterwege laten van een proceskostenveroordeling is dit een explicitering van de ten opzichte van de in artikel 8:75 aan de bestuursrechter toegekende bevoegdheid om een proceskostenveroordeling uit te spreken, waarvan de bestuursrechter volgens vaste jurisprudentie normaliter altijd gebruik maakt bij een gegrondverklaring van het beroep.²² Op grond van de voorgestelde bepaling kan de bestuursrechter afgezien van griffierechtvergoeding en/of een proceskostenveroordeling indien de verzoeker, gelet op de omvang van het verzoek, onvoldoende heeft meegewerkt aan het bereiken van overeenstemming over een opschorting van de beslistermijn (art. 4:15, tweede lid, onderdeel a). Degene die een omvangrijk Wob-verzoek indient, moet zich ervan bewust

²² Zie bijvoorbeeld CRvB 17 maart 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BH8896.

zijn dat hij van het bestuursorgaan niet het onmogelijke kan vragen. Indien de beslistermijn dreigt te worden overschreden, zal sprake moeten zijn van open en reëel overleg om te komen tot een bij het verzoek passende beslistermijn. Daarbij zal sprake moeten zijn van een serieus streven om er samen uit te komen. Het enkel aanhoren van argumenten volstaat dus niet, evenmin als het onwrikbaar vasthouden aan het eigen standpunt en het uitsluiten van een gerechtvaardigde opstelling van de ander. Met artikel 15a, tweede lid, wordt een onredelijke opstelling van de Wob-verzoeker gesanctioneerd en wordt onnodig beroep op de bestuursrechter tegengegaan nu hiermee nog nadrukkelijker het accent wordt gelegd op open en reëel overleg tussen bestuursorgaan en verzoeker. Het spreekt hierbij overigens voor zich dat het bestuursorgaan en de verzoeker er goed aan doen het onderlinge overleg goed te documenteren.

Voor bezwaarprocedures geldt hetzelfde, maar dan in verband met de mogelijkheid voor uitstel van de beslistermijn op grond van artikel 7:10, vierde lid, onderdelen a en b.

3.2.4. Artikel 15a, vierde lid, van de Wob

Ook bij verzoeken die door de wijze van indiening niet direct als zodanig door het bestuursorgaan zijn herkend, kan de Wob-verzoeker niet het onmogelijke van het bestuursorgaan vragen. Indien het bestuursorgaan het Wob-verzoek door de wijze van indiening van het verzoek kennelijk niet als zodanig kon herkennen en de verzoeker rechtstreeks beroep instelt wegens niet tijdig beslissen, kan de bestuursrechter bepalen dat de verzoeker niet in aanmerking komt voor vergoeding van het griffierecht en van eventuele proceskosten. Evenals de regeling in het voorgestelde derde lid is ook dit een afwijking onderscheidenlijk explicitering van artikel 8:74, eerste lid, onderscheidenlijk artikel 8:75, eerste lid, Awb.

3.2.5. Een nadere onderbouwing van artikel 15a van de Wob

Ingevolge artikel 4:15, tweede lid, onderdeel a, van de Awb kan de beslistermijn worden opgeschort voor zover de verzoeker daarmee instemt. Bij omvangrijke verzoeken op grond van de Wob waarbij de wettelijke beslistermijn te kort blijkt, ligt het dan ook primair op de weg van het bestuursorgaan en de verzoeker om in onderling overleg te komen tot een bij het verzoek passende beslistermijn. Het bestuursorgaan zal dit overleg binnen de wettelijke beslistermijn moeten initiëren. Voor bezwaarprocedures geldt een vergelijkbare mogelijkheid voor uitstel van de beslistermijn op grond van artikel 7:10, vierde lid, onderdelen a en b. Hoewel een goede communicatie tussen bestuursorgaan en verzoeker veelal zal leiden tot overeenstemming, kan niet worden uitgesloten dat overeenstemming uitblijft en de verzoeker tegen het niet tijdig nemen van een besluit rechtstreeks beroep instelt bij de bestuursrechter (hiervoor geldt ingevolge artikel 7:1, eerste lid, onder d, Awb niet de eis van een voorafgaande bezwaarschriftprocedure). Indien dat beroep gegrond is en nog geen besluit is bekendgemaakt, bepaalt de bestuursrechter dat het bestuursorgaan binnen twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden alsnog een besluit bekendmaakt (artikel 8:55d, eerste lid, Awb). Aan die uitspraak is een dwangsom verbonden voor elke dag dat het bestuursorgaan in gebreke blijft uitvoering te geven aan de uitspraak (artikel 8:55d, tweede lid, Awb).

Dat kan leiden tot de onbillijkheid dat het bestuursorgaan op straffe van een dwangsom verplicht is binnen een termijn van twee weken te beslissen, terwijl dat in redelijkheid niet mogelijk is vanwege de omvang van het verzoek.

Daarnaast is relevant dat als een beroep wegens het niet tijdig beslissen gegrond is, de verzoeker, die het beroep heeft ingesteld, op grond van de artikelen 8:74, eerste lid, en 8:75, eerste lid, van de Awb in aanmerking kan komen voor vergoeding van het door hem betaalde griffierecht en van de

eventueel door hem gemaakte proceskosten. Indien aannemelijk is dat de opstelling van verzoeker ertoe heeft geleid dat het bestuursorgaan en de verzoeker onderling geen overeenstemming hebben bereikt over de opschorting van de beslistermijn, kan het onbillijk zijn wanneer hij voor die vergoedingen in aanmerking zou komen.

