

Van : Adviescommissie bestuursrecht
 Datum : 19 augustus 2014

Betreft : wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur, in verband met aanvullingen ter voorkoming van misbruik

Het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt een tweetal problemen op te lossen en voegt in dit kader een tweetal artikelen toe aan de Wob. Door het niet langer van toepassing verklaren van de dwangsomregeling uit de Awb op Wob-beschikkingen, wordt beoogd Wob-verzoeken gericht op het innen van dwangsommen een halt toe te roepen (oneigenlijke verzoeken). Daarnaast krijgt de bestuursrechter een extra bevoegdheid in het geval sprake is van beroep vanwege niet (tijdig) beslissen. In het geval een bestuursorgaan niet beslist op een Wob-verzoek dat zij als omvangrijk of complex ervaart en wordt geconfronteerd met een rechtstreeks beroep vanwege niet tijdig beslissen, kan de bestuursrechter een op het verzoek afgestemde termijn vaststellen waarbinnen alsnog moet worden besloten. Dit in plaats van de standaardtermijn van twee weken uit artikel 8:55d lid 1 Awb. De bestuursrechter kan bij een langere termijn tevens bepalen dat de verzoeker geen vergoeding ontvangt voor het griffierecht en eventuele proceskosten. Dit moet verzoekers bij omvangrijke of complexe Wob-verzoeken stimuleren mee te werken aan het bereiken van overeenstemming over een opschorting van de beslistermijn (complexe verzoeken).

De vraag is of dit wetsvoorstel vanuit een oogpunt van rechtsbescherming het kind niet met het badwater weggooit. Wij erkennen de signalen van bestuursorganen dat misbruik wordt gemaakt van de Wob, echter gaat dit wetsvoorstel voorbij aan alternatieve oplossingen die vanuit een rechtsstatelijk oogpunt onzes inziens de voorkeur genieten. Wij merken daarbij op voorhand op dat het doel van de Wob, te weten het creëren van een transparante overheid, niet uit het oog moet worden verloren.

Bezwaren

Belangrijk nadeel van de gekozen oplossingen voor oneigenlijke en complexe verzoeken is dat 'oprechte' verzoekers hun de stok achter de deur verliezen. Betrokken burgers, journalisten, wetenschappers en ook advocaten maken dankbaar gebruik van de Wob om informatie aan bestuursorganen te vragen. De praktijk leert dat niet elk bestuursorgaan even welwillend is in het verstrekken van die informatie. Waar het ene bestuursorgaan een verzoek om informatie direct naar beste kunnen (informeel) afhandelt, moet een ander bestuursorgaan hier keer op keer toe worden aangemaand. De dwangsommenregeling is hierbij een belangrijk instrument, daar van het zenden van een ingebrekestelling een duidelijk signaal uitgaat. Het middel van rechtstreeks beroep is een complexer en veel minder laagdrempelig alternatief. Het opstellen van een beroepschrift, het betalen van griffierecht en vooral ook de gang naar de rechter zelf vereisen meer tijd, geld en inspanning van de verzoeker. Bestuursorganen zullen aldus verzoekers kunnen afschrikken, alsmede de afhandeling van verzoeken nog verder kunnen vertragen.

Wij achten de bevoegdheid van de bestuursrechter om een langere termijn van twee weken vast te stellen bij complexe verzoeken minder bezwaarlijk. De sanctioneringsmogelijkheid, bestaande uit de mogelijkheid om geen vergoeding voor het griffierecht en/of proceskosten toe te kennen, is dat wel. Bestuursorganen hebben reeds 8 weken de tijd om op een Wob-verzoek te reageren, nu de daarvoor staande termijnen bij de invoering van de Wet dwangsom en beroep zijn verlengd. Dit betreft een termijn gelijk aan de als redelijk bestempelde beslistermijn uit artikel 4:13 lid 2 Awb. Het gevaar bestaat dat burgers door de sanctioneringsmogelijkheid niet langer de stap naar de rechter zullen maken en aldus maar instemmen met een op vertraging belust bestuursorgaan. Niet iedere verzoeker, hoe zeker ook van zijn zaak, zal een dergelijk financieel risico durven incalculeren. Hierdoor bestaat het gevaar dat de sanctioneringsmogelijkheid het recht op toegang tot de rechter voor bepaalde verzoekers belemmert.

