

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

### **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 zou ik als misbruik van de Wob willen 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 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 mogelijk 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 (artikel 12b van de Wob) en worden twee aanvullende maatregelen getroffen die moeten voorkomen dat omvangrijke of complexe 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 uitgesproken proceskostenveroordeling. In dat kader kan ook worden bepaald 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.<sup>1</sup> De Wet dwangsom is opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en is ook van toepassing op de

---

<sup>1</sup> Stb. 2009, 383.

Wob. Op grond van artikel 4:17, eerste lid, van de Awb verbeurt een bestuursorgaan aan een burger - na ingebrekestelling<sup>2</sup> - in beginsel<sup>3</sup> 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, van de Awb 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. Mijn voorganger heeft het desbetreffende onderzoeksrapport "Monitor Wet dwangsom"<sup>4</sup> bij brief van 12 oktober 2012 aan de Tweede Kamer gezonden.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> Uit de consultatie is 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.<sup>7</sup> 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 andere de VNG<sup>8</sup>, de politieberaden<sup>9</sup> en de gemeenten Amsterdam,<sup>10</sup> Rotterdam en Den Haag<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> De brief schetst de aanzienlijke

<sup>2</sup> Artikel 4:17, derde lid, van de Awb.

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

<sup>4</sup> "Monitor Wet dwangsom" BMC-onderzoek, 2012.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2012/13, 29 934, nr. 29.

<sup>6</sup> 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](http://www.internetconsultatie.nl/wetaanpassingwob).

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

<sup>8</sup> Brief van 22 maart 2013, kenmerk ECGR/U201300272

<sup>9</sup> Brief van 27 september 2012 van de voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad, kenmerk 2012101242.

<sup>10</sup> Brief van 19 oktober 2012 van de burgemeester van Amsterdam, kenmerk 2012/6077

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

<sup>12</sup> Brief van 9 april 2013 van het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie, kenmerk: PaG/BJZ/43263.

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 aanpassing 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.<sup>13</sup>

De Nationale ombudsman heeft het pleidooi van het College van procureurs-generaal ondersteund en aangedrongen op een heroverweging van de Wet dwangsom.<sup>14</sup> In reactie daarop heb ik 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.<sup>15</sup>

Bij brief van 15 januari 2014<sup>16</sup> heeft de minister van VenJ mede namens mij het rapport "Evaluatie van een drietal versnellingsinstrumenten uit de Awb" (hierna: evaluatierapport) aan de Tweede Kamer gezonden.<sup>17</sup> 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 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 maken.<sup>18</sup> Afgezien van het uitzonderlijke geval<sup>19</sup> waarin sprake is van kennelijk onredelijk gebruik van het bestuurs(proces)recht (artikel 3:13 van het Burgerlijk Wetboek jo. artikel 3:15 van het Burgerlijk Wetboek), geeft ook de jurisprudentie het beeld dat het huidig juridisch instrumentarium onvoldoende is om de oneigenlijke Wob-verzoeken het hoofd te bieden.

Bij brief van 25 juni 2014 heb ik 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.<sup>20</sup> Deze brief vormt ook de reactie op de 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.<sup>21</sup> Op basis van

<sup>13</sup> Brief van 9 april 2013 van het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie, kenmerk: PaG/BJZ/43263, pag. 12-13.

<sup>14</sup> Brief van 30 mei 2013 van de Nationale ombudsman, kenmerk No 2013 0391 U.

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

<sup>16</sup> Kamerstukken 2013/14, 33 750 VI, nr 100.

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

<sup>18</sup> "Evaluatie van een drietal versnellingsinstrumenten uit de Awb", paragraaf 2.4.5., pag. 69-70

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld Rechtbank Oost-Brabant, 26 april 2013 ( ECLI:NL:RBOBR:2013:CA3250) en rechtbank Rotterdam , 12 december 2013 (ECLI:NL:RBROT:2013:10241).

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2013/14 ....., nr. ... [vindplaats kabinetsreactie]

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

het evaluatierapport ben ik van oordeel dat snelle maatregelen tegen misbruik van de dwangsomregeling in het kader van de Wob gewenst zijn en heb ik concrete maatregelen aangekondigd. Het onderhavige wetsvoorstel werkt dit 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 12b van de Wob*

Het voorgestelde artikel 12b 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 worden uitgezonderd van de dwangsomregeling, omdat het bezwaar immers een volledige heroverweging betreft van die beschikking.

#### *3.2 Aanvullende maatregelen*

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

##### *3.2.1 Artikel 12a, eerste lid, van de Wob*

Het voorgestelde artikel 12a, 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 of complexe Wob-verzoeken.