In de inleiding van deze memorie is reeds vermeld dat ook misbruik van de Wob wordt gemaakt door Wob-verzoeken in te dienen die niet op het eerste gezicht als zodanig worden herkend. Hoewel na de inwerking-treding van dit voorstel geen aanspraak kan worden gemaakt op een door het bestuursorgaan verbeurde dwangsom, bestaat het gevaar dat sommige in de praktijk voorkomende gevallen van misbruik worden gecontinueerd met het oog op het instellen van beroep tegen niet tijdig beslissen. Weliswaar mag bij een bestuursorgaan de nodige alertheid worden verondersteld, maar het is zeer goed voorstelbaar dat dergelijke verzoeken nog steeds niet als Wob-verzoek worden herkend. Dan zal het bestuursorgaan vaak eerst bekend worden met het verzoek als de beslistermijn van artikel 6, eerste lid, van de Wob al is verstreken, bijvoorbeeld op het moment dat de verzoeker het bestuursorgaan in gebreke stelt. Het bestuursorgaan heeft in dergelijke gevallen zeer beperkt tijd om (alsnog) een beslissing op het Wob-verzoek te nemen. Het zou onbillijk zijn als het bestuursorgaan enkel als gevolg van de wijze van indiening van het verzoek een door de rechter met toepassing van artikel 8:55d, eerste en tweede lid, van de Awb opgelegde dwangsom zou verbeuren. Evenzeer zou het onbillijk zijn als de Wob-verzoeker in die procedure in aanmerking zou kunnen komen voor vergoedingen van griffierecht en proceskosten als overschrijding van de beslistermijn het gevolg is van het niet direct herkenbaar zijn van het Wob-verzoek als gevolg van de wijze van indiening.

De hiervoor bedoelde onbillijkheden in het kader van de Wob kunnen zich voordoen in die gevallen waarin (a) het bestuursorgaan en de verzoeker geen overeenstemming hebben bereikt over verlenging van de beslistermijn of de beslistermijn kennelijk is overschreden als gevolg van (het niet direct herkenbaar zijn als verzoek als gevolg van) de wijze van indiening, (b) beroep is ingesteld bij de bestuursrechter vanwege het niet tijdig nemen van een besluit, en (c) dit beroep gegrond wordt verklaard. De regering wil met het nieuwe artikel 15a van de Wob een einde maken aan deze onbillijkheden, juist ook omdat zij een prikkel (kunnen) zijn om omvangrijke of niet direct herkenbare verzoeken in te dienen die enkel gericht zijn op het innen van – ditmaal door de rechter vastgestelde – dwangsommen of het innen van een proceskostenvergoeding. Om dezelfde reden als hiervoor onder 3.1 vermeld, zullen deze maatregelen betrekking hebben op zowel verzoeken om informatie als bedoeld in artikel 3 van de Wob als verzoeken om hergebruik als bedoeld in artikel 11b van de Wob.

4. Verhouding tot andere wetgeving

4.1. Initiatiefvoorstel Wet open overheid

Op 5 juli 2012 heeft het toenmalige lid Peters (GroenLinks) een voorstel van wet aanhangig gemaakt houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Nieuwe Wet openbaarheid van bestuur).²³ Nadat de Afdeling advisering van de Raad van State advies over dit voorstel had uitgebracht, hebben de leden Voortman (GroenLinks) en Schouw (D66) in december 2013 het voorstel van wet aan de Tweede Kamer gezonden, zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Dit betreft het voorstel van

²³ Kamerstukken II 2011/12, 33 328, nrs. 1–3.

wet houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid).²⁴ De artikelen 8.3 en 8.4 van dat initiatiefwetsvoorstel bevatten eveneens maatregelen tegen misbruik van de Wet dwangsom in het kader van de Wob. Zij zijn in belangrijke mate vergelijkbaar met de maatregelen uit het onderhavige wetsvoorstel. De regering ziet hierin geen beletsel voor het indienen van het onderhavige wetsvoorstel. Het is – gezien de beperkte omvang en inhoud – zeer wel mogelijk dat het onderhavige wetsvoorstel sneller tot wet zal kunnen worden verheven dan het brede en omvangrijke initiatiefwetsvoorstel en zo dus ook eerder paal en perk zal kunnen stellen aan het op innen van dwangsommen gerichte misbruik van de Wet dwangsom in het kader van de Wob.

4.2 Conceptwetsvoorstel aanpassing Wob

Zoals hiervoor al is opgemerkt, heeft de toenmalige Minister van BZK op 2 juli 2012 een conceptwetsvoorstel in consultatie gegeven waarin ook een maatregel tegen misbruik was opgenomen. Dit voorstel is na consultatie niet verder in procedure gebracht. Bij brief van 15 augustus 2013 heeft de Minister van BZK de Tweede Kamer kenbaar gemaakt dat dat regeringsvoorstel niet op korte termijn wordt ingediend en de behandeling van het onder 4.1 genoemde initiatiefwetsvoorstel wordt afgewacht.²⁵ Gelet op de hiervoor beschreven ontwikkelingen kiest de regering er thans voor om het misbruik van de Wob en de Wet dwangsom aan te pakken langs de lijnen van het onderhavige wetsvoorstel.

5. Vormgeving en keuzes

Volgens het in paragraaf 2 genoemde evaluatierapport kan het eenvoudigst een halt worden toegeroepen aan het op innen van dwangsommen gerichte misbruik door de dwangsomregeling niet langer van toepassing te laten zijn op de Wob. De regering is van oordeel dat dit ook een proportionele maatregel is om het misbruik tegen te gaan. Het ene bestuursorgaan heeft mogelijk meer te maken met misbruik dan het andere. Het ene bestuursorgaan zal ook mogelijk beter ingespeeld zijn op de afhandeling van Wob-verzoeken dan het andere. Uit onderzoek blijkt echter dat het indienen van op innen van dwangsommen gerichte Wob-verzoeken bij een aantal bestuursorganen op grote schaal voorkomt. Dat legt een onevenredig beslag op de beschikbare capaciteit van de overheid, jaagt de overheid onnodig op kosten en gaat ten koste van het overige werk van de overheid.