Alternatieven

Tegenover bovengenoemde bezwaren staat dat uit de praktijk blijkt dat inderdaad sprake is van misbruik van de dwangsommenregeling bij Wob-verzoeken. Hiervoor is een oplossing gewenst. Gezien de nadelen die kleven aan het niet langer van toepassing laten zijn van de dwangsommenregeling, lijkt het de moeite waard (een combinatie van) de volgende alternatieven in ogenschouw te nemen. Deze alternatieven sorteren samen eenzelfde effect, zonder dat de 'oprechte' verzoeker zijn stok achter de deur verliest.

(1) Invoering van een standaardformulier waarop Wob-verzoeken moeten worden ingediend

Invoering van een standaardformulier maakt het verzoekers onmogelijk hun verzoek te 'verstoppert' in een sollicitatiebrief, marketingaanbieding, enz. De 'oprechte' verzoeker die onverhoopt geen gebruik maakt van het formulier kan hierop worden gewezen door het bestuursorgaan. Deze oplossing maakt het 'kwaadwillende' verzoekers die hun Wob-verzoek verstoppert met het oog op het innen van dwangsommen onmogelijk.

(2) Bestuursorganen wijzen erop waar een aan hen gericht verzoek kan worden ingediend

Bestuursorganen vermelden op hun website duidelijk aan welk(e) (e-mail)-adres(sen) aan hen gerichte Wob-verzoeken kunnen worden gericht. Teneinde andere wegen uit te sluiten, wordt een regeling in de Wob opgenomen. Wederom wijst het bestuursorgaan de 'oprechte' verzoeker, die zijn verzoek onverhoopt aan het verkeerde adres stuurt, erop aan welk adres het wel kan worden gericht. Deze oplossing maakt het 'kwaadwillende' verzoekers die hun Wob-verzoek aan verschillende afdelingen richten met het oog op het innen van dwangsommen onmogelijk.

(3) De bestuursrechter krijgt de bevoegdheid verzoekers die oneigenlijke verzoeken indienen voor een bepaalde periode uit te sluiten van het recht dat de Wob geeft

De bestuursrechter krijgt nadrukkelijk de bevoegdheid in geval van misbruik van de Wob de desbetreffende verzoeker uit te sluiten van de rechten die deze wet geeft voor een bepaalde periode. In de memorie van toelichting kan worden aangegeven in welke gevallen hiervan in elk geval sprake is. Hierbij valt te denken aan verzoeken die tegelijkertijd bij alle Nederlandse gemeenten worden ingediend zonder duidelijk aanwijsbare redenen of aan verzoeken afkomstig van verzoekers die tientallen verzoeken per maand indienen.

(4) De bestuursrechter krijgt de bevoegdheid de betalingsverplichting bij een van rechtswege verbeurde dwangsom terug te draaien

De bestuursrechter die uitspraak doet in een procedure die ziet op de verbeurde van dwangsommen naar aanleiding van een Wob-verzoek, krijgt nadrukkelijk de bevoegdheid de betalingsverplichting van het bestuursorgaan ongedaan te maken wanneer sprake is van een 'oneigenlijk' verzoek. In de memorie van toelichting kan worden aangegeven in welke gevallen hiervan in elk geval sprake is. Hierbij valt wederom te denken aan verzoeken die tegelijkertijd bij alle Nederlandse gemeenten worden ingediend zonder duidelijk aanwijsbare redenen of aan verzoeken afkomstig van verzoekers die tientallen verzoeken per maand indienen.

