

Voorzitter

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 (0)70 339 96 00
telefax +31 (0)70 339 98 51

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

CC De Minister van Veiligheid en Justitie
mr. I.W. Opstelten

Onderdeel
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
E-mail
Datum
Bijlagen
Ons kenmerk
Uw kenmerk
Onderwerp

Wetenschappelijk Bureau Openbaar Ministerie

14-08-2014
1
WBOM/
2014-0000362482
Advies wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur

Bij beantwoording de
datum en ons kenmerk
vermelden. Wilt u slechts
één zaak in uw brief
behandelen

Geachte heer Plasterk,

Bij brief van 22 juli 2014 heeft u het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over het conceptwetsvoorstel wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Het wetsvoorstel is de uitwerking van maatregelen die eerder door het kabinet zijn aangekondigd om het misbruik van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen tegen te gaan.

De kern van het wetsvoorstel bestaat uit een nieuw artikel 12b van de Wob. In dit artikel wordt bepaald dat de in de Awb neergelegde dwangsomregeling niet (langer) van toepassing is op de Wob.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel twee aanvullende maatregelen. In een nieuw artikel 12a, eerste lid, wordt bepaald dat de bestuursrechter, indien de omvang van het verzoek daartoe aanleiding geeft, een op het verzoek afgestemde termijn kan vaststellen waarbinnen het bestuursorgaan beslist. Aan deze termijn blijft een dwangsom verbonden.

Het voorgestelde tweede lid van artikel 12a bepaalt dat de bestuursrechter kan bepalen dat de verzoeker niet in aanmerking komt voor vergoeding van het griffierecht en van eventuele proceskosten.

Bij brief van 9 april 2013 aan de Minister van Veiligheid en Justitie heeft het College aan de hand van tal van voorbeelden aandacht gevraagd voor het toenemende

oneigenlijk gebruik van de Wob.¹ Verzoeken om informatie worden in de bedoelde gevallen alleen gedaan met het oog op het innen van dwangsommen en proceskostenvergoedingen. Aan de brief van het College wordt in de memorie van toelichting uitgebreid gerefereerd. Ten behoeve van de verdere behandeling van het wetsvoorstel zal het College deze brief ter informatie bij dit advies voegen. Mede gelet op de inhoud van meerbedoelde brief mag het niet verbazen dat het College met zeer grote instemming heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel. Voor uitgebreide advisering ziet het College dan ook geen aanleiding. Het College beperkt zich ertoe aandacht te vragen voor de volgende opmerkingen.

In de huidige situatie is het zo dat de verzoeker op grond van afdeling 8.2.4a van de Awb rechtstreeks beroep kan instellen bij de bestuursrechter indien niet tijdig een besluit wordt genomen door het bestuursorgaan. Indien dat beroep gegrond is en nog geen besluit is bekendgemaakt, bepaalt de bestuursrechter ingevolge artikel 8:55d Awb dat het bestuursorgaan binnen twee weken alsnog een besluit neemt. Indien het bestuursorgaan niet voldoet aan de door de bestuursrechter vastgestelde termijn is een dwangsom verschuldigd voor iedere dag dat het bestuursorgaan in gebreke blijft. 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.

Daaraan wordt tegemoetgekomen door in artikel 12a voor te schrijven dat indien een beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op grond van de Wob gegrond is en nog geen besluit is bekendgemaakt, de bestuursrechter, indien de omvang van het verzoek daartoe aanleiding geeft, een redelijke termijn kan bepalen waarbinnen het bestuursorgaan alsnog een besluit bekendmaakt.

Hetzelfde geldt voor de vergoeding van het door de verzoeker betaalde griffierecht en eventueel gemaakte proceskosten.

Het College merkt echter op dat de omvang van het verzoek slechts een deel van de in de memorie van toelichting geschetste problematiek betreft. Uitgaand van de wijze waarop het voorstel thans is ingericht blijft het voor kwaadwillenden lucratief om het bestuursorgaan te misleiden, bijvoorbeeld door een Wob-verzoek versluiert op te nemen in een sollicitatiebrief of een marketingaanbod. In zaken die minder omvangrijk zijn maar waarin de verzoeker door deze misleidende handelwijze het voor het bestuursorgaan moeilijk, zo niet onmogelijk heeft gemaakt om het verzoek goed en foutloos te behandelen, kan de bestuursrechter geen langere termijn vaststellen, noch een vergoeding achterwege laten. Ook in deze gevallen zou de bestuursrechter de

¹ Brief van 9 april 2013 van het College van procureurs-generaal aan de Minister van Veiligheid en Justitie, kenmerk PaG/BJZ/43263

mogelijkheid dienen te krijgen om de beslistermijn ruimer vast te stellen en een vergoeding van proceskosten en griffierecht achterwege te kunnen laten.

Het College adviseert derhalve om in het eerste en tweede lid van artikel 12a aan de woorden "de omvang" telkens toe te voegen de woorden ", de aard of de inrichting". Daarmee wordt in alle omstandigheden de prikkel weggenomen om als verzoeker onduidelijk te zijn, hetgeen een voortvarende behandeling van het verzoek ten goede komt.