De regering kiest niet voor een andere vormgeving van de dwangsomregeling, zodat de dwangsom in stand blijft als instrument om de besluitvorming te versnellen. In het evaluatierapport wordt het idee aan de hand gedaan van alternatieve aanwending van de verbeurde dwangsom, zodat de prikkel van het persoonlijk gewin die sommigen aanzet tot grootschalig misbruik van de dwangsom, wordt weggenomen. De te betalen dwangsommen zouden dan ten goede komen aan een speciaal fonds. De middelen van dat fonds zouden worden aangewend voor bijvoorbeeld verbetering van openbaarheid en transparantie bij de overheid.²⁶ De regering is van oordeel dat de alternatieve aanwending van de dwangsom ten behoeve van een fonds niet de voorkeur geniet. Weliswaar haalt deze oplossing de prikkel weg die aanzet tot persoonlijk financieel gewin, maar aan een fonds zijn aanzienlijke uitvoeringslasten verbonden. De regeling in afdeling 8.2.4a van de Awb inzake het rechtstreeks beroep dat kan worden ingesteld bij de bestuursrechter tegen het niet tijdig

²⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nrs. 8 en 9.

²⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 5.

²⁶ Evaluatie van een drietal versnellingsinstrumenten uit de Awb, pag. 49.

nemen van een besluit blijft bestaan en is ook een middel om bestuursorganen te stimuleren verzoeken in het kader van de Wob tijdig af te handelen. Net als bij de dwangsomregeling gaat ook van de regeling van het rechtstreeks beroep bij het niet tijdig beslissen een financiële prikkel uit om tijdig te beslissen. Bij een gegrond beroep moet het bestuursorgaan immers het griffierecht vergoeden (artikel 8:74, eerste lid, van de Awb) en kan het in de proceskosten van de belanghebbende worden veroordeeld (artikel 8:75, eerste lid, van de Awb), hetgeen volgens de jurisprudentie de hoofdregel is. Daar komt nog bij dat de rechter aan zijn uitspraak een nadere dwangsom verbindt voor elke dag dat het bestuursorgaan in gebreke blijft de uitspraak na te leven (artikel 8:55d, tweede lid, van de Awb).

In het evaluatierapport zijn nog enkele voordelen geschetst die verbonden zouden zijn aan de optie van de alternatieve aanwending van de dwangsom. Zo zou het initiatief om aan te zetten tot versnelling in handen van de verzoeker blijven en zou er ruimte blijven voor consensuele verlenging van de afhandeling in overleg tussen bestuursorgaan en verzoeker. Naar het oordeel van de regering zijn deze voordelen zeker niet minder verbonden aan het onderhavige wetsvoorstel en de regeling van het rechtstreeks beroep in afdeling 8.2.4a van de Awb.

De regering kiest er evenmin voor de Wet dwangsom volledig af te schaffen. In het evaluatierapport wordt geconcludeerd dat het bestaan van (onder andere) de Wet dwangsom bijdraagt aan de bewustwording binnen de overheid van het belang van tijdige besluitvorming.²⁷ De regering meent dat de conclusie dan ook gerechtvaardigd is dat de Wet dwangsom een nuttige functie vervult om de tijdigheid van besluitvorming binnen de overheid te bevorderen. Ongewenste neveneffecten van de wet, zoals in het bijzonder het misbruik gericht op het innen van dwangsommen, verdienen aandacht, maar rechtvaardigen niet de volledige afschaffing.

De regering heeft bewust gekozen voor een in omvang beperkt wetsvoorstel met passende maatregelen dat tegemoetkomt aan de kennelijke wens van de Tweede Kamer om snel maatregelen te treffen tegen het misbruik van de Wet dwangsom.²⁸

6. Financiële gevolgen voor de overheid

De exacte omvang van het op innen van dwangsommen gerichte misbruik is niet bekend. Uit een in 2010 verricht onderzoek naar omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken is naar voren gekomen dat van ongeveer 21% van het totaal aantal Wob-verzoeken het vermoeden bestaat dat zij gericht zijn op het innen van (met name) dwangsommen.²⁹ Uitgaand van dit percentage wordt in het rapport «Kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur»³⁰ zichtbaar gemaakt dat de kosten voor de afhandeling van de Wob-verzoeken die zijn gericht op het innen van dwangsommen 8 tot 14 miljoen euro op jaarbasis

²⁷ Evaluatie van een drietal versnellingsinstrumenten uit de Awb, pag. 41.

²⁸ Zie in dit verband de door de Tweede Kamer aanvaarde motie van de leden Fokke (PvdA) en Taverne (VVD) waarin de regering wordt verzocht om concrete maatregelen tegen misbruik van de Wet dwangsom (Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VII, nr. 22) en de schriftelijke vragen van het lid Fokke (PvdA) over het aanhoudende misbruik van de Wet openbaarheid van bestuur (Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2469).

²⁹ Omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken, Research voor Beleid, Zoetermeer, 27 oktober 2010 (bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 32 802, nr. 1).

³⁰ «Kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur», SEO Economisch onderzoek, Amsterdam, december 2013 (bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 10).

bedragen. In de gevallen waarin het niet lukt deze verzoeken tijdig af te handelen komen daar de kosten van de te betalen dwangsommen bij. Het onderhavige wetsvoorstel neemt de prikkel van het persoonlijke gewin weg die sommigen kennelijk aanzet tot het indienen van Wob-verzoeken om daaraan te verdienen. Voor de gehele overheid betekent dit dat een bedrag van 8 tot 14 miljoen euro op jaarbasis niet langer hoeft te worden aangewend voor sommigen die zich ten koste van de overheid proberen te verrijken. De capaciteit en financiële middelen die bestuursorganen moesten aanwenden om aan deze Wob-verzoeken het hoofd te kunnen bieden, kunnen weer worden ingezet voor dat waar de bestuursorganen voor staan: goed bestuur.