(5) Er komt een weigeringsgrond voor 'oneigenlijke' Wob-verzoeken

Artikel 14 van de Britse *Freedom Of Information Act* (FOIA) kan hierbij als voorbeeld dienen. Het artikel geeft overheidsinstanties de mogelijkheid verzoeken af te wijzen wanneer deze een 'oneigenlijk' of 'herhaald' karakter hebben. Daarbij gaat het om verzoekers die het recht op toegang op enigerlei wijze misbruiken. De invoering van een dergelijke weigeringsgrond impliceert ten dele dat toch rekening wordt gehouden met de motieven van de verzoeker. Diens motieven spelen wel mee als omstandigheden die in het concrete geval bepalen of sprake is van een 'oneigenlijk' verzoek. In de Memorie van Toelichting kan weer worden aangegeven wanneer sprake is van een 'oneigenlijk' verzoek. Daarbij kan bijvoorbeeld worden aangesloten bij de vier criteria die de Britse *Information Commissioner* hanteert: (1) een significante last voor de overheidsinstantie; (2) geen serieus doel of belang; (3) de bedoeling irritatie of ontwrichting te veroorzaken; en (4) het effect dat

het overheidsorgaan lastig wordt gevallen.¹ Gewaakt moet worden dat de drempel om van een 'oneigenlijk' verzoek te spreken niet te laag wordt gelegd. Bij de invoering van een dergelijke weigeringsgrond kan bijvoorbeeld worden aangesloten bij artikel 5, vijfde lid, onder ii verdrag van Tromsø (*'manifestly unreasonable'*). Dit ter voorkoming dat het aan de Wob ten grondslag liggende beginsel van vrije toegang tot overheidsinformatie schade wordt toegebracht.

(6) Actieve openbaarmaking wordt de nieuwe norm

Nu overheden steeds vaker uitsluitend digitaal werken, bestaat de mogelijkheid documenten eenvoudig toegankelijk te maken, alsmede eenvoudig opzoekbaar te maken. Niet openbare documenten kunnen als zodanig worden opgeslagen. Wij zijn ons ervan bewust dat dit gepaard gaat met de nodige investeringen op het vlak van ICT. Echter ook overheden zelf zullen profiteren van het op eenvoudige wijze kunnen opvragen van alle informatie betreffende een bepaalde (bestuurlijke) aangelegenheid. De werklast van het ambtelijk apparaat kan hierdoor worden verlicht. Tevens is het in digitale documenten eenvoudiger bepaalde woorden/passages zwart te maken. Ten slotte heeft een digitaal register van documenten als belangrijk voordeel dat openbare documenten op de website van het bestuursorgaan openbaar gemaakt kunnen worden. Nu de Wob niet van toepassing is op openbare documenten, scheelt ook dit uiteindelijk in de werklast voor het ambtelijk apparaat. De regeling in het voorgestelde artikel 12a Wob wordt hiermee grotendeels zinledig. De bezwaarlijke sanctioneringsmogelijkheid uit het tweede lid van deze bepaling kan hierdoor reeds nu verdwijnen.

Tot slot

Wij realiseren ons dat bovenstaande alternatieven het probleem mogelijk niet geheel oplossen. Wij willen daarbij in overweging geven dat 'kwaadwillenden' altijd de randen van de wet zullen opzoeken en misbruik 100% uitsluiten vrijwel onmogelijk is. Door de combinatie van bovenstaande alternatieven wordt misbruik in geval van oneigenlijke en complexe verzoeken echter in belangrijke mate teruggedrongen. Dit zonder dat de 'goeden' eronder leiden. Zij behouden in dat scenario de rechtsbescherming die zij genieten door de Wet dwangsom en beroep, waardoor deze oplossingen vanuit een rechtsstatelijk oogpunt de voorkeur genieten boven de in het wetsvoorstel gekozen oplossingen.

¹ Information Commissioner, Vexatious and Repeated Requests, *Freedom of Information Act Awareness Guidance No 22, versie januari 2006, p. 2.*