Voorts merkt het College op dat artikel 12b nadrukkelijk bepaalt dat paragraaf 4.1.3.2 Awb niet van toepassing is "op beschikkingen op grond van deze wet [= de Wob] en op beslissingen op bezwaar tegen deze beschikkingen". Deze redactie wijkt af van de redactie van artikel 12a, waarin, in het eerste lid, zonder nadere toevoeging sprake is van "een besluit op grond van deze wet". Dit verschil in redactie roept de vraag op of het de bedoeling is geweest in artikel 12a de beslissingen op bezwaar geen deel uit te laten maken van het begrip "een besluit op grond van deze wet". Als die vraag bevestigend beantwoord zou moeten worden, dan dringt het College voor dat geval aan op het alsnog opnemen van de beslissingen op bezwaar. Als de vraag evenwel ontkennend beantwoord zou moeten worden (de optie die wat het College betreft het meest voor de hand ligt), dan is het dienstig om de redacties van de beide bepalingen nader op elkaar af te stemmen.

In de memorie van toelichting staat een heldere omschrijving van de oneigenlijke methoden die verzoekers gebruiken om te bewerkstelligen dat het bestuursorgaan dwangsommen verbeurt. Het College hecht eraan te benadrukken dat in de communicatie tussen bestuursorgaan en burgers over en weer bepaalde basisomgangsvormen en behoorlijkheidsnormen in acht dienen te worden genomen. Uiteraard is de burger vrij in het opstellen van zijn verzoek, maar bijvoorbeeld het noemen van een kenmerk en het duidelijk omschrijven van het onderwerp van de brief komt een spoedige behandeling van de verzoeken en bezwaarschriften ten goede. Het College geeft u in overweging hier kort aandacht aan te besteden in de memorie van toelichting.

Hoogachtend,
Het College van procureurs-generaal

H.J. Bolhaar

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag.

Minister van Veiligheid en Justitie

Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGEPrins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 (0)70 339 96 00
telefax +31 (0)70 339 98 54

Onderdeel
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
Datum
Ons kenmerk
Bijlage(n)
Onderwerp

Bestuurlijke en Juridische zaken

9 april 2013
PaG/BJZ/432631
Oneigenlijk gebruik van de Wob

Bij beantwoording de
datum en ons kenmerk
vermelden. Wilt u slechts
één zaak in uw brief
behandelen.

Geachte heer Opstelten,

In deze brief vraag ik uw aandacht voor oneigenlijke verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) waarmee het Openbaar Ministerie (OM) en zijn ketenpartners Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de Politie in toenemende mate worden geconfronteerd.¹

De afgelopen jaren ontvangen verschillende bestuursorganen meer en meer Wob-verzoeken, zo ook het OM en zijn ketenpartners. Het is de verwachting dat ondanks alle investeringen op dit terrein, het aantal alleen nog maar zal toenemen en daarmee ook de onevenredige belasting zal toenemen van de beperkt beschikbare middelen die het OM en de ketenpartners ter beschikking staan. Via deze brief, waaraan de hiervoor genoemde ketenpartners een bijdrage hebben geleverd, wil ik hierover bij u mijn verontrusting uitspreken.

¹ In de onderhavige brief zal met name worden ingegaan op Wob-verzoeken die worden ingediend naar aanleiding van door het CJIB verzonden beschikkingen. Dit neemt niet weg dat ook veel andere soorten Wob-verzoeken worden ingediend.

Inleiding

Met name sinds de invoering in 2009 van de Wet dwangsom en beroep niet tijdig beslissen² (hierna: Wet dwangsom) worden OM en ketenpartners geconfronteerd met een drastische toename van het aantal Wob-procedures.

Waar de Wob in het verleden bijna uitsluitend is gebruikt door personen die een bestuurlijke kwestie onderzoeken en daarover informatie openbaar willen maken, wordt de Wob tegenwoordig veel gebruikt door burgers die betrokken zijn in rechterlijke procedures en met het oog daarop informatie wensen te krijgen over deze procedure. Het meest voorkomend zijn Wob-zoeken van personen aan wie door het CJIB een beschikking is opgelegd op grond van de Wet administratief-rechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv). Daarnaast komt het steeds vaker voor dat de Wob wordt gebruikt om zoveel mogelijk dwangsommen te incasseren.

Hieronder zal ik nader ingaan op het doel van de wetgever bij de Wob en de Wet dwangsom en de zichtbare uitwassen van de Wob. Vervolgens zal ik ingaan op de noodzaak dit probleem aan te pakken op een andere wijze dan tot op heden is gebeurd en welk voorstel het OM en ketenpartners daarbij in gedachten hebben, zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan het informatierecht van de burger.

Doel van de wetgever bij de Wet openbaarheid van bestuur

De Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob) is in 1980 in werking getreden ter bevordering van de "goede en democratische bestuursvoering". De wet was gebaseerd op adviezen van de in 1970 ingestelde Commissie Biesheuvel³ die in het rapport "Openbaarheid openheid" de volgende aanbeveling deed:

"De openbaarheid van overheidshandelen wordt vastgelegd in een wet openbaarheid van bestuur, en wel in deze zin dat de organen van de centrale overheid worden verplicht informatie te verstrekken over het gevoerde en te voeren bestuur en de burger het recht krijgt op informatie daarover".

² Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen van 28 augustus 2009, in werking getreden op 1 oktober 2009.

³ Commissie heroriëntatie overheidsvoorlichting.

Het doel van Wob was derhalve de burger te informeren over het 'te voeren bestuur' en geeft daarmee invulling aan artikel 110 van de Grondwet, waarin staat dat de overheid bij de uitvoering van haar taak openbaarheid betracht volgens regels bij de wet te stellen.