7. Lasten voor de overheid

Met het wegvallen van de dwangsomregeling vervalt ook een instrument voor burgers en bedrijven om de besluitvorming in Wob-zaken te versnellen. Zoals hiervoor reeds opgemerkt is de regering van oordeel dat dat afdoende wordt gecompenseerd door een ander instrument om de besluitvorming te versnellen, te weten de regeling van afdeling 8.2.4a van de Awb inzake het rechtstreeks beroep dat kan worden ingesteld bij de bestuursrechter tegen het niet tijdig nemen van een besluit. De regering verwacht niet dat met het wegvallen van de dwangsomregeling het aantal beroepszaken op grond van artikel 8.2.4a van de Awb relevant zal toenemen. Blijkens zijn advies over dit wetsvoorstel is ook de Raad voor de rechtspraak deze mening toegedaan. De regering baseert zich hierbij op het volgende.

Ingevolge artikel 4:15, tweede lid, onderdeel a, van de Awb kan de beslistermijn worden opgeschort voor zover de verzoeker daarmee instemt. In die gevallen waarin de wettelijke beslistermijn dreigt te worden overschreden, ligt het – ook nu al – op de weg van het bestuursorgaan om tijdig met de verzoeker in overleg te treden om gezamenlijk een passende oplossing te vinden. Het verdient daarbij aanbeveling dat het bestuursorgaan helder inzicht biedt in wat er in het proces gaande is. Een dergelijke informele aanpak kan voorkomen dat de Wob-verzoeker rechtstreeks beroep bij de rechter instelt bij het niet tijdig nemen van een besluit. Deze informele aanpak staat ook centraal in het project «Prettig contact met de overheid»³¹, dat beoogt bestuursorganen te stimuleren om door middel van persoonlijk contact onnodige juridisering tegen te gaan.

Overigens is de regering van oordeel dat zo al sprake zou zijn van een toename van het aantal beroepen, die toename een tijdelijke zal zijn. De jurisprudentie zal – waar nodig – verder kunnen verduidelijken wat bestuursorgaan en Wob-verzoeker over en weer van elkaar mogen verwachten. Dat zal van invloed zijn op de opstelling die bestuursorgaan en verzoeker innemen in hun overleg over een passende beslistermijn en daarmee bijdragen aan het succes van dat overleg. De kans is aanwezig dat artikel 15a van de Wob op zichzelf ook leidt tot een daling van het aantal beroepszaken. Dit artikel neemt immers de prikkel weg om nog langer Wob-verzoeken in te dienen die gericht zijn op overschrijding van de beslistermijn om vervolgens vanwege die overschrijding proceskosten of dwangsommen te innen via het rechtstreeks beroep.

Gezien het vorenstaande zal naar verwachting geen sprake zijn van een relevante lastenstijging voor de rechterlijke macht, noch voor de bestuursorganen. Net als voorheen zal het bestuursorgaan de beslistermijnen moeten bewaken. Dat behoort eenvoudigweg tot de taken van elk

³¹ Zie <http://prettigcontactmetdeoverheid.nl>.

bestuursorgaan. En als de beslistermijn dreigt te worden overschreden, zal contact met de Wob-verzoeker opgenomen moeten worden om te komen tot een passende oplossing. Ook daarin brengt het onderhavige voorstel geen wijziging.

De regering merkt hierbij nog op dat het uit het oogpunt van goed bestuur en kwaliteit van dienstverlening van belang is dat steeds zo spoedig mogelijk op verzoeken om informatie wordt beslist. In de brief van 25 juni 2014³² heeft de Minister van BZK opgemerkt dat hij in zijn contacten met bestuursorganen en koepelorganisaties hieraan nadrukkelijk aandacht zal besteden. Het verdient aanbeveling dat bestuursorganen daar waar dat mogelijk is, hun organisatie nog beter inrichten op de afhandeling van Wob-verzoeken en dat medewerkers van organisaties beter bekend worden gemaakt met de Wob en de implicaties van Wob-verzoeken. Het onlangs in het kader van het Actieplan Open Overheid³³ ingestelde Expertisepunt Open Overheid kan hieraan bijvoorbeeld door het organiseren van kennisdeling een bijdrage leveren.

8. Lasten voor burgers en bedrijven

De voorgestelde maatregelen leiden niet tot een wijziging van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

Zoals hiervoor al is opgemerkt, verliezen goedbedoelende Wob-verzoekers die op openbaarmaking van documenten wachten wel een instrument dat hun was aangereikt om het tijdig beslissen door bestuursorganen te bevorderen. De mogelijkheid om rechtstreeks beroep in te stellen bij de bestuursrechter wegens het niet tijdig nemen van een besluit blijft uiteraard in stand. Anders dan bij de dwangsomregeling is het daarbij zo dat het bestuursorgaan niet direct geconfronteerd wordt met de financiële gevolgen van het uitblijven van een beslissing. In voorkomend geval zal de Wob-verzoeker rechtstreeks beroep moeten instellen. Dat betekent dat deze verzoeker een griffierecht verschuldigd is. Daarnaast zal hij moeten voldoen aan de eisen van artikel 6:5 van de Awb, te weten een schriftelijk, ondertekend beroepschrift met vermelding van naam, adres en dagtekening waarin de gronden van het beroep zijn opgenomen, te weten het uitblijven van een tijdige beslissing op het verzoek of het bezwaar. De regering is van oordeel dat deze verplichtingen proportioneel zijn ten opzichte van het met het onderhavige wetsvoorstel te dienen belang: het voorkomen van grootschalig op het innen van dwangsommen gericht misbruik van de Wob dat de facto afbreuk doet aan goed bestuur en de kwaliteit van dienstverlening.

9. Consultatie

Van 22 juli 2014 tot en met 19 augustus 2014 is een concept van dit wetsvoorstel in consultatie geweest. Reacties zijn desgevraagd ontvangen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), Politie Nederland, het College van procureurs-generaal, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) en het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren.³⁴ In de internetconsultatie zijn 116 reacties ontvangen (waarvan 87 openbaar), waaronder reacties van de Nederlandse Orde van Advocaten en Bits of Freedom.^{35 36}

³² Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nr. 201.