##### *3.2.2 Artikel 12a, tweede lid, van de Wob*

Het voorgestelde artikel 12a, tweede lid, van de Wob bepaalt dat de bestuursrechter, in afwijking van de artikelen 8:74, eerste lid, en 8:75, eerste lid, van de Awb, kan bepalen dat de verzoeker niet in aanmerking komt voor vergoeding van het griffierecht en van eventuele proceskosten. De bestuursrechter kan dat doen indien hij op grond van het eerste lid een termijn heeft vastgesteld van meer dan twee weken en indien de

verzoeker, gelet op de omvang van het verzoek en die langere termijn, onvoldoende heeft meegewerkt aan het bereiken van overeenstemming over een opschorting van de beslistermijn (art. 4:15, tweede lid, onderdeel a, van de Awb). Degene die een omvangrijk of complex Wob-verzoek indient, moet zich ervan bewust 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 12a, 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.

### *3.2.3. Een nadere onderbouwing van artikel 12a 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 of complexe 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.

Hoewel een goede communicatie tussen bestuursorgaan en verzoeker veelal zal leiden tot overeenstemming, kan niet worden uitgesloten dat overeenstemming uitblijft en de verzoeker op grond van afdeling 8.2.4a van de Awb rechtstreeks beroep instelt bij de bestuursrechter indien niet tijdig een besluit is genomen. 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 bekend maakt (artikel 8:55d, eerste lid, van de 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, van de 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 of complexiteit 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.

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, (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 12a van de Wob een einde maken aan deze onbillijkheden, juist ook omdat zij een prikkel (kunnen) zijn om omvangrijke of complexe 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 ingediend houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Nieuwe Wet openbaarheid van bestuur).<sup>22</sup> 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 wet houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid).<sup>23</sup> 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 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 sneller paal en perk zal kunnen stellen aan het op innen van dwangsommen gerichte misbruik van de Wet dwangsom in het kader van de Wob. Indien het initiatiefwetsvoorstel tot wet wordt verheven en op een later moment in werking treedt dan het onderhavige voorstel, zal op het punt van maatregelen tegen misbruik van de Wet dwangsom sprake zijn van een gemakkelijke overgang, omdat sprake is van vergelijkbare maatregelen.

##### *4.2 Conceptwetsvoorstel aanpassing Wob*

Zoals hiervoor al is opgemerkt is 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 heb ik de Tweede Kamer kenbaar gemaakt dat ik dat regeringsvoorstel niet op korte termijn zal indienen en de behandeling van het onder 4.1 genoemde initiatiefwetsvoorstel afwacht.<sup>24</sup> Door de indiening van het onderhavige wetsvoorstel is duidelijk dat het eerdere conceptwetsvoorstel uit 2012 niet meer verder in procedure zal worden gebracht.

#### **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

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 328, nrs. 1-3.

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nrs. 8 en 9.

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 5.

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.<sup>25</sup>

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 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). 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.<sup>26</sup> 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.

---

<sup>25</sup> Evaluatie van een drietal versnellingsinstrumenten uit de Awb, pag. 49.

<sup>26</sup> Evaluatie van een drietal versnellingsinstrumenten uit de Awb, pag. 41.

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.<sup>27</sup>

## **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.<sup>28</sup> Uitgaand van dit percentage wordt in het rapport "Kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur"<sup>29</sup> 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 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. Zij baseert zich daarbij 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

---

<sup>27</sup> Zie in dit verband de 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 Kamervragen van het lid Fokke (PvdA) over het aanhoudende misbruik van de Wet openbaarheid van bestuur (Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2469).

<sup>28</sup> Omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken, Research voor Beleid, Zoetermeer, 27 oktober 2010 (bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 32 802, nr. 1).

<sup>29</sup> "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)



rechter instelt bij het niet tijdig nemen van een besluit. Deze informele aanpak staat ook centraal in het project "Prettig contact met de overheid",<sup>30</sup> 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 12a 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 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 mijn brief van 25 juni 2014<sup>31</sup> heb ik opgemerkt dat ik in mijn 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 Overheid<sup>32</sup> ingestelde Expertisepunt Open Overheid kan hieraan bijvoorbeeld door het organiseren van kennisdeling een bijdrage leveren.

## **8. Lasten voor burgers en bedrijven**

Zoals hiervoor al is opgemerkt, verliezen goedbedoelende Wob-verzoekers, die op openbaarmaking van documenten wachten, 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 echter wel zo dat het bestuursorgaan niet als vanzelf geconfronteerd wordt met de financiële gevolgen van het uitblijven van een beslissing. In voorkomend geval zal de Wob-verzoeker wel 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,

<sup>30</sup> Zie <http://prettigcontactmetdeoverheid.nl>.

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nr.201.

<sup>32</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 32802, nr. 5.

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 (...)**

## **II. ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel I**

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

### **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 verandermomenten. 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 12a 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,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,