Teneinde dit doel te bereiken heeft de wetgever de Wob zo ruim mogelijk opgesteld. Zo is een Wob-verzoek vormvrij (en kan dit zelfs mondeling worden ingediend) en hoeft de indiener daarvoor geen belang te noemen. Het bestuursorgaan dient dan ook altijd te beslissen op een ingediend Wob-verzoek, ongeacht de hoeveelheid Wob-verzoeken die door iemand wordt ingediend en de inhoud van het verzoek. De enige eis die wordt gesteld, is dat de informatie een 'bestuurlijke aangelegenheid betreft' en is neergelegd in documenten. Uit de jurisprudentie blijkt echter dat begrippen als 'bestuurlijke aangelegenheid' en 'documenten' ruim moeten worden opgevat zodat verzoeken om informatie bij de overheid bijna altijd onder het bereik van de Wob vallen. Het uitgangspunt van de wetgever is dat informatie 'openbaar is tenzij...' wat er in de praktijk op neer komt dat informatie alleen kan worden geweigerd als sprake is van de wettelijk (limitatief) genoemde weigeringsgronden en beperkingen. Voor Wob-verzoeken die onduidelijk zijn, geldt daarbij bovendien de eis dat de overheid de burger behulpzaam dient te zijn bij het indienen van Wob-verzoeken.

Wet dwangsom

Teneinde het bestuursorgaan te stimuleren om burgers die aanvragen indienen tijdig te informeren, is de Wet dwangsom ingesteld. Daarbij is ook bepaald dat de Wob onder het bereik valt van de Wet dwangsom, waarbij de toenmalige beslistermijn is verlengd van twee naar vier weken. Indien de wettelijke beslistermijn van vier weken⁴ wordt overschreden, kan de aanvrager het bestuursorgaan een ingebrekestelling sturen, waarna het bestuursorgaan (als twee weken zijn verstreken zonder dat op het verzoek is beslist) automatisch een dwangsom verbeurt van maximaal €1.260,-. Ook de ingebrekestelling is in beginsel vormvrij, zodat iedere brief die herinnert aan een lopend verzoek waarop niet tijdig is beslist, in beginsel als ingebrekestelling dient te worden aangemerkt.

⁴ Te verdagen met vier weken.

Belang van de Wob

Zonder enige twijfel vervult zowel de Wob als de Wet dwangsom een belangrijke functie.

Immers, op basis van de Wob informeert de overheid de burger zowel actief (door informatie via folders en websites) als passief (op verzoek). Daarnaast speelt de Wob een belangrijke rol bij de bevordering van een transparante en integere overheid doordat journalisten en/of andere personen met een beroep op de Wob (vermeende) misstanden van de overheid kunnen onderzoeken en kwesties aan de kaak kunnen stellen. Een wet die openbaarheid van overheidsinformatie als uitgangspunt heeft, is dan ook van essentieel belang in een goed functionerende rechtsstaat.

Het zelfde geldt voor de Wet dwangsom die moet voorkomen dat rechtszoekende burgers te lang in het ongewisse blijven over beslissingen waarbij zij afhankelijk zijn van de overheid en een groot belang hebben bij spoedige besluitvorming (te denken valt hierbij aan uitkeringen en vergunningen). Het is dan ook goed dat de wetgever middels de Wet dwangsom de overheid tot voortvarend handelen heeft willen stimuleren.

Het belang van de Wob voor een goed functionerende rechtsstaat neemt echter niet weg dat de meeste verzoeken die bij het OM en CJIB worden ingediend afkomstig zijn van burgers naar aanleiding van door het CJIB verzonden beschikkingen.⁵ Het betreft beschikkingen, meestal boetes voor lichte (verkeers)overtredingen, waartegen bij de Centrale Verwerking OM (CVOM) administratief beroep wordt ingesteld en mensen ten behoeve van die procedure het OM willen dwingen bepaalde documenten te verstrekken.

Het is vaststaande jurisprudentie dat dergelijke administratieve beroepsprocedures ook zijn aan te merken als een bestuurlijke aangelegenheid zodat ze vallen onder de werking van de Wob.⁶

⁵ Bij de politie worden ook zeer grote aantallen Wob-verzoeken ingediend die op andere informatie zien. Daarop wordt in het bestek van deze brief niet nader ingegaan, maar de problematiek is vergelijkbaar.

⁶ Zie de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 juni 2005 met vindplaats LJN AT7485.

Daarnaast biedt de Wob ook geen weigeringsgronden om openbaarmaking van deze informatie (als betrokkene zelf instemt met openbaarmaking) te weigeren. Los daarvan, gaat het meestal om informatie die de overheid direct verstrekt en betreft het documenten die zelfs op andere wijze dan via de Wob vrij beschikbaar is voor burgers. Het gaat er dan ook bij OM en ketenpartners niet om deze informatie te weigeren, maar om paal en perk te stellen aan het oneigenlijk gebruik van de Wob omdat dit leidt tot een onevenredige belasting van het ambtelijk apparaat. Een relevante groep burgers kiest er namelijk voor om, ondanks dat andere informatiekanaalen beschikbaar zijn, een beroep te doen op de Wob, omdat de Wob onderhevig is aan de Wet dwangsom en de overheid verplicht is om Wob-verzoeken intern door te zenden aan andere bestuursorganen als het zelf niet over de gevraagde documenten beschikt. Zo leidt het indienen van één verzoek bij, bijvoorbeeld, de CVOM al snel tot procedures bij de CVOM (voor het zaakoverzicht), de politie (voor de foto, het ijkrapport) en het CJIB (voor onderbouwing van de administratiekosten) zodat bij niet tijdig beslissen op deze verzoeken in het, voor Wob-verzoekers, meest gunstige geval drie maal de maximale dwangsom van €1.260,- wordt verbeurd.

Investeringsen

Het OM en ketenpartners erkennen het belang dat de burger heeft bij het (tijdig) verkrijgen van informatie. Om die reden hebben OM en ketenpartners aanzienlijk geïnvesteerd om Wob-verzoeken zo goed mogelijk (en binnen de gestelde termijnen) af te doen.

Ten aanzien van de CVOM — het dienstonderdeel van het OM dat belast is met de zogenaamde feitgecodeerde⁷ en gestandaardiseerde zaakstromen — geldt dat daar een volledig Wob-bureau is ingericht dat bestaat uit meer dan 20 personeelsleden die zich uitsluitend bezighouden met de behandeling van Wob-verzoeken (alsmede de behandeling van bezwaar- en beroepschriften op grond van de Wob). Daarnaast hebben politie en CJIB veel gedaan om informatie actief op hun websites openbaar te maken.

⁷ Het betreft hier voornamelijk beroepen tegen de Wahv-beschikking (ter zake van lichte verkeersovertredingen), verzetten en beoordelingen in feitgecodeerde, eenvoudige, strafzaken zoals het verzet tegen een strafbeschikking voor bijvoorbeeld een overlastfeit.

1808201400015 - 1

Zo zijn bijvoorbeeld veel NMI-verklaringen (in de volksmond ijkrapporten) van meetmiddelen op internet gepubliceerd⁸ en geeft het CJIB uitgebreid informatie op haar website over CJIB-beschikkingen, waaronder de onderbouwing van de administratiekosten. Daarnaast wordt gewerkt aan een zogenaamd burgerportaal, waar mensen met behulp van hun DigiD-code administratief beroep kunnen instellen.

Bovengenoemde investeringen worden op dit moment grotendeels voldaan uit bestaande middelen en personele inzet. Dit betekent concreet dat de inzet van die middelen en mensen ten koste gaat van de inzet voor overige taken. De Wob vergt hierdoor niet alleen een enorme tijdsinvestering, maar de kosten daarvan zijn inmiddels ook zo hoog dat hierdoor een onevenredig beroep wordt gedaan op de beperkte capaciteit die het OM en zijn ketenpartners ter beschikking staan om tal van andere belangrijke doelstellingen te realiseren. De omstandigheid dat binnen de overheid flink moet worden bezuinigd, wringt hier des te meer.

Uitwassen

Deze investeringen kunnen echter niet voorkomen dat er mensen zijn die doelbewust Wob-verzoeken indienen met het enkele doel aan die procedure te verdienen. Die groep burgers hanteert daarbij een werkwijze die erop is gericht om Wob-verzoeken in de ambtelijke molen te laten verzanden, waardoor termijnen niet worden gehaald en dwangsommen moeten worden betaald. Hoewel de oplossing ogenschijnlijk simpel is — tijdig beslissen voorkomt immers het moeten betalen van dwangsommen — is het tijdig beslissen op oneigenlijke Wob-verzoeken (op een manier die ook de rechterlijke toets kan doorstaan) vaak lastig te realiseren. Zoals blijkt uit de in bijlage 1 opgenomen voorbeelden, zijn oneigenlijke Wob-verzoekers zeer inventief en maken zij gebruik van internetfora (als www.flitsservice.nl) om elkaar op de hoogte te houden van methodes die het meest effectief zijn, in die zin dat ze leiden tot uitkering van dwangsommen.

Illustratief is de website van “de zwarte kip” dat op internet (www.dezwartekip.com) adviseert met teksten als “niet tobben, lekker wobben” en

“samen staan we sterk, aan u verdient de overheid geen cent, maar andersom wel, tot wel duizenden euro's per boete. Zie hier de instructie hoe wij samen die misse mannetjes een koekje van eigen deeg geven”.

⁸ Zie bijvoorbeeld: <http://www.politie.nl/mijn-buurt/08/wob/nmi-verklaringen.html>

Uit dergelijke teksten (die ook op tal van andere internetsites te vinden zijn) blijkt eens te meer dat een toenemend aantal burgers niet zit te wachten op een goede behandeling van hun Wob-verzoek, maar juist het tegendeel beoogt omdat alleen dan de uitkering van een dwangsom kan worden bereikt. Dit bleek onder meer toen "De Zwarte Kip" op 12 maart jl. het volgende bericht twitterde:

"Wob-tip: 1e wob-verzoek voortaan niet naar CVOM, maar naar CJIB. CVOM heeft nl. sinds kort aparte afdeling waar dus massaal wordt afgehandeld".

De wens om aan één Wob-procedure zo veel mogelijk geld te verdienen en een dergelijk verzoek zo optimaal mogelijk te benutten, verklaart ook de werkwijze dat personen elkaar in procedures bijstaan teneinde een vergoeding voor verleende rechtsbijstand te kunnen verkrijgen en vaak wordt aangedrongen op het organiseren van een hoorzitting (ook wanneer standpunten herhaaldelijk zijn uitgewisseld) omdat daarvoor één punt proceskostenvergoeding kan worden berekend. Daarnaast komt het steeds vaker voor dat bijstandsverleners naar de rechter gaan alleen om de toegekende proceskostenvergoeding aan te vechten. Het gaat dan om eenvoudige zaken waarin de zaak als 'zeer licht' is gewaardeerd, waardoor slechts 25% van het forfaitair tarief wordt uitbetaald.

De mogelijkheid om per Wob-verzoek (dwangsom vermeerderd met proceskostenvergoeding) ruim €2.000,- te verdienen is daarmee een belangrijke oorzaak voor de toename van het aantal Wob-verzoeken.

Aantallen

Het aantal Wob-verzoeken is de laatste jaren dan ook enorm toegenomen.

	2011	2012	2013
CJIB	> 50	> 3.000	540 (peildatum 1-4-13)
CVOM ⁹	> 8.000	> 14.000	> 6.000 (peildatum 3-4-13) 33.000 zaken uitstroom is de prognose.
Politie (landelijke eenheid) ¹⁰	> 17.000	> 29.000	> prognose: 42.000

⁹ Voor de onderhavige brief is alleen uitgegaan van Wob-verzoeken die door de CVOM worden ontvangen. Het aantal Wob-verzoeken dat door het totale OM is ontvangen, ligt daardoor hoger.

Het aantal dwangsommen dat moet worden uitgekeerd in verband met het niet tijdig beslissen op deze Wob-verzoeken is daarmee eveneens fors te noemen. In mijn brief aan mevrouw [redacted] van uw departement van 13 december 2012 (met kenmerk PaG/BJZ/41771) is reeds aangegeven dat de CVOM in 2012 meer dan € 120.000,- aan dwangsommen heeft betaald aan Wob-verzoekers.

De meeste Wob-verzoeken in de hierboven genoemde tabel zijn afkomstig van personen die in een enkele zaak (bijvoorbeeld een verkeersovertreding) één verzoek indienen met verschillende onderdelen. Hoewel deze verzoeken doorgaans eenvoudig zijn af te handelen, gaat het om grote aantallen die evengoed aangemerkt kunnen worden als oneigenlijk gebruik van de Wob omdat voor het verkrijgen van de gevraagde informatie ook andere (meer geëigende) kanalen openstaan. Daarnaast is een beperkt deel van de aantallen in de lijst, afkomstig van de hiervoor bedoelde groep (beroeps)wobbers die de Wob inzet om hieraan te verdienen. Met de behandeling van deze verzoeken gaat zoveel tijd gemoeid dat vertraging optreedt bij de zowel de behandeling van deze verzoeken als bij de afhandeling van de hiervoor omschreven eenvoudige Wob-verzoeken.

Fax

Een belangrijk communicatiemiddel dat door Wob-verzoekers wordt gebruikt is de digitale fax. Met een druk op de knop worden vanuit de computer van de Wob-verzoeker tientallen faxen verzonden naar faxapparaten van bestuursorganen. Dit gebeurt vaak gedurende de weekenden en in de avonduren omdat Wob-verzoekers weten dat er op die momenten niet gewerkt wordt zodat medewerkers de volgende werkdag grote stapels Wob-verzoeken aantreffen op faxen van verschillende afdelingen van één bestuursorgaan, wat fouten in de hand werkt. Deze laagdrempelige manier van het indienen van Wob-verzoeken (beschikbaar op elk gewenst moment, waarvoor nauwelijks kosten worden gemaakt en altijd een succesvol verzendrapport oplevert) draagt zeker bij aan de hoeveelheid verzonden Wob-verzoeken.

Verschillende bestuursorganen zijn er om die reden inmiddels toe overgegaan de fax buiten bedrijf te stellen, waardoor er nu al weer berichten circuleren op internet dat Wob-verzoekers beter een faxapparaat van een ánder (niet betrokken) bestuursorgaan kunnen gebruiken omdat het bestuursorgaan op grond van de Wob toch een doorzendplicht heeft.

¹⁰ In dit getal zijn de Wob-verzoeken die zijn ontvangen door de tien regionale eenheden van de politie ten aanzien van verkeersboetes niet opgenomen.

In bijlage 1 is een lange lijst met voorbeelden gegeven van Wob-verzoeken die naar oordeel van het OM en ketenpartners als oneigenlijk kunnen worden aangemerkt omdat ze volledig voorbij gaan aan het doel waarvoor de wetgever de Wob heeft ingesteld.

Misbruik

Op grond van deze voorbeelden kunnen OM en de ketenpartners niet anders concluderen dan dat de Wob (die bedoeld is om de burger te informeren over gevoerd bestuur) in combinatie met de Wet dwangsom door steeds meer mensen wordt ingezet om dwangsommen te verzilveren. Voor die groep personen biedt de wet een 'gat in de markt' hetgeen ook blijkt uit de internetbedrijfjes die de afgelopen jaren zijn ontstaan en die op basis van 'no cure no pay' hun juridische diensten aanbieden ter bestrijding van verkeersboetes. Dat het in die zaken al lang niet meer gaat om de inhoud van het bestreden besluit (de boete) is ook de rechtbank soms pijnlijk duidelijk, zo bleek uit de overweging van de Rechtbank Roermond in het vonnis van 22 juli 2011 (vindplaats LJV BR3105) waarin de proceshouding van gemachtigde Meerts ter discussie stond:

De gemachtigde van eiser heeft, zo begrijpt de rechtbank, op deze poging van verweerder om in algemene zin afspraken te maken, omdat de gemachtigde van eiser in meer zaken dan alleen die van eiser als gemachtigde optreedt, afhoudend gereageerd. Als die toelichting door verweerder juist is, en de rechtbank heeft op voorhand geen reden om daaraan te twijfelen, kan de rechtbank weinig begrip opbrengen voor het standpunt van de bedoelde gemachtigde. Los van allerlei formele discussies van juridische aard komt het de rechtbank voor dat bij een kwestie als deze uiteindelijk vooral de inhoud van het besluit, zijnde een parkeerboete ad € 60,=, onderwerp van discussie zou moeten zijn en dan met name de vraag of die al dan niet terecht is opgelegd. Aan die inhoud wordt in feite niet toegekomen door procedures als de onderhavige te voeren die over van alles gaan behalve over die inhoud en het aangaan van een gesprek over wat wordt gewenst aan informatie kennelijk uit de weg wordt gegaan. Door die handelwijze wordt niet alleen — in de visie van de rechtbank althans — onnodig beslag gelegd op tijd en capaciteit van alle betrokkenen maar wordt ook niet toegekomen aan de daadwerkelijke beoordeling van het (onderliggende) geschil.

Deze constatering ten spijt, lukt het echter zeer zelden om in zaken waarin niet tijdig is beslist, een dwangsom af te houden. Misbruik van procesrecht wordt zelden aangenomen omdat de rechter een beroepschrift beoordeelt op grond van de casus zoals die door de burger wordt voorgelegd (het niet beslissen in één verzoek) en de daarbij niet of nauwelijks oog is voor de wijze waarop die burger het bestuursorgaan overlaadt met tientallen andere Wob-verzoeken.

Door de brede werking van de Wob en de geringe eisen die worden gesteld aan het indienen van verzoeken op grond van die wet, heeft de rechter weinig handvatten om oneigenlijk gebruik aan te pakken.¹¹ Een, zeldzame, uitzondering betrof de uitspraak van de rechter in kort geding van 21 maart jl. (vindplaats: LjN BZ4905) waarin de voorzieningenrechter overwoog:

4.10. [...] Nu [gedaagde] zelf ter zitting heeft erkend dat hij honderden procedures aanspant "gewoon om te zieken" is de conclusie gerechtvaardigd dat [gedaagde] zijn bevoegdheid gebruikt met geen ander doel dan de gemeente Dordrecht te schaden. Dit blijkt ook uit de onder rov. 2.4 en 2.5 aangehaalde brieven van [gedaagde]. Dit levert misbruik van bevoegdheid op. [...]

4.12. Aan het oordeel dat sprake is van misbruik van bevoegdheid dragen verder bij de statistische gegevens die de gemeente Dordrecht heeft overgelegd. In 2012 heeft [gedaagde] ingediend: 791 bezwaarschriften. [...] 467 Wob-verzoeken ([...]- 41 handhavingsverzoeken. [...] In totaal lopen er volgens de gemeente Dordrecht nu 2247 procedures. [...]

4.14. Als [gedaagde] niet slechts het oogmerk heeft om te "zieken", maar, zoals uit zijn verweer valt op te maken, mede om het bestuurlijk en ambtelijk apparaat van de gemeente Dordrecht onevenredig te belasten en de gemeente Dordrecht aldus te dwingen haar -wettelijk en democratisch gelegitimeerde-beleid tot bestrijding van illegale kamerverhuur op te geven, dan nog is steeds sprake van misbruik van bevoegdheid.

¹¹ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Rechtbank Den Bosch van 15 mei 2012 (vindplaats LjN: BW6412) waarin de rechtbank weliswaar kennis nam van het standpunt van het OM dat "eiser al vele Wob-verzoeken had ingediend, dat dergelijke verzoeken soms 'verkapt' worden gedaan, dat eiser gebruik maakt van onjuiste faxnummers en zijn correspondentie niet specificeert" maar desondanks oordeelde dat geen sprake was van misbruik van procesrecht nu de geschetste situatie niet "in dit geval" aan de orde was.

Een gemeente beschikt nu eenmaal over gelimiteerde middelen en mensen, waardoor aannemelijk is dat de grote aandacht die [gedaagde] van de gemeente Dordrecht vergt ten koste gaat van andere taken die de gemeente uitoefent, dan wel een ongerechtvaardigde uitbreiding zou vergen van het bestuursapparaat, waarvan de kosten moeten worden voldaan uit gemeenschapsgeld.

De situatie zoals hierboven beschreven, waarin de Wob-verzoeker voor de rechter ruiterlijk erkent dat hij zijn verzoek indient om de overheid 'te zieken' komt zelden voor zodat bestuursorganen met lede ogen moeten aanzien dat een groep burgers geld verdient met het indienen van verzoeken, waarmee het doel van de Wob al lang niet meer wordt gediend.

Ook de Nationale ombudsman heeft zich uitgesproken tegen de Wob als middel om de burger te informeren. Ik verwijs u hiervoor naar de inbreng van de Nationale Ombudsman tijdens de hoorzitting bij de Tweede Kamer op 29 september 2011 waarin de Nationale ombudsman ervoor pleit de Wob af te schaffen en openbaarmaking van informatie primair te beoordelen vanuit behoorlijk bestuur en niet vanuit een juridisch perspectief. Tijdens deze hoorzitting heeft de Nationale ombudsman aangegeven dat de Wob een bron vormt van onnodige, kostbare en tijdrovende procedures.

Anti-misbruikwet

Signalen dat de Wob kan leiden tot oneigenlijk gebruik hebben ertoe geleid dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een brief van 31 mei 2011 voorstellen heeft gedaan om misbruik te voorkomen.¹² Thans is bij de Kamer een wetsvoorstel aanhangig¹³ (Wet aanpassing Wob) dat misbruik van de Wob beoogt te voorkomen. Ondanks dat de in bijlage 1 genoemde voorbeelden van Wob-verzoeken vallen onder de categorieën die de minister aanduidt als oneigenlijk gebruik van de Wob, heeft de wetgever — om overigens begrijpelijke redenen — ervoor gekozen

¹² Kamerstuk 32802, nr. 1. De vormen van oneigenlijk gebruik van de Wob die de minister toen noemde, zijn: verzoeken gericht op het verdienen van geld aan de Wob door middel van inning van proceskosten of inning van een dwangsom bij niet tijdig beslissen, verzoeken gericht op het frustreren en/of vertragen van een bestuursorgaan en verzoeken die voortkomen uit een obsessief streven naar openbaarmaking.

¹³ 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)

misbruik van de Wob niet zondermeer aan te nemen. Van oneigenlijk gebruik wordt slechts uitgegaan als aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

Zo voorziet het voorgestelde artikel 3a van de Wet aanpassing Wob in een regeling dat een Wob-verzoek als "kennelijk onredelijk" buiten behandeling kan worden gelaten als de verzoeker weigert om het Wob-verzoek te preciseren of wanneer een Wob-verzoek kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van informatie.

Dat van dat laatste niet al te snel mag worden uitgegaan blijkt uit de tekst van de Memorie van Toelichting waarin staat:

Eén enkel aspect dat leidt tot een vermoeden van dat het verzoek niet op informatie is gericht, zal doorgaans onvoldoende zijn om een verzoek aan te merken als onredelijk. Meerdere aspecten, veelal in samenhang met elkaar, zullen pas kunnen leiden tot de overtuiging bij het bestuursorgaan dat er sprake is van een verzoek dat niet gericht is op informatie. [...] Van verzoeken om (schijnbaar) irrelevante informatie, verzoeken naar aanleiding van een verkeersboete, verzoeken tot informatie over 'alles' over een bepaald project, verzoeken met het doel om te publiceren op websites, verzoeken om informatie over derden (zoals concurrenten van de verzoeker of bureaus waarmee verzoeker een conflict heeft), en verzoeken die door het bestuursorgaan als bedrijfsgevoelig worden ervaren (zoals dossiers van strafzaken, primaire processtukken, openbare ordedossiers, informatie over werkwijze en kennisniveau van de politie), kan op zichzelf niet gezegd worden dat zij niet op informatie zijn gericht, ook al worden dergelijke verzoeken regelmatig door bestuursorganen als hinderlijk ervaren. Alleen in samenhang met andere aspecten kan het bestuursorgaan tot het oordeel komen dat het de verzoeker helemaal niet is te doen om het verkrijgen van informatie en kan het verzoek als onredelijk buiten behandeling blijven. Is dit oordeel niet te geven, zullen dergelijke verzoeken op grond van het gebruikelijke afwegingskader van de Wob in behandeling moeten worden genomen en beoordeeld.

Het OM komt dan ook tot de conclusie dat de Wob-verzoeken die thans worden ontvangen (en waarvan voorbeelden in de bijlage zijn genoemd) doorgaans niet aan die strenge eisen voldoen, zodat Wet aanpassing Wob naar verwachting geen oplossing biedt voor het geconstateerde misbruik. Bovendien geldt dat voor het aantonen van dergelijk misbruik, telkens een rechterlijke procedure zal moeten worden gestart.

echter de Kamer laten weten de Wet dwangsom te willen handhaven nu hierdoor tijdige besluitvorming wordt bereikt en, aldus de minister, weinig knelpunten zijn gesignaleerd. Uit een reactie van de VNG van 29 oktober 2012 bleek echter dat de minister zich op een oud onderzoek (uitgevoerd in de jaren 2010 en 2011) had gebaseerd en de informatie daarin was achterhaald en er wel degelijk knelpunten bestaan, knelpunten die het OM en ketenpartners ook op hun terrein herkennen.

Om die reden wordt in deze brief het afschaffen van wettelijke dwangsom bepleit ten aanzien van de Wob omdat alleen dit een effectieve remedie zal zijn om mensen te weerhouden een Wob-verzoek in te dienen enkel met het doel hieraan te verdienen. Wat overblijft, zijn de Wob-verzoeken van mensen die het niet zozeer te doen is om geld, maar om informatie. Daarmee is de Wob weer in lijn met het doel waarvoor de wet in 1980 is ingevoerd: het verschaffen van informatie over het te voeren bestuur.

Dit alles zal niet ten koste gaan van de informatievoorziening aan de burger. Het spreekt voor zich dat OM en zijn ketenpartners zich onverminderd zullen inzetten op de hierboven ingeslagen weg om burgers optimaal van informatie te voorzien.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Het college van procureurs-generaal,

H.J. Bolhaar

Bijlage 1 — voorbeelden van oneigenlijk gebruik van de Wob

Voorbeelden

- het indienen van bulkverzoeken door bepaalde rechtsbijstandverleners. Deze verzoeken worden gekenmerkt doordat binnen zeer korte tijd (één tot enkele dagen) een zeer grote hoeveelheid Wob-procedures wordt gestart die zien op verschillende CJIB-nummers. Een voorbeeld is het indienen van 1077 Wob-beroepschriften door het kantoor Backx en Ripmeester en 72 beroepszaken door het kantoor B&K-Law;
- het indienen van wob-verzoeken over bagatelzaken. Hierbij kunt u denken aan verzoeken waarin wordt gevraagd of de door de CVOM gebruikte stempel “kopie” met een K of C geschreven moet worden of verzoeken over de verbalisant die de overtreding heeft waargenomen (kan deze schrijven, heeft deze een ogentest ondergaan). Hoewel deze verzoeken ludiek lijken, wil ik benadrukken dat op deze verzoeken officieel dient te worden beslist omdat anders een dwangsom wordt verbeurd;
- het indienen van Wob-verzoeken die, gelet op de omvang van de gevraagde informatie, bedoeld zijn om de vertraging te veroorzaken bij de afhandeling daarvan. Een goed voorbeeld hiervan is een Wob-verzoek waarin de Aanwijzing van het OM over de Wahv integraal was overgetypt door de Wob-verzoeker waarbij aan het einde van elke paragraaf telkens werd gevraagd om alle beschikbare informatie over de totstandkoming van die paragraaf. Een ander voorbeeld is het indienen van een Wob-verzoek over directieoverleggen van de CVOM of verzoeken om de notulen van afdelingen van de CVOM (waaronder het Wob-cluster) waarbij voor elke maand afzonderlijk 1 Wob-verzoek werd ingediend;
- Het CJIB ontving recent een zeer uitgebreid Wob-verzoek van een burger (bekend met het doen van diverse Wob-verzoeken) over alle bij het CJIB aanwezige blusmiddelen;
- het indienen van Wob-verzoeken om informatie te verkrijgen die het mogelijk maakt om nieuwe Wob-verzoeken in te dienen zoals bijvoorbeeld het verzoek om alle faxnummers kenbaar te maken die in gebruik zijn bij de CVOM. Ik merk hierbij op dat de betreffende Wob-verzoeker al gebruik maakt van verschillende faxnummers binnen de CVOM;
- het in kort tijdsbestek faxen van ogenschijnlijk identieke Wob-verzoeken die bij nadere bestudering toch blijken te verschillen doordat ze zien op dezelfde bestuurlijke aangelegenheid, maar verschillende jaren betreffen;

- het gebruik maken van verschillende faxen binnen één bestuursorgaan (ondanks het verzoek om gebruik te maken van dezelfde fax), het niet vermelden van juiste kenmerken (of het vermelden van onvolledige kenmerken);
- het sturen van een algemeen geformuleerde ingebrekestelling waarin slechts verwezen wordt naar “een Wob-verzoek” van een bepaalde datum terwijl betrokkene weet dat hij op die datum meerdere Wob-verzoeken heeft ingediend;
- het sturen van aanvullende verzoeken aan andere postadressen dan het adres waarnaar de verzoeker het oorspronkelijk verzoek zond (of naar een ander adres dan het correspondentieadres dat bij de ontvangstbevestiging was vermeld);
- het indienen van een verzoek waarbij het woord Wob bewust wordt vermeden, of waarbij het verzoek enkel vermeldt op basis van welke wet het verzoek *niet* is gedaan. De gedachte hierachter is dat dan in een later stadium (bij de rechter in het kader van de vordering dwangsom) kan worden betoogd dat de Wob (die vormvrij is) van toepassing was en het bestuursorgaan ten onrechte geen besluit heeft genomen en een dwangsom verbeurt. Opvallend genoeg wordt deze werkwijze vaak gebruikt door professionele Wob-verzoekers die bewust de randen van de wet opzoeken;
- het indienen van één Wob-verzoek met verschillende onderdelen, waarbij later wordt betoogd dat op elk afzonderlijk verzoek een apart besluit had moeten worden genomen zodat bij niet tijdig beslissen ook de dwangsom met dat aantal moet worden vermenigvuldigd. Deze methode is veel gebruikt door mr. Zandt van Codex Mulder advocaten. Ondanks dat de rechtbank Amsterdam deze advocaat eerder in het ongelijk heeft gesteld hierover (zie de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 18 mei 2012 met vindplaats LJN: BX0643) hanteert de betrokken advocaat nog steeds deze werkwijze en heeft hij tijdens een hoorzitting aangegeven dat zijn enige alternatief is om voor elk document een afzonderlijk verzoek te faxen;
- het doen van mondelinge Wob-verzoeken bij een callcenter van een bestuursorgaan, waarbij de verzoekers het betreffende gesprek heimelijk opnemen en het bestuursorgaan niet de gelegenheid bieden de verzoeker door te verbinden met de juiste afdeling en het Wob-verzoek correct af te handelen. De CVOM is meerdere keren met deze werkwijze geconfronteerd. Recentelijk heeft de rechtbank Amsterdam in een soortgelijk verzoek beslist dat het

bestuursorgaan in kwestie geen dwangsom verbeurde (uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 12 maart 2013 met vindplaats LJN: BZ6005);

- het bij hetzelfde bestuursorgaan herhaaldelijk indienen een Wob-verzoek dat telkens betrekking heeft op dezelfde informatie, terwijl verzoeker weet dat de gevraagde informatie zich onder een ander bestuursorgaan bevindt. Omdat de verzoeker in kwestie telkens verschillende personen bijstaat, is hier moeilijk tegen op te treden;
- het indienen van Wob-bezwaarschriften waar, onderaan in de tekst, een nieuw Wob-verzoek wordt gedaan;
- het indienen van Wob-verzoeken die zien op door verzoeker zelf gestuurde brieven;
- het indienen van heel veel Wob-verzoeken kort na elkaar naar aanleiding van één bekeuring waarbij veel verzoeken zien op informatie die reeds verkregen is. De Awb biedt het bestuursorgaan weliswaar de mogelijkheid om bij een herhaalde aanvraag, deze vereenvoudigd af te doen onder verwijzing naar het eerdere besluit, maar dit neemt niet weg dat telkens op het verzoek dient te worden beslist zodat ook deze ogenschijnlijk makkelijk behandelbare zaken, nog veel tijd vergen;
- het stapelen van Wob-verzoeken door bijvoorbeeld een Wob-verzoek te sturen over de toekenning van een dwangsom die verbeurd zou zijn in verband met het niet tijdig beslissen op een ander Wob-verzoek;
- het consequent betwisten van de ontvangst van besluiten wanneer deze niet aangetekend worden verzonden. Hierbij speelt een rol dat de jurisprudentie strenge eisen stelt aan het aannemelijk maken dat een besluit is verzonden door een bestuursorgaan.