³³ Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 32 802, nr. 5.

³⁴ De NVJ en het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren hebben gereageerd gezamenlijk met het Persvrijheidsfonds, de Vereniging van Onderzoeksjournalisten en de brancheorganisatie voor nieuwsbedrijven NDP Nieuwsmedia, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³⁵ Zie www.internetconsultatie.nl/wetvoorkomenmisbruikwob.

³⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Vanwege het grote aantal reacties in de internetconsultatie is het niet mogelijk op al deze reacties afzonderlijk in te gaan. De meeste reacties sluiten echter op hoofdlijnen aan bij de reacties van de organisaties waaraan formeel een reactie is gevraagd. Een aantal via internetconsultatie verkregen reacties had geen betrekking op het voorgelegde conceptwetsvoorstel.

Bespreking van de reacties

De VNG, het IPO, de UvW, Politie Nederland en het College van procureurs-generaal hebben met instemming gereageerd op de voorgestelde maatregelen. Ook een gedeelte van de reacties in de internetconsultatie luidde instemmend. De via internetconsultatie verkregen reacties zijn voornamelijk kritisch van aard. Verder is in een aantal gevallen een wijziging of aanvulling van het voorstel in overweging gegeven.

Proportionaliteit van het voorstel

In een belangrijk deel van de reacties in de internetconsultatie worden vraagtekens geplaatst bij de proportionaliteit van het voorstel. De concrete bezwaren sluiten aan bij de bezwaren die zijn geuit door de NVJ, de Nederlandse Orde van Advocaten en Bits of Freedom.

Zakelijk samengevat luidt de kritiek dat het voorstel eenzijdig is gericht op de belangen van bestuursorganen. Er is ten onrechte geen aandacht voor de burger die gediend is bij meer (actieve) openbaarheid en een snellere besluitvorming. Om die reden verkiezen de NVJ en Bits of Freedom uitdrukkelijk het bredere initiatiefvoorstel Wet open overheid boven het onderhavige wetsvoorstel.

Met het buiten toepassing verklaren van de dwangsomregeling verliezen oprechte verzoekers ook een stok achter de deur om besluitvorming te versnellen. De weg van het rechtstreeks beroep bij niet tijdig beslissen wordt gezien als minder laagdrempelig vanwege het verschuldigde griffierecht en de formele vereisten die zijn verbonden aan een beroepsprocedure. Ook is pas op een later moment een dwangsom verschuldigd waardoor het verstrekken van informatie langer kan worden uitgesteld, wat met name problematisch kan zijn voor journalisten, gelet op de (gewenste) actualiteit van het nieuws. De NVJ vraagt zich dan ook af waarom betoogd wordt dat de mogelijkheid van rechtstreeks beroep voldoende zal zijn om bestuursorganen aan te sporen verzoeken tijdig af te handelen, terwijl in de memorie van toelichting bij de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen nog is opgemerkt dat de mogelijkheid van bezwaar en beroep bij het uitblijven van een beslissing een in de praktijk onvoldoende effectief middel is om op te treden tegen een stilzittend bestuursorgaan.³⁷

Verder wordt de mogelijkheid om geen vergoeding van griffierecht en proceskosten toe te kennen bezwaarlijk geacht, omdat dat ertoe kan leiden dat burgers niet meer naar de rechter durven stappen en instemmen met «een op uitstel belust bestuursorgaan».

De Nederlandse Orde van Advocaten stelt een aantal alternatieve maatregelen voor, waarvan sommige ook door anderen naar voren zijn gebracht:

- het invoeren van een standaardformulier voor het indienen van Wob-verzoeken;
- het (door bestuursorganen) beschrijven van de weg langs welke Wob-verzoeken kunnen worden ingediend;
- het door een rechter tijdelijk uitsluiten van misbruikers van het recht dat de Wob geeft;

³⁷ Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 3, p. 1.

- de introductie van een algemene weigeringsgrond voor oneigenlijke Wob-verzoeken;
- actieve openbaarmaking moet uitgangspunt zijn.

Ook de Raad voor de rechtspraak adviseert om minder ingrijpende alternatieven voor het buiten toepassing verklaren van de dwangsomregeling te bezien. Evenals de Nederlandse Orde van Advocaten wijst de Raad hierbij op de mogelijkheid van een standaardformulier voor het indienen van Wob-verzoeken. Verder wijst de Raad op de mogelijkheid van een eenzijdige verlenging van de beslistermijn door het bestuursorgaan, na overleg met de verzoeker.

De regering onderschrijft dat aandacht voor actieve openbaarheid en snellere besluitvorming noodzakelijk is en blijft. Het bestaande wettelijke kader staat daaraan niet in de weg. Wettelijke maatregelen zijn geen noodzakelijke voorwaarde en ook geen garantie om meer actieve openbaarheid en een snellere besluitvorming te bewerkstelligen. Eerder in deze memorie van toelichting is al uitdrukkelijk gewezen op het feit dat het kabinet in het kader van het Open Government Partnership inzet op meer actieve openbaarheid en op een informele aanpak en vlotte afhandeling van Wob-verzoeken. De regering is van oordeel dat journalisten en burgers meer gediend zijn met deze inzet op een goede en zo spoedig mogelijke behandeling van Wob-verzoeken dan met een dwangsomregeling. Een dwangsom kan fungeren als stok achter de deur om een tijdige behandeling te stimuleren, maar we moeten onze ogen ook niet sluiten voor het mogelijke misbruik dat van een dwangsomregeling gemaakt kan worden bij verzoeken waarbij geen belang hoeft te worden gesteld. Het onderhavige wetsvoorstel ziet hierop en beoogt daarmee slechts tegemoet te komen aan de uitdrukkelijke wens van de Tweede Kamer om op zo kort mogelijke termijn maatregelen te treffen tegen het op innen van dwangsommen gerichte misbruik van de Wob. Vanwege de brede omvang van het initiatiefwetsvoorstel Wet open overheid is het zeer wel mogelijk dat het onderhavige in omvang beperkte wetsvoorstel eerder in werking kan treden en zo sneller een eind kan maken aan dit misbruik.

De regering erkent dat met het buiten toepassing verklaren van de dwangsomregeling een stok achter de deur verdwijnt om besluitvorming te versnellen. De alternatieve weg van het rechtstreeks beroep bij niet tijdig beslissen is ook minder laagdrempelig. De regering acht deze effecten echter proportioneel ten opzichte van het met het onderhavige wetsvoorstel gediende belang: het voorkomen van op het innen van dwangsommen gerichte misbruik van de Wob dat afbreuk doet aan goed bestuur en de kwaliteit van dienstverlening. De regering is verder van oordeel dat zeker als sprake is van «een op uitstel belust bestuursorgaan» het nieuw voorgestelde artikel 15a, derde en vierde lid, van de Wob geen belemmering kan zijn om naar de rechter te stappen om besluitvorming af te dwingen. In een dergelijk geval zal het beroep ook een effectiever middel kunnen zijn dan de dwangsomregeling, zeker als het bedrag van de dwangsom te laag is in verhouding tot de belangen die het bestuursorgaan doen talmen. De dwangsom die de rechter kan opleggen kan hoger oplopen dan de maximale dwangsom die een bestuursorgaan kan verbeuren op grond van de dwangsomregeling van artikel 4:17 van de Awb. Anders dan de NVJ kennelijk veronderstelt, heeft de passage uit de memorie van toelichting bij de Wet dwangsom over de gebrekkige effectiviteit van een beroep op de rechter geen betrekking op de huidige mogelijkheid van rechtstreeks beroep op de rechter bij niet tijdig beslissen. In de desbetreffende passage is bedoeld op de regeling van het bezwaar en beroep tegen een fictieve weigering. Daar moest voorafgaand aan het beroep op de rechter eerst de bezwarenprocedure worden doorlopen. Voor het daarop volgende beroep was ook niet voorgescreven dat dit versneld diende te worden behandeld. Deze belangrijke

beperkingen kleven niet aan de regeling van het rechtstreeks beroep op de rechter wegens niet tijdig beslissen. Het door de Nederlandse Orde van Advocaten en de Raad voor de rechtspraak aangedragen alternatief om een formulier aan te bieden of zichtbaar te maken hoe de verzoeker eraan kan bijdragen dat zijn verzoek op een goede manier wordt opgepakt, kan inderdaad behulpzaam zijn. Uit oogpunt van goed bestuur en kwaliteit van dienstverlening is dit zelfs wenselijk. Een niet onbelangrijk bezwaar van een *voorgescreven* formulier is echter dat een mogelijk gebrekkige digitale of fysieke beschikbaarheid van het formulier de toegang tot informatie kan beperken. Ook speelt hier het praktische bezwaar een rol dat de Wob moet worden toegepast door alle bestuursorganen in Nederland, wat het werken met een vast, door alle bestuursorganen te gebruiken formulier uitvoeringstechnisch complex maakt. Daarnaast maakt een dergelijk formulier het nog steeds mogelijk om niet op informatie gerichte omvangrijke verzoeken in te dienen om dwangsommen te innen. Ook indien het bestuursorgaan voorschrijft langs welke weg het verzoek kan worden ingediend, blijven op innen van dwangsommen gerichte omvangrijke verzoeken mogelijk.

Maatregelen als het tijdelijk uitsluiten van misbruikers van het recht dat de Wob geeft en een algemene weigeringsgrond voor oneigenlijke Wob-verzoeken kunnen naar het oordeel van de regering slechts betrekking hebben op evidente gevallen van misbruik. De regering verkiest daarnaast de eigen voorstellen boven een algemene weigeringsgrond waarbij op de een of andere manier een oordeel over het misbruik wordt neergelegd bij het bestuursorgaan. Verder is het probleem van het op innen van dwangsommen gerichte misbruik ook dat dit misbruik in concrete gevallen veelal lastig is aan te tonen. Een Wob-verzoeker hoeft immers geen belang te stellen.

Aan de door de Raad voor de rechtspraak geopperde mogelijkheid van eenzijdige verlenging van de beslistermijn door het bestuursorgaan kleeft het bezwaar dat de beoordeling over een passende beslistermijn geheel en uitsluitend in handen van het bestuursorgaan wordt gelegd. De regering vermag niet in te zien dat dit alternatief gunstiger is voor Wob-verzoekers dan de voorgestelde maatregelen.

Meer actieve openbaarheid zal geen invloed hebben op de omvang van het op innen van dwangsommen gerichte misbruik, nu bij dit misbruik het Wob-verzoek geheel niet gericht is op het verkrijgen van informatie. Dat neemt niet weg dat, zoals hiervoor al opgemerkt, het kabinet ook uitdrukkelijk inzet op meer actieve openbaarheid.

Noodzaak van het voorstel

In een aantal reacties worden vraagtekens geplaatst bij de omvang van het misbruik en daarmee bij de noodzaak van het wetsvoorstel. Er wordt op gewezen dat slechts in een beperkt aantal gevallen daadwerkelijk dwangsommen zijn verbeurd. Het aantal verbeurde dwangsommen zegt echter weinig tot niets over de omvang van het misbruik. Zolang het bestuursorganen aan een instrument ontbreekt om misbruik het hoofd te bieden, zal immers ook een verzoek waarvan het vermoeden bestaat dat het is gericht op het innen van dwangsommen, zo dat enigszins mogelijk is, binnen de wettelijke termijn moeten worden afgedaan. De brief van het College van procureurs-generaal van 9 april 2013 en het evaluatierapport maken duidelijk zichtbaar dat diverse bestuursorganen te maken hebben met grootschalig misbruik van de dwangsomregeling in het kader van de Wob.

Verkorten van de wettelijke beslistermijn

De NVJ en enkele anderen wijzen erop dat met het buiten toepassing verklaren van de dwangsomregeling het voor de hand zou liggen de wettelijke beslistermijn terug te brengen van vier naar twee weken. De verlenging van de beslistermijn in 2009 heeft weliswaar plaatsgevonden bij de invoering van de dwangsomregeling, maar is ingegeven door de werklast die bestuursorganen ervaren bij de afhandeling van Wob-verzoeken. Naar het oordeel van de regering geldt dit argument onverkort. Een verkorting van de beslistermijn zou voorbij gaan aan de ervaring van bestuursorganen dat zij steeds vaker te maken krijgen met omvangrijke verzoeken. Dergelijke verzoeken vragen veel tijd en capaciteit, ongeacht de staat van de archivering. Een beslistermijn van maximaal vier weken (inclusief verdaging) volstaat dan niet. De NVJ gaat in haar kritiek ervan uit als zou de redelijke termijn die de bestuursrechter op grond van artikel 15a, eerste lid, van de Wob vaststelt ten minste lopen tot twee weken na de dag van de uitspraak. Deze veronderstelling is onjuist. De termijn die de bestuursrechter het bestuursorgaan nog geeft na de uitspraak kan als daar aanleiding toe is ook korter zijn dan twee weken. De termijn die de rechter op grond van het tweede lid van artikel 15a kan vaststellen, loopt wél tot na twee weken na de dag van de uitspraak. Dat is in voorkomend geval ook alleszins redelijk omdat de wettelijke beslistermijn geheel of gedeeltelijk is verstreken als gevolg van de wijze van indiening van het verzoek.

Het overleg over verlenging van de beslistermijn

De Raad voor de rechtspraak wijst erop dat het beoordelen van de vraag of de verzoeker onvoldoende heeft meegewerkt eenvoudiger lijkt dan het is. Zo kan het voor de verzoeker soms lastig kan zijn om te beoordelen of het standpunt van het bestuursorgaan in het overleg over verlenging van de beslistermijn redelijk is. Ook hebben Wob-verzoeken soms een voorgeschiedenis waarbij het wel te begrijpen valt dat een verzoeker niet wil meewerken aan een langere beslistermijn. De regering is van oordeel dat van het bestuursorgaan verwacht mag worden dat het zich inspant om de redelijkheid van de eigen opstelling en de passendheid van de voorgestelde verlenging zo goed mogelijk te onderbouwen. Doet het bestuursorgaan dat niet, dan is de kans groot dat in geval van rechtstreeks beroep de bestuursrechter geen gebruik zal maken van zijn bevoegdheid om de vergoeding van zowel het griffierecht als de proceskosten achterwege te laten. Hierboven is er niet voor niets op gewezen dat het bestuursorgaan en de Wob-verzoeker er goed aan doen het onderlinge overleg goed te documenteren. Ook de voorgeschiedenis van het Wob-verzoek die de opstelling van de verzoeker in het overleg kan verklaren, kan meewegen bij de beslissing van de bestuursrechter om het griffierecht en proceskosten al dan niet voor vergoeding in aanmerking te brengen.

Toetsing aan het belang

De NVJ is van oordeel dat het overleg tussen bestuursorgaan en Wob-verzoeker het gevaar in zich bergt dat de Wob-verzoeker informeel zijn belang kenbaar moet maken en pleit er dan ook voor om het overleg niet verplicht te stellen. Het overleg tussen bestuursorgaan en Wob-verzoeker over opschorting van de beslistermijn vloeit voort uit artikel 4:15, tweede lid, onder a, van de Awb. Bij de opschorting van de beslistermijn speelt het belang van de verzoeker geen rol. Het bestuursorgaan zal duidelijk moeten maken hoeveel tijd gemoeid is met de afhandeling van het verzoek. Indien de omvang van een verzoek eraan in de weg staat dat binnen de wettelijke termijn op het verzoek kan worden

beslist, is het wél mogelijk dat het bestuursorgaan prioriteit geeft aan de informatie waaraan de verzoeker het meest belang hecht. Daarnaast kan in het gesprek tussen de verzoeker en het bestuursorgaan mogelijk worden geconstateerd waar het de verzoeker precies om te doen is, waardoor het verzoek soms tot de kern kan worden teruggebracht en (alsnog) sneller kan worden afgedaan. Dat neemt niet weg dat de hoeveelheid tijd die volgens het bestuursorgaan gemoeid is met het verzoek in alle gevallen redelijk moet zijn.

Een aanvullende algemene anti-misbruikbepaling

De VNG acht in aanvulling op de voorgestelde maatregelen een algemene anti-misbruikbepaling wenselijk. Daarmee zou ook misbruik kunnen worden tegengegaan dat is gericht op het frustreren van het bestuursorgaan of dat voortkomt uit een obsessief streven naar openbaarheid. De beoogde maatregel sluit aan bij de hiervoor reeds besproken, door de Nederlandse Orde van Advocaten voorgestelde algemene weigeringsgrond. Daar is reeds gemotiveerd waarom de regering een dergelijke bepaling thans niet aangewezen acht.

Verder aanvulling van artikel 15a van de Wob

Politie Nederland en het College van procureurs-generaal geven in overweging de regeling voor omvangrijke verzoeken ook van toepassing te laten zijn op verzoeken die door de wijze waarop zij zijn ingediend niet als Wob-verzoek herkenbaar zijn. Met het voorgestelde tweede en vierde van artikel 15a van de Wob is hieraan tegemoet gekomen. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangevuld.

Redactionele afstemming van de artikelen 15 en 15a

Het College van procureurs-generaal vraagt zich af of de redactie van de voorgestelde artikelen 15 en 15a niet met elkaar in overeenstemming moet worden gebracht om zo duidelijker te maken of ook bij het niet tijdig beslissen op bezwaar de maatregelen voor omvangrijke verzoeken kunnen worden toegepast. Het is inderdaad de bedoeling dat de maatregelen ook op beslissing op bezwaar kunnen worden toegepast (een beslissing op bezwaar is immers ook een besluit op grond van de Wob) en om mogelijke misverstanden te voorkomen is de redactie van beide artikelen inderdaad met elkaar in overeenstemming gebracht.

Hoogte van de proceskostenvergoeding

Politie Nederland geeft in overweging de hoogte van een proceskostenvergoeding bij een gegrond bezwaar tegen een besluit op een Wob-verzoek te bezien in relatie tot de hoeveelheid werk die met het instellen van bezwaar zou zijn gemoeid. Naar het oordeel van de regering zijn er echter geen harde gegevens voorhanden of bestaan er geen aanwijzingen dat in verband met de werkelijke kosten in zijn algemeenheid een lager tarief geboden zou zijn. Overigens biedt het Besluit proceskosten bestuursrecht al diverse mogelijkheden om in concrete gevallen de proceskostenvergoeding naar beneden bij te stellen, zoals toepassing van een lichte wegingsfactor (zie onderdeel C1 van de bijlage bij het genoemde besluit) of de algemene matigingsbevoegdheid op grond van de hardheidsclausule in artikel 2, derde lid, van het Besluit proceskosten bestuursrecht.

Formulering van de voorgestelde bepalingen

De Raad voor de rechtspraak vraagt zich af of het nodig is te bepalen dat de bestuursrechter, indien (de omvang van) het verzoek hiertoe aanleiding geeft, kan afwijken van de termijn van twee weken, zoals opgenomen in artikel 8:55d, eerste lid, van de Awb, terwijl het derde lid van artikel 8:55d al een afwijkingsmogelijkheid bevat. De regering hecht eraan uitdrukkelijk te bepalen dat de rechter een afwijkende termijn kan vaststellen. Het betreft hier namelijk een structurele uitzondering op de in het eerste lid van artikel 8:55d neergelegde hoofdregel dat binnen twee weken na uitspraak moet worden beslist. Uit de wetsgeschiedenis van de regeling voor het rechtstreeks beroep blijkt verder dat een specifieke regeling mogelijk is, ondanks het bestaan van artikel 8:55d, derde lid, Awb.

De Raad voor de rechtspraak stelt voorts dat de verwijzing naar artikel 8:75, eerste lid, van de Awb geen toegevoegde waarde heeft, omdat artikel 8:75, eerste lid, reeds de rechter de bevoegdheid geeft om (al dan niet) een proceskostenvergoeding toe te kennen. De regering wijst erop dat het volgens vaste jurisprudentie de hoofdregel is dat bij een gegrond beroep het desbetreffende bestuursorgaan wordt veroordeeld in de proceskosten wordt verwezen en dat hierop slecht in uitzonderlijke gevallen een uitzondering kan worden gemaakt, hetgeen ook geldt voor beroepen tegen niet tijdig beslissen.³⁸. Gelet daarop acht de regering het verstandig de mogelijkheid van het niet toekennen van een proceskostenvergoeding in het derde en vierde lid van artikel 15 te expliciteren. Wel is de formulering in die zin aangepast dat niet langer wordt gesproken over het «buiten toepassing laten» van artikel 8:75, eerste lid, van de Awb, maar over «het achterwege laten van een proceskostenveroordeling op grond van artikel 8:75, eerste lid, van de Awb».

Gevolgen voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak onderschrijft de verwachting dat er als gevolg van de voorgestelde maatregelen geen sprake zal zijn van een relevante lastenstijging voor de rechterlijke macht.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om het inmiddels uitgewerkte artikel 13 van de Wob te schrappen. Dat artikel bepaalt dat de wet niet verplicht tot openbaarmaking van adviezen van de Raad van State en van niet-ambtelijke adviescommissies die zijn uitgebracht voor 1 mei 1980. Op grond van de Archiefwet 1995 zijn deze adviezen inmiddels overgebracht naar een archiefbewaarplaats, zodat deze bepaling is uitgewerkt en kan vervallen.

Onderdeel B

Voorgesteld wordt om na de artikelen 12 en 14 met delegatiebepalingen, de twee nieuwe bepalingen ter voorkoming van misbruik op te nemen in de nieuwe artikelen 15 en 15a. In het algemeen deel van deze memorie zijn deze twee bepalingen reeds uitgebreid toegelicht.

³⁸ Zie bijvoorbeeld CRvB 17 maart 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BH8896.

Artikel II

Om de uitvoeringspraktijk en de rechterlijke macht voldoende tijd te geven om zich op de nieuwe regels voor te bereiden, is de inwerkingtreding bepaald op (ruim) twee maanden na bekendmaking. Afhankelijk van het moment waarop de wet het Staatsblad bereikt, is het dus mogelijk dat de inwerkingtredingsdatum afwijkt van de zogeheten vaste veranderingmomenten. Deze afwijking acht de regering gerechtvaardigd gelet op het spoedeisende karakter van de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen (aanwijzing 174, vierde lid, onderdeel b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

De nieuwe bepalingen hebben onmiddellijke werking. Wat betreft het vervallen van de dwangsom bij niet tijdig beslissen wil dat zeggen dat voor Wob-verzoeken die zijn ingediend en waarvan de reactietermijn is overschreden zonder dat het bestuursorgaan een ingebrekestelling heeft ontvangen op de datum van inwerkingtreding, de nieuwe regels van toepassing zullen zijn en er dus geen dwangsom meer kan worden verbeurd. De aanspraak op op die datum reeds verbeurde dwangsommen blijft bestaan; zij hebben formele rechtskracht en daar verandert dit wetsvoorstel niets aan.

De nieuwe bepalingen van artikel 15a zijn meteen vanaf het moment van inwerkingtreding van toepassing op beslissingen die de bestuursrechter vanaf dat moment neemt. Aangezien het doel van het wetsvoorstel is om misbruik aan te pakken, ligt het niet voor de hand om de huidige regels die juist misbruik mogelijk maken, op lopende verzoeken nog van toepassing te laten zijn.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
M. Rutte

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk