



till you drop!

‘Een onderzoek naar het misbruik van de Wet openbaarheid van bestuur’

S. Schreuder
Studentnummer: 332048
Groningen, mei 2014

Begeleider mr. J. Kerver
Afstudeerorganisatie: gemeente Groningen
Praktijkbegeleider: J. Lanenga

Hanzehogeschool Groningen
Instituut voor Rechtenstudies

Wob till you drop!

‘Een onderzoek naar het misbruik van de Wet openbaarheid van bestuur’

Afstudeeronderzoek over het misbruik van de Wet openbaarheid van bestuur en de mogelijkheden voor de gemeente Groningen om zich tegen dit misbruik te wapenen. Geschreven door S. Schreuder.

Dit onderzoek is gedaan in opdracht van de heer Lanenga, concernmanager juridische zaken van de gemeente Groningen. Seija Schreuder was op het moment van schrijven student HBO-Rechten aan de Hanzehogeschool te Groningen. Dit afstudeeronderzoek is uitgegeven op 19 mei 2014 in Groningen aan de Hanzehogeschool, Instituut voor Rechtenstudies.

Samenvatting

In de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) wordt informatieverstrekking door de overheid geregeld. Men kan ieder bestuursorgaan in Nederland verzoeken om informatie. Het doel van de Wob is het waarborgen van een goede en transparante bestuursvoering. In de praktijk wordt echter last van deze wet ondervonden. Dit komt doordat niet alle verzoeken worden ingediend met als doel openbaarheid van informatie. Het komt voor dat er een ander doel wordt nagestreefd, dit wordt ook wel misbruik van de Wob genoemd.

Onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is te achterhalen wat de mogelijkheden zijn voor de gemeente Groningen om zich tegen het misbruik van de Wob te wapenen. Dit zodat aanbevelingen aan de opdrachtgever, Jan Lanenga, concernmanager juridische zaken bij de gemeente Groningen kunnen worden gedaan.

De centrale onderzoeksvraag luidt dan ook als volgt: 'Wat zijn de mogelijkheden voor de gemeente Groningen vanuit zowel de literatuur- en jurisprudentie als de praktijk om zich te wapenen tegen het misbruik van de Wob?'

Als eerste is onderzoek gedaan naar de van toepassing zijnde wet- en regelgeving, jurisprudentie en de literatuur. De deelvragen die hierbij horen zijn:

- Wat is het wettelijk stelsel van de Wob?
- Wanneer spreekt men van misbruik van de Wob in de juridische literatuur- en jurisprudentie?
- Wat is de huidige opvatting over misbruik van de Wob in juridische literatuur- en jurisprudentie?
- Zijn er oplossingen voor het misbruik binnen het kader van de Wob?
- Wat doet de wetgever ten aanzien van het misbruik?

Als tweede is empirisch onderzoek gedaan naar de huidige gang van zaken bij de behandeling van Wob-verzoeken zowel binnen de gemeente Groningen als binnen drie andere gemeenten. Hoe de gemeente Groningen en drie andere gemeenten omgaan met het misbruik is door middel van interviews en een dossieronderzoek in kaart gebracht. Op die manier bevat dit onderzoek een theoretisch en een praktijkgericht gedeelte. De deelvragen die hierbij horen zijn:

- Wat is de huidige praktijk inzake de behandeling van Wob- verzoeken binnen de gemeente Groningen en drie andere gemeenten?
- Komt misbruik van de Wet dwangsom bij Wob- verzoeken voor?
- Welke mogelijkheden zijn er, aangedragen door de praktijk om misbruik te voorkomen?
- Zal het initiatiefwetsvoorstel Wet Open Overheid, waarin de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen wordt losgekoppeld, misbruik voorkomen?

Als derde is onderzocht welke conclusies er getrokken kunnen worden uit de resultaten van de deelvragen over de theorie en die van de praktijk.

De belangrijkste resultaten

Uit dit onderzoek is gebleken dat het wettelijk stelsel van de Wob mogelijkheden biedt waardoor het bestuursorgaan een misbruik Wob-verzoek niet in behandeling hoeft te nemen. Een oplossing voor het misbruik kan echter niet binnen het kader van de Wob gevonden worden. Dat het misbruik van de Wob niet iets is van de laatste tijd blijkt uit de wetsevaluatie van de Wob, gepubliceerd in 2004. Dit heeft geleid tot een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De wetgever zit ook niet stil en verschillende initiatiefwetsvoorstellen worden ingediend. In dit rapport behandel ik de Wet Open Overheid (hierna: Woo). In dit initiatiefwetsvoorstel wordt de wet dwangsom losgekoppeld. Mocht de Woo van kracht worden dan zal dit een einde maken aan het geldelijk gewin bij het indienen van een verzoek om informatie.

Dat de Wob volgens de rechterlijke macht geen mogelijkheden biedt om verzoeken tot openbaarmaking buiten behandeling te laten, blijkt uit diverse uitspraken. Toch lijkt er een voorzichtige verschuiving in de lijn van jurisprudentie waarneembaar. Op grond van recente jurisprudentie maken rechters korte metten met verzoekers die ondanks de al verkregen informatie achter een dwangsom of proceskostenvergoeding aanzitten.

Het belangrijkste resultaat uit het empirische gedeelte van het onderzoek is gelegen in kennis. Het wordt van zeer groot belang geacht dat men over de juiste kennis beschikt, de mazen van de wet goed kent en op de hoogte is van recente jurisprudentie. Op die manier kan een Wob-beleid worden opgezet, alsmede een Wob- functionaris worden aangesteld. Ook wordt het zoveel mogelijk openbaar maken van informatie gezien als een van de manieren wat het afhandelen van verzoeken makkelijker maakt. Door middel van digitale openbaarmaking kan slechts met een verwijzing naar de gemeentelijke website aan een verzoek worden voldaan.

De belangrijkste aanbevelingen

Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten kan een conclusie worden getrokken waaruit aanbevelingen voortvloeien. Een belangrijk onderdeel van mijn aanbevelingen is gelegen in kennismanagement: Het up- to- date houden van kennis voor wat betreft de Wob. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door het creëren van een Wob- beleid en het aanstellen van een Wob-coördinator. Daarnaast zijn aanbevelingen gedaan die betrekking hebben op actieve openbaarheid, in samenwerking met aandacht voor de digitalisering van informatie. De volledige lijst met mijn aanbevelingen kunt u vinden in het laatste hoofdstuk van dit rapport.

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeeronderzoek die ik heb geschreven in het kader van mijn HBO-Rechten opleiding aan de Hanzehogeschool te Groningen. Dit onderzoek is geschreven in opdracht van de gemeente Groningen en gaat over de problematiek omtrent de Wob. Het is mijn taak om onderzoek te doen naar de mogelijkheden die er voor de gemeente Groningen zijn om zich tegen het misbruik van deze wet te wapenen. Aan het eind van dit onderzoek doe ik aanbevelingen aan de gemeente Groningen over dit onderwerp.

Dit rapport had niet tot stand kunnen komen zonder de goede begeleiding van mijn praktijkbegeleider, de heer J. Lanenga, concernmanager juridische zaken bij de gemeente Groningen. Voor vragen kon ik altijd bij hem terecht. Tevens wil ik hierbij ook de andere werknemers van de gemeente Groningen en de heer J. Kerver, mijn afstudeerdocent bedanken. Ook zij hebben me enorm geholpen bij mijn onderzoek.

Groningen, voorjaar 2014.

Seija Schreuder

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Voorwoord	5
1. Inleiding.....	8
1.1 Het probleem	8
1.2 Het onderzoekskader	9
1.3 Doelstelling	9
1.4 De centrale onderzoeksvraag.....	10
1.5 Opbouw van dit onderzoeksrapport.....	11
2. Methodologische verantwoording.....	12
2.1 Methodologie.....	12
2.2 Literatuurstudie	12
2.3 Onderzoek gericht op de empirie	12
2.4 Reflectie.....	14
3. Toelichting Wet openbaarheid van bestuur.....	15
3.1 Ontstaansgeschiedenis Wet openbaarheid van bestuur	15
3.2 Het wettelijk stelsel van de Wet openbaarheid van bestuur	16
3.3 Beslistermijn.....	17
3.4 Afwijzingsmogelijkheden voor misbruik verzoeken binnen de Wob	18
4. Huidige opvatting over misbruik in de juridische literatuur- en jurisprudentie	19
4.1 Definitie ‘misbruik’ nader toegelicht	19
4.2 Woo nader toegelicht.....	20
5. Misbruik van de Wet Dwangsom en Beroep bij de Wob.....	23
5.1 Resultaten evaluatie Wet dwangsom.....	23
6. Rechtspraak aangaande het misbruik van de Wob.....	25
6.1 Misbruik van bestuursprocesrecht onder de Wob	26
6.2 Standpunt rechter bij verstopte Wob-verzoeken	28
6.3 Standpunt rechter bij omvangrijke Wob- verzoeken.....	29
7. Het misbruik van de Wob in de praktijk	30
7.1 Categorieën misbruik	31
7.2 Misbruik van de Wet dwangsom in de praktijk.....	32
7.3 Kosten.....	32
7.4 Mogelijkheden ter beperking van misbruik aangedragen vanuit de praktijk	33
7.4.1 Vergroting van kennis over de Wob.....	33
7.1.2 Afsluiten van de elektronische weg voor het indienen van Wob-verzoeken	34

7.1.3 Verzoek specificeren	35
7.1.4 Contact zoeken met de indiener van een Wob- verzoek	35
7.1.5 Actief openbaar maken.....	36
7.1.6 Civielrechtelijke procedure starten wegens misbruik van bevoegdheid (3:13 BW)	36
7.1.7 Opschortingsmogelijkheden.....	36
7.1.8 Artikel 4:15 lid 2, aanhef onder b Awb.....	37
7.1.10 Weigering tot openbaarmaking krachtens artikel 11 Wob.....	38
8. De analyse.....	39
8.1 De theorie	39
8.2 Rechtspraak	40
8.3 Praktijk	40
8.4 Mogelijkheden ter beperking van misbruik aangedragen vanuit de praktijk	40
8.5 Conclusie	41
9. Conclusie	42
10. Aanbevelingen.....	43
Wet & regelgeving	45
Literatuur	45
Elektronische links	46
Regelgeving en parlementaire stukken.....	47
Jurisprudentie	48
Afkortingenlijst.....	49
Bijlagen.....	50
Bijlage 1 : Checklist	50
Bijlage 2	51
Onderzoeksmodel	51
Bijlage 3: Interviews	52
Bijlage 4: voorbeelden misbruik verzoeken	65
Bijlage 5	69

1. Inleiding

1.1 Het probleem

De Wob geeft een ieder het recht om bij ieder bestuursorgaan in Nederland informatie op te vragen waardoor deze informatie openbaar wordt. Verzoekers hoeven hierbij geen belang aan te voeren. Het uitgangspunt van deze wet is dat alle informatie die bij een bestuursorgaan berust, openbaar is. Op die manier kan de burger de overheid als het ware ‘controleren’ en kan de dienstverlening aan burgers worden verbeterd. Dit transparante beleid zou leiden tot meer vertrouwen van de samenleving in overheden.

De Wob groeit in populariteit. Dit is echter niet alleen maar positief. Steeds vaker wordt er gesproken over misbruik van de wet. Overheidsorganen krijgen steeds meer verzoeken binnen, in wezen is dit geen negatieve ontwikkeling, alleen komen er naast reguliere verzoeken ook steeds meer oneigenlijke verzoeken/ misbruik verzoeken binnen.¹ Een voorbeeld van misbruik zijn de inmiddels beruchte ‘veelopvragers’, dit zijn indieners van Wob-verzoeken die omvangrijke en/of complexe verzoeken indienen in de hoop dat bestuursorganen deze te laat behandelen, waarna de indiener een beroep kan doen op de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (hierna: Wet dwangsom) en zo een dwangsom kan incasseren. In bijlage 4 en 5 zijn er twee voorbeelden van misbruik Wob-verzoeken opgenomen. Dat dit soort verzoeken het bestuursorgaan veel tijd en geld kost is evident. Ook gaat het ten koste van verzoeken van burgers waar het wel om de overheidsinformatie te doen is. Niet alleen zorgt het voor een grote belasting op het ambtelijke apparaat, ook zijn medewerkers niet goed op de hoogte van de nieuwste ontwikkelingen met betrekking tot de Wob. De groeiende populariteit voor het indienen van misbruik verzoeken en het tekort aan kennis kan leiden tot de uitbetaling van een dwangsom bij niet tijdig beslissen. In een artikel in het Binnenlands bestuur werd ook gezegd dat het lijkt alsof de wet wordt gebruikt als financiële melkkoe: *‘Handige aanvragers jagen op de boetes die de overheid tegenwoordig krijgt opgelegd bij termijnoverschrijding.’*²

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is onderzoek gedaan naar ‘omvangrijke en/of complexe en oneigenlijke Wob-verzoeken. Dit met als doel het vaststellen van de aard en omvang van deze verzoeken, de mate waarin deze verzoeken bij bestuursorganen worden ingediend en de gevolgen van deze verzoeken voor het bestuursorgaan.³ Uit het onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat bij een aanzienlijk deel van de Wob-verzoeken wordt vermoed dat het de verzoeker uitsluitend of met name te doen is om financieel gewin (21%).⁴ We leven inmiddels in 2014 en de klacht over misbruik vanuit

¹ Van Haeften, Wils & Grimmus 2010. Oneigenlijk gebruik van de Wob, een begrip dat is geïntroduceerd in het rapport naar aanleiding van omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken. Dit rapport is geschreven in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het begrip sluit aan bij de term misbruik dat gebruikt wordt in dit afstudeeronderzoek.

² Van Beek, 19 februari 2010. Binnenlands Bestuur, *Wob als melkkoe*.

³ Van Haeften, Wils & Grimmus 2010.

⁴ Van Haeften, Wils & Grimmus 2010.

bestuursorganen is alleen maar groter geworden. Daarom durf ik te stellen dat het misbruik van de Wob sindsdien gegroeid is.⁵

De bestuursrechter is op voorhand terughoudend wanneer het gaat om het verbinden van consequenties aan misbruik Wob-verzoeken en ook een wetsvoorstel laat op zich wachten. Op de vraag hoeveel deze openbaarheid ons mag kosten geef ik in dit rapport geen antwoord, noch op de vraag hoe we dit probleem kunnen oplossen. In dit rapport probeer ik de afhandeling van misbruik Wob-verzoeken voor de gemeente Groningen een stukje makkelijker te maken. Dit zodat deze verzoeken op een effectieve en efficiënte wijze afgehandeld kunnen worden. Kortom met mijn aanbevelingen hoop ik werknemers binnen de gemeente Groningen op een korte en bondige wijze kennis te laten nemen met de ins en outs van de Wob en de mogelijkheden om zich tegen het misbruik te kunnen wapenen. Dit zodat tot een makkelijker afhandeling van misbruik Wob-verzoeken kan worden gekomen.

1.2 Het onderzoekskader

Het probleem kan worden omschreven als een gebrek aan kennis over de mogelijkheden die er zijn om zich te wapenen tegen het misbruik van de Wob. Er is vanuit zowel de politiek als de gemeente Groningen geconcludeerd dat er misbruik wordt gemaakt van de Wob, dit misbruik uit zich op verschillende manieren. Dit kan zijn geldelijk gewin, maar kan ook zijn het frustreren van het bestuursorgaan. Er wordt gezocht naar manieren wat ervoor zorgt dat dergelijke verzoeken op een effectieve en efficiënte afgehandeld kunnen worden. Dit onderzoek zal daarom een diagnostisch onderzoek zijn. Dit omdat het probleem dan wel niet onderkend wordt, maar er thans nog geen concrete oplossing voor handen is. Het onderzoek richt zich namelijk op mogelijkheden vanuit zowel de theorie als de praktijk. Door middel van interviews met werknemers binnen drie gemeenten kan er een goed beeld gevormd worden van het probleem en wat er gedaan kan worden om tot een eenvoudige afhandeling te komen. Hierbij vindt een diagnose plaats, namelijk welke mogelijkheden hebben deze actoren voor handen om tot dit resultaat te komen? Door kennis vanuit de theorie en de praktijk te verzamelen kan uiteindelijk een conclusie worden getrokken en kunnen aanbevelingen worden gedaan. Dit wordt uiteindelijk in een rapport aangeboden aan Jan Lanenga, mijn opdrachtgever.

1.3 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek: het doen van aanbevelingen aan Jan Lanenga, concernmanager juridische zaken van de gemeente Groningen over de mogelijkheden die er vanuit de theorie alsmede de praktijk worden geboden om zich te kunnen wapenen tegen misbruik verzoeken in het kader van de Wob. Op die manier kan tot een eenvoudige afhandeling van deze verzoeken worden gekomen. Uiteindelijk zal er een analyse worden gemaakt van de resultaten uit de theorie en de praktijk waaruit aanbevelingen kunnen voortvloeien. Dit gewenste resultaat wordt bereikt door middel van deskresearch (het bestuderen van juridische literatuur en jurisprudentie), een dossieronderzoek (het bekijken van uiteenlopende Wob-verzoeken) en het houden van interviews zowel binnen de gemeente Groningen als bij drie andere gemeenten.

⁵ Dit blijkt o.a. uit de interviews alsmede uit mijn ervaring tijdens mijn afstudeerperiode bij de gemeente Groningen. Zie bijlage 3.

Dit om te zien hoe Wob-verzoeken nu binnen verschillende gemeenten worden afgehandeld en hoe het in de toekomst eventueel anders kan. Door meer inzicht te krijgen in het misbruik omtrent de Wob en de mogelijkheden die er zijn om dit misbruik in te perken komen ambtenaren tot een eenvoudige afhandeling van deze verzoeken. De informatie uit de literatuur en het dossieronderzoek zijn richtinggevend voor het opstellen van de interviewvragen.

1.4 De centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: ‘Wat zijn de mogelijkheden voor de gemeente Groningen vanuit zowel de literatuur- en jurisprudentie als de praktijk om zich te kunnen wapenen tegen het misbruik van de Wet openbaarheid van bestuur?’

De eerste vijf deelvragen betreffen een theoretisch onderzoek. Hierna volgt een empirisch onderzoek waar de volgende vier deelvragen op zijn gericht. De laatste deelvraag betreft een vergelijkende inhoudsanalyse van beide.

Deelvragen gericht op theoretische bronnen:

- Wat is het wettelijk stelsel van de Wet openbaarheid van bestuur?
- Wanneer spreekt men van misbruik van de Wet openbaarheid van bestuur in de juridische literatuur- en jurisprudentie?
- Wat is de huidige opvatting over misbruik van de Wet openbaarheid van bestuur in juridische literatuur- en jurisprudentie?
- Zijn er oplossingen voor het misbruik binnen het kader van de Wet openbaarheid van bestuur?
- Wat doet de wetgever ten aanzien van het misbruik van de Wet openbaarheid van bestuur?

Deze deelvragen zullen beantwoord worden naar aanleiding van een *literatuuronderzoek*.

Deelvragen gericht op de empirie:

- Wat is de huidige praktijk inzake de behandeling van Wob- verzoeken binnen de gemeente Groningen en drie andere gemeenten? *Onderzoeksubjecten: dossiers, met als inhoud Wob- verzoeken en specialisten op het gebied van de Wob binnen de gemeente Assen, Midden-Drenthe en Hoogeveen. Door middel van interviews worden de specifieke ervaringen en verwachtingen vanuit de praktijk in kaart gebracht.*
- Komt misbruik van de Wet dwangsom bij Wob- verzoeken voor?
- Welke mogelijkheden zijn er, aangedragen door de praktijk om misbruik te voorkomen? *Onderzoeksubjecten: specialisten op het gebied van de Wob binnen de gemeente Groningen, de gemeente Assen, Midden- Drenthe en Hoogeveen.* Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden is inductief onderzoek nodig, in de zin van interviews. Door de meningen en ervaringen uit de praktijk kunnen de mogelijkheden in kaart worden gebracht.
- Zal het initiatiefwetsvoorstel Wet open overheid, waarbij de Wet dwangsom wordt afgeschaft misbruik voorkomen?

Deelvraag gericht op de analyse en vergelijking

- Welke conclusies kunnen worden getrokken uit de resultaten van enerzijds de deelvragen betreffende de theorie en anderzijds de resultaten betreffende de praktijk?

Door een vergelijkende inhoudsanalyse te maken zal deze laatste deelvraag beantwoord kunnen worden. Door de resultaten van het theoretisch onderzoek naast die van het empirisch onderzoek te leggen kan een vergelijking worden gemaakt, waarna over de uitkomsten een conclusie geschreven kan worden. Het onderzoeksmodel behorende bij dit rapport is te vinden in de bijlage.

1.5 Opbouw van dit onderzoeksrapport

In het eerste hoofdstuk is de samenvatting weergegeven, het probleem is in kaart gebracht, de doelstelling, centrale onderzoeksvraag, de deelvragen en de belangrijkste resultaten en aanbevelingen zijn weergegeven. De methodologische verantwoording is in hoofdstuk 2 opgenomen, hier wordt toegelicht waarom voor een bepaalde methode gekozen is. In hoofdstuk 3 wordt er informatie gegeven over de ontstaansgeschiedenis en het wettelijk stelsel van de Wob. In hoofdstuk 4 wordt de huidige opvatting over misbruik in de juridische literatuur en jurisprudentie weergegeven en in hoofdstuk 5 wordt misbruik van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (hierna: Wet dwangsom) bij de Wob toegelicht. Rechtspraak aangaande het misbruik van de Wob wordt in hoofdstuk 6 behandeld waarna in hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de mogelijkheden ter beperking van het misbruik aangedragen vanuit de praktijk. De analyse van de resultaten vanuit de theorie en de praktijk volgt in hoofdstuk 8 waarna in hoofdstuk 9 de algehele conclusie is uiteengezet. Als laatste komen de aanbevelingen in hoofdstuk 10 aan bod. De bijlagen, literatuurlijst en lijst met afkortingen zijn te vinden achterin dit rapport.

2. Methodologische verantwoording

In het hoofdstuk hiervoor zijn de verschillende onderzoeksmethoden weergegeven. Door gebruik te maken van deze methoden kan antwoord geven worden op de verschillende deelvragen en uiteindelijk op de centrale onderzoeksvraag. Het is belangrijk om uit te leggen waarom er voor die bepaalde methode gekozen is. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden, zoals een case study en het houden van interviews. De reden dat hiervoor is gekozen, is omdat op deze manier een zo kwalitatief mogelijk onderzoek kan worden uitgevoerd. Deze vorm van onderzoek geeft de mogelijkheid tot diepgaande informatie, door de meningen, wensen en gedachten van mensen die met de Wob werken in kaart te brengen en te analyseren.

2.1 Methodologie

Dit onderzoeksrapport betreft een praktijkgericht, kwalitatief onderzoek. Naast dat er gekeken wordt naar theoretische bronnen wordt er ook gekeken naar de praktijk. Wat is de werkwijze inzake het behandelen van Wob-verzoeken in de praktijk, hoe wordt er over misbruik gedacht en welke mogelijkheden worden er vanuit de praktijk aangedragen om zich tegen dit misbruik te kunnen wapenen. Het effect van het misbruik op de praktijk wordt door middel van interviews en een dossieronderzoek in kaart gebracht. Om een goed interview te kunnen houden is het van belang goed voorbereid te zijn. Om die reden dient er voorafgaand aan de interviews een literatuuronderzoek plaats te vinden. Op die manier ga je voorbereid te werk en ben je op de hoogte van de literatuur en laatste jurisprudentie. Door middel van een case-study zal onderzocht worden wat de huidige werkwijze inzake de behandeling van Wob-verzoeken is. Zo wordt een goed beeld gecreëerd van het probleem dat in de praktijk speelt.

2.2 Literatuurstudie

Bij literatuuronderzoek wordt gekeken naar wat er geschreven is over de Wob en dan met name over het misbruik van deze wet. Wetteksten, rapporten en grote aantallen uitspraken zijn nodig om goed voorbereid het empirisch gedeelte van het onderzoek in te gaan.

2.3 Onderzoek gericht op de empirie

Dit onderzoek gaat over het genereren van kennis over de mogelijkheden die er zijn voor de gemeente Groningen om zich tegen het misbruik van de Wob te kunnen wapenen. Uit de interviews zal duidelijk worden hoe de gemeente Assen, Midden-Drenthe en Hoogeveen omgaan met het misbruik van de Wob. Tijdens de interviews zullen onder andere de werkwijze inzake de behandeling van Wob-verzoeken alsmede misbruik van de Wet dwangsom, de Woo en de mogelijke alternatieven om misbruik te voorkomen besproken worden. Een case study is van belang om op die manier een dossieronderzoek te doen, dit met als inhoud Wob-verzoeken. Een dossieronderzoek is op zijn beurt van grote waarde voor het onderzoek om een goed beeld te krijgen met wat voor verzoeken de gemeente Groningen te maken heeft gehad en op wat voor manier er misbruik van de Wob wordt gemaakt.

De achterliggende gedachte om drie gemeenten te interviewen is om de resultaten hiervan te gebruiken als vergelijkingsmateriaal ten opzichte van de gemeente Groningen en om een indruk te krijgen van de werkwijze en de knelpunten die zij ervaren met de Wob. Met name gaat het dan om de vraag hoe andere gemeenten omgaan met het misbruik van de Wob en welke instrumenten zij inzetten om het misbruik van de Wob tegen te gaan.

Hieronder volgt een beschrijving van de personen die ik ga interviewen en de reden waarom ik voor deze personen gekozen heb. Ik zal gebruik maken van een gestructureerde vragenlijst, waarbij de vragen van te voren vastliggen en aan de respondenten zijn opgestuurd ter kennisgeving. Zie voor de vragen bijlage 3.

1. **mr. J. de Muinck, jurist gemeente Midden-Drenthe.** De reden dat voor een jurist bij de gemeente Midden-Drenthe heb gekozen is een artikel in het Binnenlands Bestuur op 2 december 2013. In dit artikel werd gesproken over het misbruik van de Wob en over een middel wat de gemeente Midden-Drenthe heeft ingezet tegen het misbruik, namelijk door het indienen van Wob-verzoeken via de e-mail onmogelijk te maken.⁶ Dit artikel heeft mijn nieuwsgierigheid gewekt en ik wou er graag meer over te weten komen.
2. **mr. W. J. Reinders- jurist bij de gemeente Assen.** Voor de gemeente Assen is gekozen, omdat het net als bij de gemeente Groningen om een hoofdstad van een provincie gaat. Ik ben benieuwd naar de overeenkomsten en verschillen in de werkprocessen inzake Wob-verzoeken tussen de twee hoofdsteden (gemeente Groningen/ gemeente Assen) de twee andere gemeenten en de hoofdsteden afzonderlijk.
3. **mr. A. Middelveld- senior jurist gemeente Hoogeveen.** Voor de gemeente Hoogeveen is gekozen omdat de heer Middelveld zeer betrokken is bij alles wat met de Wob te maken heeft, een expert dus. Vaak zijn er reacties van hem te lezen op forums op de website van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten: (hierna: VNG) ook heeft hij contact gehad met Linda Voortman, mede- initiatiefneemster van de Woo om over dit initiatiefwetsvoorstel van gedachten te wisselen. Dit alles maakt het voor mij zeer interessant om meer te weten te komen over hoe er in de praktijk gedacht wordt over het misbruik van de Wob. Kortom bovengenoemde personen zijn expert op het gebied van de Wob.

Case study is van grote waarde voor dit onderzoek. Het is dan ook erg belangrijk voor de kwaliteit van dit onderzoek om het dossier van de Wob over het jaar 2013 te raadplegen. Door middel van een dossieronderzoek kan een goed beeld verkregen worden van de werkprocessen inzake het behandelen van Wob-verzoeken binnen de gemeente Groningen.

De laatste deelvraag gaat over de analyse en de vergelijking van het theoretische en het empirische gedeelte van het onderzoek. Uit deze analyse volgt de conclusie, welke vervolgens antwoord geeft op de centrale onderzoeksvraag. Aan de hand van het antwoord op de centrale onderzoeksvraag kunnen aanbevelingen worden gedaan.

⁶ F. Blankena, 'Wobben via e-mail kan niet meer in Midden- Drenthe', Binnenlands Bestuur 2 december 2013, www.binnenlandsbestuur.nl.

2.4 Reflectie

Tijdens mijn meeloopstage bij de gemeente Groningen heeft de Wob mijn interesse gewekt. Ik kon zien hoe er in de praktijk werd geworsteld met verzoeken waarvan men wist dat die werden ingediend met een ander doel dan het openbaar maken van informatie. Van verstopte Wob-verzoeken, tot verzoeken die duidelijk gericht waren op geldelijk gewin en waarin zelfs de mogelijkheid tot afkoping werd geboden. Terdege ben ik mij er van bewust dat de overheid transparant dient te zijn, maar dat er mensen zijn die hier misbruik van maken vind ik een erg absurde waarneming. Dat ik het onderwerp zo interessant vind heeft zowel in mijn voordeel als in mijn nadeel gewerkt. In mijn nadeel, omdat ik het erg lastig heb gevonden om het onderwerp goed af te bakenen/ te concretiseren in het onderzoeksvoorstel. Ik kon bij dit onderwerp wel duizend voorstellen maken en het was juist van belang dat het voorstel dusdanig scherp en concreet werd dat het een voor de gemeente Groningen interessant onderzoek werd. Het heeft helaas enige tijd gekost om zowel voor de Hanze Hogeschool als voor de gemeente Groningen tot een interessant en goed uitvoerbaar onderzoeksvoorstel te komen. Eenmaal tot een correct onderzoeksvoorstel gekomen kwam ik snel op gang. Doordat ik al lange tijd informatie had verzameld was het theoretisch kader geen enkel probleem. Wel ondervond ik weer wat last met de afbakening. Uit enorme bergen informatie moest ik die informatie halen die relevant was voor mijn onderzoek.

Het empirische gedeelte vond ik iets lastiger. Het gaat toch over een onderzoeksvraag waarin de theorie en de praktijk nauw met elkaar verbonden zijn. Zo werden bijvoorbeeld tijdens interviews door specialisten van de Wob mogelijkheden tegen dit misbruik geboden die zijn grondslag vonden in de Wob. Zo heeft het praktijk gedeelte direct een koppeling met de theorie. De interviews vond ik fantastisch om te doen, het was interessant om te zien wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen gemeenten. Twee van de drie gemeenten hebben ervoor gekozen om de weg van de e-mail af te sluiten voor Wob-verzoeken. De gemeente Groningen heeft er juist voor gekozen om dit niet te doen, dit omdat het tegenstrijdig is met het beleid van de gemeente om juist de weg van de actieve openbaarmaking in te slaan.

Na zowel theoretische kennis te hebben opgedaan als informatie uit de praktijk te hebben verzameld is het noodzaak om dit op een concrete en voor de lezer duidelijke manier onder woorden te brengen en dit onder te brengen in een afstudeerrapport. Uiteindelijk moet de verzamelde informatie, de resultaten uit het dossieronderzoek en de interviews worden gecategoriseerd waaruit de belangrijkste resultaten en aanbevelingen volgen. Dit vergt veel precisie en tijd. Dit is ook wat ik als lastig heb ervaren, dit omdat ik erg ongeduldig kan zijn en soms te snel wil.

Verder ben ik erg tevreden met mijn begeleiding zowel vanuit de gemeente Groningen als vanuit de Hanzehogeschool. Ik heb hard gewerkt om dit afstudeeronderzoek tot een goed eind te brengen en ik hoop dan ook dat ik de mooie tijd die ik heb beleefd als student aan het Instituut voor Rechtenstudies op een mooie manier kan afsluiten.

3. Toelichting Wet openbaarheid van bestuur

3.1 Ontstaansgeschiedenis Wet openbaarheid van bestuur

Tot de Tweede Wereldoorlog bestond de verstrekking van informatie uit overheidsvoorlichting. Voor die tijd ging het er bij het openbaar maken van overheidsinformatie voornamelijk om welke informatie door de regering aan het parlement moest worden gegeven.⁷ Na de Tweede Wereldoorlog kwam de discussie op gang over de vraag wanneer voorlichting door de overheid aan de burger geboden is. Het was vooral de vraag welke inhoud die overheidsvoorlichting mocht hebben, de angst voortkomend uit de oorlog over overheidspropaganda speelde een prominente rol.⁸ In 1946 werd voor het eerst een rapport onder de titel ‘Overheidsvoorlichting’ uitgebracht door de Commissie Van Heuven Goedhart. Het rapport benadrukte het belang van overheidsvoorlichting, maar waarschuwde voor propagandistische elementen in die voorlichting.⁹

In de jaren zestig, de tijd van democratisering kwam steeds meer de vraag of er niet een afdwingbaar wettelijk recht op informatie van de overheid zou moeten bestaan. Zoals rechter bij het Europese Hof van Justitie A.M. Donner in 1969 al aangaf: *‘Zal immers een vrije en gezonde meningsvorming mogelijk zijn, dan moet de burger kennis kunnen nemen van de elementen, de informaties die daarvoor noodzakelijk zijn.’*¹⁰ Volgens de heer Donner beperkt deze voorwaarde voor democratie zich niet alleen tot de wetgevende en rechtsprekende machten. In 1968 werd door Minister-president De Jong de commissie Biesheuvel ingesteld. Deze commissie bracht in juni 1970 een rapport uit inclusief het voorontwerp voor een Wet openbaarheid van bestuur.¹¹ Naar aanleiding van dit voorontwerp ontstond er een lange politieke discussie die vijf jaar zou duren.¹² Op 26 mei 1975 werd een wetsvoorstel ingediend waarna het door wijzigingsvoorstellen en amendementen nog aanzienlijk werd gewijzigd.¹³ De eerste Wet openbaarheid van bestuur trad op 1 mei 1980 in werking.¹⁴ In een algemene maatregel van bestuur, het Besluit openbaarheid van bestuur werden nadere regels ondergebracht.¹⁵

In april 1983 is ter evaluatie van de Wob door de Evaluatiecommissie Wet openbaarheid een evaluatierapport uitgebracht. Door deze Evaluatiecommissie is besloten de wet in zijn geheel te vervangen en de regelgeving zoveel mogelijk in de wet zelf vast te leggen.¹⁶ Op 27 januari 1987 werd het wetsvoorstel voor de nieuwe Wob ingediend.¹⁷

⁷ Zie Schelhaas 1979.

⁸ Daalder 2011, p.77.

⁹ Daalder 2011, p.77.

¹⁰ A.M. Donner 1996.

¹¹ S.N.van den Heykant-Berman, 2013, p 15.

¹² Hofman & Van Schagen 2003, p. 39.

¹³ Kamerstukken II 1974/75, 13 418.

¹⁴ Wet van 9 november 1978, Stb. 1978,581.

¹⁵ Kamerstukken II 1986/87,19 859, nr. 3.

¹⁶ Kamerstukken II 1986/87,19 859, nr. 3.

¹⁷ Kamerstukken II 1986/87,19 859, nr. 3.

Daarna volgden diverse amendementen op het wetsvoorstel en de nieuwe Wob trad uiteindelijk in werking op 1 mei 1992.¹⁸

Dit is de wet die op dit moment nog steeds geldt en waar het in dit rapport allemaal om draait. Wel zijn er nog enkele wijzigingen geweest, onder andere het aanpassen van de beslistermijn in verband met de inwerkingtreding van de Wet dwangsom.¹⁹ Deze wet is op 1 oktober 2009 in werking getreden.²⁰

3.2 Het wettelijk stelsel van de Wet openbaarheid van bestuur

Artikel 110 van de Grondwet bepaalt dat de overheid bij de uitvoering van haar taak ‘openbaarheid volgens bij wet te stellen regels’ betracht. Deze *te stellen regels* zijn onder meer te vinden in de Wob.²¹ Het uitgangspunt van de Wob is dat een ieder recht heeft om informatie op te vragen bij overheidsorganen ingevolge artikel 3, eerste lid van de Wob. Dit is bijzonder ten opzichte van andere aanvragen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). In deze wet wordt gebruik gemaakt van het belanghebbende begrip, waardoor niet zomaar iedereen een aanvraag in kan dienen. De Wob bestaat uit 8 hoofdstukken waar in ieder hoofdstuk een ander onderwerp is ondergebracht. Zoals al eerder is aangegeven regelt de Wob de openbaarheid van documenten die berusten bij de overheid. De doelstelling van de Wob is dan ook dat openbaarheid een bijdrage levert aan een goede en democratische besluitvorming.

Ingevolge artikel 3, eerste lid beperkt de Wob zich tot informatie gelegen bij de overheid over een bestuurlijke aangelegenheid berustend in documenten. Dit artikel geeft met zijn inhoud weer dat er in Nederland voor de vorm van een informatiestelsel is gekozen en niet voor een documentenstelsel, waar de verzoeker duidelijk moet aangeven op welk document zijn verzoek betrekking heeft. In een informatiestelsel, wat in Nederland wordt toegepast, moet de verzoeker de aangelegenheid vermelden waarover hij wil worden geïnformeerd.

De verzoeker dient dus de bestuurlijke aangelegenheid of het daarop betrekking hebbend document te vermelden bij zijn verzoek. Het is echter niet zo dat er naar concrete documenten gevraagd hoeft te worden, een aanduiding van het onderwerp waarop het verzoek betrekking heeft is voldoende.

Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van hetgeen is bepaald in de artikelen 10 en 11 van de Wob, de uitzonderingsgronden. Deze uitzonderingsgronden zijn te onderscheiden in absolute en relatieve uitzonderingsgronden.

Bij absolute uitzonderingsgronden kan het bestuursorgaan niet anders dan openbaarmaking van de gevraagde gegevens te weigeren. De informatie die onder de absolute weigeringsgrond valt is zo vertrouwelijk, dat openbaarmaking daarvan te allen tijde moet worden voorkomen.²²

¹⁸ Wet van 31 oktober 1991, *Stb.*1992,185.

¹⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 751, nr. A.

²⁰ Wet van 1 oktober 2009, *Stb.* 2009, 384.

²¹ VNG 2009, p. 7.

²² Vijverberg juristen, ‘Rechter kritischer over motivering afwijzing Wob-verzoek’, oktober 2011, www.vijverbergjuristen.nl.

Een voorbeeld van een absolute weigeringsgrond is informatie die gevaar kan opleveren voor de staatsveiligheid. Hier is het belang van vertrouwelijkheid gegeven en het bestuursorgaan hoeft geen belangenafweging meer te maken.

Bij de relatieve uitzonderingsgronden moet een afweging plaatsvinden tussen het algemeen belang van openbaarmaking en het belang dat de relatieve weigeringsgrond beoogt te beschermen.²³ Wordt openbaarmaking geweigerd dan dient de belangenafweging zorgvuldig te zijn gemotiveerd.

Bestuursorganen moeten bij de beoordeling van Wob-verzoeken per document aangeven waarom bepaalde documenten niet worden verstrekt.²⁴ Het bestuursorgaan kan niet volstaan met een algemeen beroep op een of meer uitzonderingsgronden. Dat rechters strenge eisen stellen aan de motivering van afwijzende beslissingen op Wob-verzoeken blijkt uit diverse uitspraken van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS).²⁵ Zo oordeelt de ABRvS op 30 mei 2012 dat de minister met de enkele stelling dat openbaarmaking van een schikkingsbedrag een prijsopdrijvend effect meebrengt waardoor de onderhandelingspositie van de Staat onder druk zal komen te staan, niet deugdelijk heeft gemotiveerd op welke wijze en daarmee niet aannemelijk heeft gemaakt dat openbaarmaking de economische of financiële belangen van de Staat zal schaden.²⁶ Hier blijkt dan ook uit dat een beroep op een van de uitzonderingsgronden niet meteen leidt tot de conclusie dat informatie niet openbaar hoeft te worden gemaakt.

Een positieve dan wel negatieve schriftelijke beslissing op een verzoek om informatie is een besluit, namelijk een beschikking in de zin van art. 1:3, tweede lid, Awb.²⁷ Art. 5, eerste lid, van de Wob geeft aan dat de beslissing mondeling of schriftelijk wordt genomen.²⁸ Er is echter alleen rechtsbescherming tegen schriftelijke besluiten, dit omdat artikel 1:3 Awb schriftelijkheid vereist. Voor het indienen van een Wob-verzoek stelt de Wob geen formele eisen, een verzoek kan in iedere vorm geschieden. Voor de elektronische vorm moet wel duidelijk zijn dat deze mogelijkheid door het bestuursorgaan is opengesteld conform de Wet elektronisch verkeer. Naar aanleiding van het misbruik kiezen juist veel gemeenten voor het afsluiten van de elektronische weg voor het indienen van Wob-verzoeken. Ook hier geldt, de overheid moet duidelijk kenbaar maken dat deze weg voor het indienen van Wob-verzoeken afgesloten wordt.

Een verzoeker hoeft niet expliciet te vermelden dat er een verzoek om informatie wordt gedaan in de zin van de Wob. Echter in recente uitspraken van de ABRvS lijkt een andere richting te worden ingeslagen. Hier zal ik later in dit onderzoek op in gaan.

3.3 Beslistermijn

Voordat de Wet dwangsom werd ingevoerd bedroeg de beslistermijn ingevolge artikel 6 van de Wob twee weken. Deze termijn kon nog een keer met twee weken worden verlengd.

²³ Vijverberg juristen, 'Rechter kritischer over motivering afwijzing Wob- verzoek'

²⁴ Rechtbank Middelburg, 31 december 2009, ECLI:NL:RBMID:2009:BK8065.

²⁵ ABRvS, 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW691.

²⁶ ABRvS, 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW691.

²⁷ Spanninga 2013, p. 9.

²⁸ Spanninga 2013, p. 9.

Ter voorbereiding op de Wet dwangsom zijn de termijnen verlengd. Nu is het zo dat de algemene beslistermijn 4 weken bedraagt en dat deze termijn eenmaal met 4 weken kan worden verlengd (artikel 6, tweede lid Wob).

3.4 Afwijzingsmogelijkheden voor misbruik verzoeken binnen de Wob

Om mijn hoofdvraag te kunnen beantwoorden, namelijk: ‘Welke mogelijkheden zijn er voor de gemeente Groningen om zich te kunnen wapenen tegen het misbruik van de Wob’ is het van belang om te kijken wat de huidige afwijzingsmogelijkheden zijn.

- Ingevolge artikel 1, aanhef onder a van de Wob hoeft het bestuursorgaan slechts die informatie te overleggen waarover het feitelijk beschikt. Informatie die niet aanwezig is, hoeft door het bestuursorgaan niet te worden vergaard, opgesteld of te worden bewerkt. Is het zo dat de gevraagde informatie in verschillende documenten bij een bestuursorgaan berust, dan kan daarmee aan het verzoek worden voldaan. Het is niet de bedoeling dat er nieuwe documenten worden gegenereerd om aan een informatieverzoek te voldoen.
- Een tweede mogelijkheid is het afwijzen van een ongespecificeerd verzoek. Deze mogelijkheid wordt geboden in artikel 3, vierde lid van de Wob. Is een verzoek op een te algemene wijze geformuleerd, dan moet het bestuursorgaan behulpzaam zijn om het verzoek te specificeren.²⁹ Wordt hier vervolgens geen gehoor aan gegeven dan kan het bestuursorgaan het verzoek buiten behandeling laten.
- Een derde mogelijkheid is gelegen in artikel 7, tweede lid onder a van de Wob . Dit artikel bepaalt dat het bestuursorgaan de informatie moet verstrekken in de door de verzoeker verzochte vorm, tenzij a: het verstrekken van de informatie in die vorm redelijkerwijs niet gevegd kan worden of b: indien de informatie reeds in een andere, voor de verzoeker gemakkelijk toegankelijke vorm beschikbaar is. In dit artikel worden eisen gesteld aan de manier waarop het bestuursorgaan de informatie ter beschikking moet stellen.³⁰ Het al dan niet verstrekken van informatie in de door verzoeker gewenste vorm zal echter afhangen van de omstandigheden van het geval.³¹ Ook in sub b van artikel 7 van de Wob wordt een mogelijkheid geboden om een verzoek om informatie af te wijzen. Dit artikel stelt dat het bestuursorgaan de gevraagde informatie niet beschikbaar hoeft te stellen wanneer deze informatie al in een andere, voor de verzoeker gemakkelijk toegankelijke vorm beschikbaar is. Dit kan het geval zijn wanneer de gevraagde informatie al op een website is gepubliceerd, bijvoorbeeld naar aanleiding van een eerder ingediend Wob- verzoek. In dit geval kan het bestuursorgaan aan het verzoek voldoen met een verwijzing naar de website.

²⁹ *Kamerstukken II 2002/03, 28835, nr. 3.*

³⁰ B.C. Slijkerman 2012, p. 9.

³¹ B.C. Slijkerman 2012, p. 9.

4. Huidige opvatting over misbruik in de juridische literatuur- en jurisprudentie

Het onderwerp van dit afstudeeronderzoek betreft het misbruik van de Wob, maar wanneer spreken wij eigenlijk van misbruik. Zoals in het wettelijk kader is beschreven zijn er weinig wettelijke (vorm) voorschriften aan het indienen van een Wob-verzoek verbonden. De Wob betreft in eerste instantie een voor een burger vrij gemakkelijke manier om aan informatie te komen en er rust op het bestuursorgaan een verplichting hieraan mee te werken. Hier rust het gevaar dat de wet voor een ander doel wordt gebruikt, dan waarvoor het bedoeld is. Dit betreffen slechts subjectieve elementen die niet in het wettelijk kader zijn opgenomen en dus niet als criteria dienen voor openbaarheid van bestuur. Dit betreft wel de essentie, de hoofdvraag van dit onderzoek. Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is het daarom eerst van belang om de definitie ‘misbruik’ nader toe te lichten.

4.1 Definitie ‘misbruik’ nader toegelicht

Het misbruik van de Wob is niet iets van de laatste tijd. De eerste tekenen van misbruik verschenen al in 2003, dit blijkt uit de wetsevaluatie die in 2004 is gepubliceerd.³² In deze wetsevaluatie wordt het probleem van megaverzoeken voor het eerst aangekaart.

De behandeling van de aanpassing van de Wob in 2009, in verband met de inwerkingtreding van de Wet dwangsom vormde de aanleiding voor het creëren van een mogelijkheid om Wob-verzoeken die niet zijn gericht op het verkrijgen van informatie af te wijzen.³³ Kamerlid Teeven, (VVD) diende een motie in met het verzoek om spoedig over te gaan tot een wijziging van de Wob. Dit met als reden het kennelijk misbruik tegen te gaan, bestaande in het bewust aansturen op het niet kunnen beslissen binnen de daarvoor geldende termijn. De Tweede Kamer heeft zich hier uiteindelijk niet over uitgelaten. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaf wel aan te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om een eind te maken aan het oneigenlijk gebruik van de Wob. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is er toen een onderzoek gedaan naar de omvang van oneigenlijk gebruik van de Wob. Dit is het onderzoek dat al eerder genoemd is, geschreven door Van Gaften, Wils & Grimmus in 2010.³⁴

In dit onderzoek is er ook aandacht besteed aan de werklast die gepaard gaat met de afhandeling van dergelijke verzoeken. Het onderzoek betrof een interne enquête onder departementen, provincies, gemeenten, waterschappen, politiekorpsen en de bekendste en omvangrijkste Zelfstandige Bestuursorganen en uitvoeringsorganisaties.³⁵

³² Spanninga 2013, p. 9.

³³ Initiatiefwetsvoorstel Wet aanpassing Wob 2 juli 2012, H. 1.

³⁴ Van Haften, Wils & Grimmus 2010.

³⁵ *Kamerstukken II*, 2010-2011, 32 802, nr. 1, p. 5.

Het doel van dit onderzoek was het vaststellen van de aard en omvang van ‘omvangrijke en/of complexe verzoeken’ en ‘oneigenlijke verzoeken’, de mate waarin deze verzoeken bij bestuursorganen worden ingediend en de gevolgen van deze verzoeken voor bestuursorganen.³⁶

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 31 mei 2011 de Tweede Kamer geïnformeerd over het beleid voor de Wob en gaat ook in op het misbruik hiervan. Vanuit de Tweede Kamer kwamen er in die tijd ook steeds meer vragen over het misbruik en dan met name over de capaciteit die de verzoeken van bestuursorganen vragen en of deze passen bij het doel van de Wob. De omvang van het probleem van het misbruik van de Wob lijkt op basis van de uitkomsten van het onderzoek mee te vallen, aldus de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In het rapport wordt geconcludeerd dat het probleem mee lijkt te vallen. Op basis van de Wob-verzoeken die binnenkomen vallen die paar frustrerende verzoeken op. Deze verzoeken worden volgens het rapport als hinderlijk ervaren door die organisaties.

In dit rapport zijn de begrippen ‘omvangrijke en/of complexe verzoeken’ en ‘oneigenlijke verzoeken’ als volgt afgebakend:³⁷

Omvangrijke en/of complexe verzoeken: zijn verzoeken waarvan de afhandeling door het bestuursorgaan tijdrovend is door de hoeveelheid gevraagde informatie dan wel doordat de uit te voeren activiteiten voor de afhandeling ingewikkeld van karakter zijn.

Oneigenlijke verzoeken: zijn verzoeken die kennelijk niet gericht zijn op de openbaarmaking van informatie over een bestuurlijke aangelegenheid zelf, maar op andere doelen.

Drie soorten die binnen deze afbakening vallen zijn:

- verzoeken gericht op het verdienen van geld aan de Wob;
- verzoeken gericht op het frustreren en/of vertragen van een bestuursorgaan;
- verzoeken die voortkomen uit een obsessief streven tot openbaarmaking.

Deze definities worden ook gehanteerd in dit rapport en komen overeen met de beschrijvingen gegeven in de interviews, te vinden in bijlage 3. Indicatoren voor een misbruik verzoek zijn te vinden in bijlage 1.

4.2 Woo nader toegelicht

Om de deelvraag ‘wat doet de wetgever ten aanzien van het misbruik van de Wob’ te kunnen beantwoorden zal het zojuist ingediende initiatiefwetsvoorstel besproken worden. Dit initiatiefwetsvoorstel is tijdens het schrijven van dit onderzoek ingediend door Tweede Kamerleden Voortman (Groenlinks) en Schouw (D66) en draagt de naam Wet open overheid (Woo). Het doel van de Woo is om overheden en semioverheden transparanter te maken, om zo het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en economische ontwikkeling beter te dienen, aldus de Memorie van Toelichting. Met oog op de toekomst wordt dit initiatiefwetsvoorstel besproken.

³⁶ Van Haeften, Wils & Grimmius 2010.

³⁷ Van Haeften, Wils & Grimmius 2010.

Dit met als reden dat mocht deze wet in werking treden, hiermee mogelijk ook de problemen omtrent misbruik in de toekomst de wereld uit zijn.

Er gaat veel veranderen mocht de Woo de huidige Wob gaan vervangen. Burgers, journalisten en onderzoekers krijgen meer toegang tot informatie van de overheid. Ook is het uitgangspunt dat overheden zelf actiever informatie openbaar moeten gaan maken. En misschien nog wel de belangrijkste wijziging voor overheden, de Wet dwangsom wordt niet van toepassing verklaard op de Woo.

Na het Initiatiefwetsvoorstel en de Memorie van Toelichting te hebben gelezen kan geconcludeerd worden dat de Woo gaat leiden tot 5 grote wijzigingen ten opzichte van de huidige Wob:

1. Met de invoering van de Woo komt er een informatiecommissaris die gevraagd en ongevraagd advies geeft over openbaarheid. Deze informatiecommissaris gaat voorlichtingen en opleidingen geven aan mensen die te maken krijgen met de Wob.³⁸
2. De huidige Wob is alleen van toepassing op bestuursorganen. De Woo gaat de reikwijdte uitbreiden zodat deze ook van toepassing is op o.a. de Kamers, de Verenigde vergadering der Staten-Generaal, de Raad van State (de Afdeling bestuursrechtspraak uitgezonderd), de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman.³⁹ Ook voor wat betreft de semipublieke sector wordt het mogelijk gemaakt om informatie op te vragen.
3. Ook worden de weigeringsgronden aangepast. Binnen de Woo wordt het minder makkelijk om een verzoek te weigeren, een voorbeeld:
 - Bij de weigeringsgrond bedrijfs-en fabricagegegevens gaat de grond voor weigering van absoluut naar relatief.⁴⁰ De Woo wil een einde maken aan ongemotiveerde weigeringen. Het belang van openbaarheid moet worden afgewogen tegen de in de wet genoemde bijzondere belangen.⁴¹
4. Een informatieregister moet ervoor zorgen dat alle bij het bestuursorgaan berustende documenten elektronisch toegankelijk zijn. Dit register bevat de ter behandeling ontvangen documenten en de na behandeling verzonden documenten.⁴² Zijn de documenten niet elektronisch beschikbaar, dan moet worden aangegeven op welke wijze kennis kan worden genomen van deze documenten. Bestuursorganen gaan via internet een informatieregister bijhouden. Hier wordt bijgehouden wat er volgens de Archiefwet moet worden bewaard. Hierdoor wordt het duidelijk over wat voor documenten een bestuursorgaan feitelijk beschikt en dus waar verzoekers toegang tot hebben. Zoals al vaker in de jurisprudentie is gezegd ‘eens openbaar altijd openbaar’.

³⁸ Zie bron: www.tweedekamer.groenlinks.nl.

³⁹ Zie bron: www.tweedekamer.groenlinks.nl.

⁴⁰ Zie bron: www.tweedekamer.groenlinks.nl.

⁴¹ Zie bron: www.tweedekamer.groenlinks.nl.

⁴² Zie bron: www.tweedekamer.groenlinks.nl.

Documenten die eerder op grond van de Wob openbaar zijn gemaakt kunnen niet nogmaals op grond van die wet openbaar worden gemaakt.⁴³ Deze, al openbaar gemaakte documenten kunnen via het register worden gevonden. In de huidige Wob is geen verplichting opgenomen om informatie beschikbaar te stellen, wel zijn al veel gemeenten bezig om informatie op hun gemeentelijke website te plaatsen. Zo kunnen veel verzoeken (die al eerder zijn gedaan) worden afgehandeld met een simpele verwijzing naar de website. Dat hier in de praktijk veel gebruik van wordt gemaakt blijkt uit de interviews. Gemeenten zijn zich doordrongen van het feit dat actieve openbaarmaking helpt bij het op een eenvoudige wijze afdoen van Wob-verzoeken. Er wordt vaak om nagenoeg dezelfde informatie gevraagd, door dit op de gemeentelijke website te plaatsen kan op een eenvoudige wijze aan een verzoek worden voldaan.

5. De Wet dwangsom wordt losgekoppeld in de Woo, die wordt gebruikt als sanctiemiddel bij trage besluitvorming. In de Wet dwangsom is geregeld dat indien een bestuursorgaan niet binnen de wettelijke termijn een beslissing neemt, de burger aanspraak kan maken op een geldbedrag. Dit geldbedrag kan oplopen tot een maximum van 1.260 euro. Mocht het zo zijn dat de Woo van kracht wordt, dan is de verwachting van de ondervraagde respondenten dat dit voor een enorme afname van het aantal Wob-verzoeken zal zorgen. Dat zou betekenen dat de variant financieel gewin van het misbruik omtrent de Wob opgelost is. Het is echter nog de vraag of en binnen welk tijdsbestek dit initiatiefwetsvoorstel daadwerkelijk een wet wordt.

⁴³ Rb Den Haag 16 oktober 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:13650.

5. Misbruik van de Wet Dwangsom en Beroep bij de Wob

Al eerder is gesproken over het misbruik van de Wob, in die variant dat er geld aan te verdienen valt. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) hebben in 2009 een Monitorcommissie opgericht om de Wet dwangsom te evalueren bij gemeenten.⁴⁴ Dit om de ervaringen en eventuele knelpunten in kaart te brengen. Uit de resultaten blijkt dat gemeenten niet op grote schaal worden geconfronteerd met burgers die een beroep doen op de Wet dwangsom. Wel levert de Wet dwangsom een aantal juridische knelpunten op voor gemeenten. Dit zit met name in de beslistermijn, bij veel besluiten, maar ook bij Wob-verzoeken wordt de beslistermijn te kort geacht. Ook het feit dat ingebrekestellingen vormvrij zijn kan er toe leiden dat deze niet op tijd worden herkend.⁴⁵

Er zijn ook organisatorische knelpunten in het rapport vermeld. Dit heeft met name te maken met interne bedrijfsprocessen die niet op orde zijn. Er ontbreekt een adequaat systeem voor het bewaken van termijnen en medewerkers zijn onvoldoende op de hoogte van de Wet dwangsom. Wel hechten gemeenten een groter belang aan het halen van beslistermijnen en daarmee is de kwaliteit van de dienstverlening verbeterd.

5.1 Resultaten evaluatie Wet dwangsom

Zo lijkt de uitkomst van de evaluatie wel mee te vallen, echter wat opvalt zijn de resultaten als het gaat om misbruik verzoeken. In de eerste meting vindt de helft van de gemeentelijke respondenten dat de Wet dwangsom heeft geleid tot een toename van het aantal Wob-verzoeken in hun gemeente. Tijdens de tweede meting is de vraag gesteld of ze in 2010 te maken hebben gehad met oneigenlijke Wob-verzoeken.⁴⁶ Hier geeft driekwart (76%) van de gemeenten aan dat ze in 2010 te maken hebben gehad met oneigenlijke Wob-verzoeken.⁴⁷

De gemeenten die aangegeven hebben te maken te hebben gehad met oneigenlijk Wob-verzoeken is gevraagd om een schatting te geven om hoeveel verzoeken het gaat. Hier hebben 155 gemeenten opgave van gedaan en het blijkt dat in deze 155 gemeenten 672 oneigenlijke Wob-verzoeken zijn gedaan.⁴⁸ Dit zijn gemiddeld ruim vier oneigenlijke Wob-verzoeken per gemeente. Dit kunnen echter ook verzoeken zijn die in verschillende gemeenten zijn ingediend.⁴⁹ Was het zo geweest dat per gemeente vier oneigenlijk Wob-verzoeken hadden geleid tot een dwangsom oplopend tot een bedrag van 1.260 euro dan had het de overheid € 5.040 gekost.

⁴⁴ Slooijer MSM & Smallenbroek 2012.

⁴⁵ Slooijer MSM & Smallenbroek 2012.

⁴⁶ Van Haeften, Wils & Grimmus 2010.

⁴⁷ Slooijer MSM & Smallenbroek 2012.

⁴⁸ Slooijer MSM & Smallenbroek 2012.

⁴⁹ Slooijer MSM & Smallenbroek 2012.

Uit onderzoek van Research voor Beleid naar omvangrijke en oneigenlijke Wob- verzoeken blijkt dat van 21% van het totaal aantal Wob-verzoeken (100%) wordt vermoed dat er sprake is van geld verdienen en 6% van de gemeenten heeft een dwangsom uitgekeerd, of moeten uitkeren voor Wob-verzoeken.⁵⁰

Naar aanleiding van de Monitor heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een brief van 31 mei 2011 aan de Tweede Kamer aangegeven dat hij nadenkt over gepaste maatregelen om het oneigenlijk gebruik van de Wob aan te pakken.⁵¹ Als aanbeveling noemt de minister: *'In de Wob zou een bepaling moeten worden opgenomen op grond waarvan een verzoek om informatie kan worden afgewezen omdat deze kennelijk onredelijk is, bijvoorbeeld omdat het bestuursorgaan op goede gronden vermoedt dat het verzoek is ingediend om voor een dwangsom in aanmerking te komen.'*⁵²

De commissie die ten tijde is opgericht om de Wet dwangsom te evalueren trekt scherpe conclusies aan de hand van de bevindingen. De commissie wil zelfs afschaffing van de Wet dwangsom in zijn geheel.⁵³ De commissie geeft aan dat tijden zijn veranderd en de commissie vraagt zich af of het wenselijk is dat een burger het lokale bestuur dermate zware sancties kan opleggen. Ook stellen zij dat gemeenten een groot besef hebben in het belang van een tijdige dienstverlening aan de burger. Naar aanleiding van de kritiek op de Wet dwangsom naar aanleiding van de Monitor is er echter niets gebeurd. Anno 2014 is er nog steeds niets veranderd aan de werking van deze wet. De deelvraag of misbruik van de Wet dwangsom voor bij Wob-verzoeken voorkomt kan ik dan ook bevestigend beantwoorden.

⁵⁰ Slooijer MSM & Smallenbroek 2012.

⁵¹ *Kamerstukken II*, 2012-2013, 29 934, nr. 29.

⁵² Slooijer MSM & Smallenbroek 2012.

⁵³ *Kamerstukken II*, 2012-2013, 29 934, nr. 29.

6. Rechtspraak aangaande het misbruik van de Wob

Op 21 maart 2013 besliste de voorzieningenrechter van de Rechtbank Rotterdam dat een huisjesmelker nog maar maximaal tien Wob-verzoeken mocht indienen in plaats van de honderden verzoeken die er per maand bij de gemeente Dordrecht binnenkwamen. De Wob-verzoeker gaf aan dat hij dit deed om de gemeente te ‘zieken’. De gemeente Dordrecht vorderde daarom in een civiel kort geding een verbod om meer dan 10 verzoeken per maand in te dienen. Deze eis werd toegewezen wegens misbruik van bevoegdheid.⁵⁴

De rechter treedt dus wel op tegen deze massale verzoeken, dit blijkt echter alleen in zeer extreme gevallen te zijn. Ook is de vraag waar de grens ligt van het aantal verzoeken dat ingediend ‘mag’ worden zonder te spreken over misbruik van bevoegdheid. Hier is nog geen duidelijkheid over. Wel is het dus een mogelijkheid en een goed recht voor overheidsorganen om naar de rechter te stappen en een ‘juridisch stakingsverbod’ te eisen bij zeer extreme gevallen. Dit is natuurlijk voor gemeenten een dode mus. Het maximum van (nog steeds!) 10 Wob-verzoeken zorgt alsnog voor 120 verzoeken op jaarbasis, om dan nog maar niet te spreken over het aantal uren dat deze verzoeken een gemeente kost uitgedrukt in fte.

Dat rechter niet snel misbruik aanneemt blijkt ook uit een uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 5 september 2013. Eiser in deze zaak, de Wob-verzoeker had 12 verzoeken op grond van de Wob ingediend. Verweerder stelt zich op het standpunt dat: *‘Het recht een verzoek te doen om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid, zoals bedoeld in artikel 3 van de Wob, niet geldt indien evident sprake is van ‘misbruik van recht’, een ‘kennelijk onredelijk’ verzoek dan wel oneigenlijk gebruik van de Wob. Gelet op het zeer grote aantal en binnen een korte periode door eiser ingediende Wob-verzoeken, de complexiteit en de omvang daarvan, alsmede de omstandigheid dat niet duidelijk sprake was van een belang dat de gevraagde informatie openbaar wordt, meent verweerder dat de eiser niet het verkrijgen van bestuurlijke documenten als doel heeft, maar slechts het hinderen van de overheid.*⁵⁵

De rechtbank is het hier niet mee eens en oordeelt dat de genoemde factoren als de grote aantallen verzoeken in korte tijd, de complexiteit, omvang en het ontbreken van een belang niet kan leiden tot de conclusie dat er sprake is van misbruik van recht.⁵⁶ De rechtbank verwijst hierbij naar een uitspraak van de Centrale raad van beroep (hierna: CRvB) van 2 maart 2010.⁵⁷ Ook wordt verwezen naar diverse uitspraken van de ABRvS waarin wordt herhaald dat het recht van openbaarmaking ingevolge de Wob uitsluitend het belang van een goede en democratische bestuursvorming dient.⁵⁸ Er kan geen onderscheid worden gemaakt naar de persoonlijke belangen en oogmerken van degene die om inzage verzoekt.⁵⁹

⁵⁴ Rb Rotterdam 21 maart 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:BZ4905.

⁵⁵ Rb Rotterdam 5 september 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:6681.

⁵⁶ Rb Rotterdam 5 september 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:6681.

⁵⁷ CRvB 2 maart 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL4270.

⁵⁸ ABRvS 28 april 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8476.

⁵⁹ ABRvS 28 april 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8476

Het is een afweging tussen het publieke belang dat bij openbaarmaking gebaat is tezamen met de door de weigeringsgronden te beschermen belangen en niet het specifieke belang van degene die om inzage verzoekt.⁶⁰

Het lijkt alsof rechters terughoudend zijn in het verbinden van consequenties wanneer het gaat over misbruik van de Wob. Toch lijkt er een verandering in recente jurisprudentie waarneembaar. Steeds vaker is te zien dat rechters afwijzend reageren op verzoeken waarbij informatie al is verstrekt en men toch een beroep doet op de Wet dwangsom. Vlak voor het inleveren van dit afstudeeronderzoek zijn er een paar zeer interessante uitspraken van de ABRvS geweest waarin een verzoek om informatie niet als Wob-verzoek wordt gezien.⁶¹ In een van deze uitspraken ging het om stukken inzake een verkeersboete die werden opgevraagd ten behoeve van een beroepsprocedure. Daarbij werd niet expliciet een beroep gedaan op de Wob. Dan is er geen sprake van een Wob-verzoek, aldus de ABRvS. Het is dus voor de ABRvS van belang of er naar de Wob wordt gerefereerd en of anderszins blijkt dat iemand documenten op grond van de Wob probeert te verkrijgen.

6.1 Misbruik van bestuursprocesrecht onder de Wob

Misbruik van de Wob en misbruik van bestuursprocesrecht zijn twee heel verschillende dingen. Misbruik van bestuursprocesrecht heeft geen rechtsgrond in de Awb, maar vloeit voort uit het leerstuk misbruik van bevoegdheid opgenomen in artikel 3:13 Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Misbruik van bevoegdheid is een mogelijkheid dat in zeer uitzonderlijke gevallen kan worden ingeroepen om misbruik van de Wob een halt toe te roepen. Bij misbruik van bestuursprocesrecht geldt het criterium dat een bevoegdheid wordt misbruikt indien er onevenredigheid bestaat tussen het belang bij de uitoefening van de bevoegdheid en het belang dat daardoor wordt geschaad. Wanneer dit het geval is kan een natuurlijk persoon, die kennelijk onredelijk gebruikmaakt van het bestuursprocesrecht, worden veroordeeld tot het betalen van de proceskosten van de wederpartij.⁶²

De rechtbank Zutphen heeft op 30 december 2004 geoordeeld dat er sprake is van misbruik van procesrecht. Dit gezien de buitensporige grote aantallen kansloze aanvragen om bijzondere bijstand en evident kansloze procedures tegen afwijzing daarvan.⁶³

Rechtbank Oost- Brabant oordeelde echter op 26 april 2013 dat de Wob noch de Awb de mogelijkheid biedt om openbaarmakingsverzoeken wegens misbruik van recht of bevoegdheid buiten behandeling te laten.⁶⁴ De handelwijze van de verzoeker doet daaraan niets af en de vraag of er sprake is van misbruik van recht hoeft niet beantwoord te worden. In deze uitspraak wordt duidelijk gemaakt dat de Awb geen wettelijke bepaling kent op grond waarvan, in dit geval de Wob-verzoeker geen dwangsom verschuldigd zou zijn. Dit is zelfs niet het geval indien er sprake is van misbruik van de dwangsomregeling, aldus de rechter.⁶⁵

⁶⁰ Rb Rotterdam 5 september 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:6681.

⁶¹ ABRvS 22 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:105.

⁶² De Graaf 2006, p. 41 e.v.

⁶³ Rb Zutphen 30 december 2004, ECLI:NL:RBZUT:2004:AR8495.

⁶⁴ Rb Oost- Brabant 26 april 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:CA3250.

⁶⁵ Rb Oost- Brabant 26 april 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:CA3250.

De eiser in deze zaak is in beroep gegaan tegen het uitblijven van verschillende beslissingen van de minister van justitie. De vraag is of er sprake is van misbruik van recht, gelet op de grote aantallen Wob-verzoeken, ingebrekestellingen en verzoeken om het vaststellen van verbeurde dwangsommen die bij de verweerder zijn ingediend. Het gaat onder meer over het indienen van een aantal bijna identieke Wob-verzoeken, die op dezelfde dag op verschillende faxnummers zijn binnengekomen.⁶⁶ De woorden ‘Wob-verzoek’ en ‘ingebrekestelling’ vermijdt eiser in zijn verzoeken. Ook verwijst de eiser bij de ingebrekestellingen slechts naar ‘een verzoek’ zodat het niet na te gaan is waar het verzoek op ziet.

Dit zijn allemaal indicaties dat het de eiser niet te doen is om de informatie, maar het incasseren van dwangsommen.⁶⁷ Ondanks dat misbruik evident aanwezig is, komt de rechter tot het oordeel dat er geen sprake is van misbruik van recht. Wel komt de rechter tot het oordeel dat per geval bekeken moet worden of er sprake is van misbruik van recht:

‘ 1.8 Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de rechtbank per aanhangige beroepszaak zal beoordelen of in die concrete zaak sprake is van misbruik van procesrecht op grond waarvan eiser in die zaak niet-ontvankelijk dient te worden verklaard en/of in de proceskosten van verweerder dient te worden veroordeeld. ’

In een uitspraak afkomstig van dezelfde rechtbank oordeelde een rechter op 11 september 2013 dat van misbruik van recht geen sprake is. De verweerder in deze zaak had aangevoerd dat hij niet kon komen tot een tijdige afhandeling, de 650 Wob-verzoeken per week opgesteld in rommelig vorm en verstopt in andere correspondentie waren hier de oorzaak van.

De rechtbank overweegt het volgende:

‘Tenslotte slaagt ook het beklag van verweerder ten aanzien van overbelasting van het CVOM niet. Zoals ter zitting aan de orde is geweest, mag van een professionele organisatie verwacht worden dat deze zijn administratieve processen afstemt op veranderende omstandigheden en daarmee adequaat inspringt op mogelijke fluctuaties in de hoeveelheid inkomende post. ’

Na verscheidene uitspraken te hebben gelezen kan het volgende geconcludeerd worden: de Wob tezamen met de Awb kent volgens de rechtbanken geen mogelijkheid om openbaarmakingsverzoeken wegens misbruik buiten behandeling te laten. Naar het oordeel van de rechtbank verzet het wettelijk stelsel zich tegen het uitspreken van een niet-ontvankelijkheid in openbaarmakingsverzoeken. De handelswijze, de omvang, misbruik van de Wet dwangsom of gecompliceerdheid van een verzoek doet dus niet te zake. Wel maken rechters korte metten met Wob-verzoekers die een beroep doen op een dwangsom of proceskosten ondanks de al verkregen informatie, dan wel het indienen van een verzoek zonder enkele verwijzing naar de Wob, dit gaat dus niet op aldus de ABRvS.

⁶⁶ Rb Oost- Brabant 26 april 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:CA3250.

⁶⁷ Rb Oost- Brabant 26 april 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:CA3250.

6.2 Standpunt rechter bij verstopte Wob-verzoeken

Ook is er nog de variant van de verstopte Wob-verzoeken. Deze variant is niet alleen bekend bij de gemeente Groningen. Steeds vaker wordt er geklaagd over verstopte Wob-verzoeken in bijvoorbeeld sollicitatiebrieven. Eerst volgt er een lange sollicitatiebrief, waarin er op een van de laatste pagina's wordt verwezen naar een bestuurlijke aangelegenheid.

Een interessante uitspraak voor wat betreft de verscholen Wob-verzoeken is er een geweest door de Rechtbank Noord-Holland op 12 februari 2013. In deze zaak heeft de rechtbank bepaald dat een marketingaanbod gedaan per e-mail geen Wob-verzoek bevat.⁶⁸ Het ging in deze zaak om een e-mail waarin er allerlei diensten werden aangeboden. In de laatste alinea van de e-mail werd gevraagd om informatie over een bestuurlijke aangelegenheid (informatie over de gemeente waar de verzoeker woont). De rechtbank komt tot de overweging dat, gelet op de inhoud en de context van de e-mail van eiser, verweerder dit verzoek om informatie niet had hoeven aanmerken als een Wob-verzoek. Gelet hierop is er geen beslistermijn gaan lopen en is ook geen sprake van het niet-tijdig beslissen op een aanvraag.⁶⁹

De rechtbank Noord-Holland is niet de enige die zich over verstopte Wob-verzoeken heeft gebogen, ook rechtbank Oost- Brabant deed een uitspraak over deze kwestie. Ook hier komt de rechter tot het oordeel dat de e-mail geen Wob-verzoek/ aanvraag bevat. De rechter komt tot deze conclusie door te kijken naar de betreffende e-mail met de naam 'doelgroep marketing' en de aanzienlijke aantallen verzoeken, ingebrekestellingen en verzoeken om het vaststellen van verbeurde dwangsommen. De bijna identieke verzoeken op dezelfde dag verzonden, maken dat de rechter tot het oordeel komt dat het bestuursorgaan opzettelijk op het verkeerde been is gezet.⁷⁰ Verzoeker heeft bewust niet duidelijk gemaakt dat het hier ging om een Wob- verzoek. De bestuurlijke aangelegenheid, wat het verzoek een Wob- verzoek maakt lag verstopt tussen kleine regeltjes in het marketing aanbod.

Op 16 oktober 2013 verscheen er ook een uitspraak van de ABRvS over de 'verstopte' variant van Wob- verzoeken. Hier ging het over de vraag of een in een administratief beroepschrift vervat verzoek om toezending van informatie als een verzoek op grond van de Wob moet worden aangemerkt.⁷¹ De afdeling concludeerde dat een informatieverzoek, waarbij niet wordt gerefereerd aan de Wob, niet als een verzoek op grond van de Wob kan worden aangemerkt. De ABRVs verwees hierbij naar een eerdere uitspraak van 11 september 2009. In die zaak was een verzoek om informatie vervat in een beroepschrift, gericht tegen een opgelegde boete ter zake een verkeersovertreding. Ook hier was niet aan de Wob gerefereerd.⁷² Ook in andere correspondentie verstopte Wob- verzoeken dient te worden beoordeeld of het om een Wob- verzoek gaat aldus de ABRvS.⁷³

⁶⁸ Rb Noord-Holland 12 februari 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:BZ1393, LJN BZ1393.

⁶⁹ Rb Noord-Holland 12 februari 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:BZ1393, LJN BZ1393.

⁷⁰ Rb Oost- Brabant 26 april 2013, ECLI:NL:ROBR:2013:CA3250, LJN CA3250.

⁷¹ ABRvS 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1519.

⁷² ABRvS 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1519.

⁷³ ABRvS 1 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN5684.

6.3 Standpunt rechter bij omvangrijke Wob- verzoeken

De rechtbank in Rotterdam heeft op 12 september 2013 een uitspraak gedaan wat betreft omvangrijke Wob-verzoeken. De vraag hierbij was of het bestuursorgaan per concreet document of onderdeel daarvan moet nagaan of het document voor openbaarmaking in aanmerking komt, dit gezien de daarmee gepaard gaande tijd en inspanning.

Het Wob-verzoek in deze zaak betrof kopieën van alle documenten die zich bij het bestuursorgaan bevonden in relatie tot articaine (een anestheticum dat wordt gebruikt in de tandheelkunde). Het bestuursorgaan gaf aan geen kennis te hebben genomen van de 100.000 documenten. De rechtbank stelt vast dat een bewerkelijk, algemeen geformuleerd en omvangrijk Wob-verzoek, waarbij het bestuursorgaan serieus en voortvarend met het verzoek aan de slag is gegaan, leidt tot de uitzonderlijke situatie dat er niet per document of onderdeel daarvan gemotiveerd dient te motiveren dat aan de belangen die zich tegen openbaarmaking verzetten doorslaggevend gewicht toekomt.⁷⁴

Dit is echter niet in vaste lijn met de jurisprudentie van de Afdeling. Volgens die rechtspraak dient een bestuursorgaan in beginsel per document of onderdeel daarvan te motiveren dat aan de belangen die zich tegen openbaarmaking verzetten, doorslaggevend gewicht toekomt.⁷⁵ Wel volgt uit de rechtspraak van de Afdeling, dat daarvan onder omstandigheden kan worden afgezien als dat zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen.⁷⁶

⁷⁴ Rb Rotterdam 12 september 2013, ECLI:NL: RBROT:2013:6874.

⁷⁵ ABRvS 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6884.

⁷⁶ ABRvS 28 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM2629.

7. Het misbruik van de Wob in de praktijk

Huidige praktijk inzake de behandeling van Wob-verzoeken binnen de gemeente Groningen, Assen, Midden- Drenthe en Hoogeveen.

In het voorgaande hoofdstuk is een uiteenzetting gegeven over wat er in de literatuur en jurisprudentie te vinden is over het misbruik van de Wob. Dit hoofdstuk richt zich op de praktijk en de beantwoording van de daarbij behorende deelvragen. De rol van ambtenaren die met het misbruik van de Wob te maken hebben staat hier centraal. De bevingen, hieronder weergegeven zijn het resultaat van de gehouden interviews, een dossieronderzoek en de kennis en ervaring die ik heb opgedaan tijdens mijn afstudeerperiode bij de gemeente Groningen.

Dat gemeenten last ondervinden van het misbruik van de Wob komt erg duidelijk naar voren in de antwoorden van de respondenten. Juridisch adviseur bij de gemeente Assen mr. W. J. Reinders zegt het volgende over misbruik: *‘Je hebt last van misbruik als je het gevoel hebt dat je de organisatie keihard moet laten werken voor een antwoord waar de aanvrager eigenlijk niks mee doet, het terzijde legt en alweer aan het denken is over een volgend verzoek en hoe het een bestuursorgaan dwars kan liggen wat betreft de termijnen. In het jaar 2013 hebben wij 70 Wob- verzoeken binnen gekregen als gemeente, waarvan wij zelf hebben geïnterpreteerd dat 52 oneigenlijk waren.’*

De heer de Muick, jurist bij de gemeente Midden- Drenthe geeft aan het lastig te vinden om precies te zeggen wanneer het gaat over misbruik: *‘Je kunt er moeilijk een vinger op leggen, het is een soort gevoel wat je krijgt bij een verzoek. Als er in de brief al wordt aangegeven dat het verzoek kan worden afgekocht, dan staat als een paal boven water dat het gaat om misbruik.’*

Voor dit onderzoek is aan de respondenten gevraagd of er in het jaar 2013 sprake is van een toename van het aantal misbruik Wob-verzoeken. Hier wordt door de respondenten bevestigend op geantwoord. Ook naar aanleiding van het dossieronderzoek wat voor dit onderzoek is uitgevoerd bij de gemeente Groningen kan geconcludeerd worden dat met zekerheid gezegd kan worden dat er sprake is van een toename van het aantal misbruik verzoeken. Het gaat dan met name om die variant van misbruik waarin verzoeken worden ingediend met als doel geldelijk gewin.

De heer de Muick: *‘Er is zeker sprake van een toename. Sinds de inwerkingtreding van de Wet dwangsom is het aantal verzoeken sterk toegenomen, helemaal toen ook nog in de publiciteit kwam dat je er veel geld mee kon verdienen.’*

7.1 Categorieën misbruik

Al eerder in dit rapport ben ik ingegaan op het onderzoek ‘omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken, geschreven door Van Haeften, Wils en Grimmus. Dit onderzoek is gedaan in uitvoering van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties’.⁷⁷ Waar in dit onderzoek gebruik wordt gemaakt van de term ‘oneigenlijk’, wordt in dit onderzoek de term ‘misbruik’ gebruikt.

In het onderzoek ‘omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken’ zijn drie soorten verzoeken als oneigenlijk omschreven. Deze 3 categorieën Wob-verzoeken komen overeen met de beschrijvingen gegeven door de respondenten tijdens de interviews, te vinden in bijlage 3. De beschrijvingen luiden als volgt:

1. Verzoeken gericht op het verdienen van geld aan de Wob door middel van inning van proceskosten in bezwaar/ beroepsprocedures of inning van een dwangsom bij niet tijdig beslissen. Uit het onderzoek is gebleken en dat blijkt ook uit de antwoorden van de voor dit onderzoek afgenomen interviews, dat bij veel bestuursorganen het vermoeden heerst dat het de verzoeker te doen is om financieel gewin. In totaal heeft 76% van de bestuursorganen verzoeken ontvangen waarvan wordt vermoed dat deze zijn gericht op het verdienen van geld (bij 21% van de verzoeken). Gemeenten geven aan dat dit wordt geprobeerd door bijvoorbeeld het indienen van grote aantallen Wob-verzoeken tegelijkertijd, in de hoop dat termijnen verstrijken en men een dwangsom kan incasseren.⁷⁸

2. Verzoeken gericht op het frustreren/en of vertragen van een bestuursorgaan. Een voorbeeld vanuit de gemeente Groningen waarbij het vermoeden wordt gewekt dat de verzoeker de gemeente Groningen wil frustreren/treiteren is een verzoeker die al langer in conflict is met de gemeente en vervolgens enorme aantallen omvangrijke en complexe Wob-verzoeken indient.

3. Verzoeken die voortkomen uit een obsessief streven naar openbaarmaking. Vaak is hier sprake van personen die door andere omstandigheden geen goede verhouding hebben met de overheid. Vaak betreft het verzoeken over een bepaald onderwerp waar de verzoeker het niet over eens is met de overheid. Er worden dan veel soortgelijke, zeer gedetailleerde verzoeken ingediend. De Tweede Kamer heeft dan ook laten weten er een voorstander van te zijn om dit soort verzoeken niet meer in behandeling te nemen: ‘*De afhandeling van dergelijke verzoeken kost onnodig capaciteit en daarmee belastinggeld. Overmatig beroep op de Wob door een relatief beperkt aantal mensen heeft bovendien tot gevolg dat andere burgers worden benadeeld in de uitoefening van dit recht, aldus de Tweede kamer in een reactie op het rapport*’.⁷⁹ Binnen de gemeente Groningen is deze variant niet bekend. Hier zal dus verder geen aandacht aan worden besteed.

⁷⁷ Van Haeften, Wils & Grimmus 2010.

⁷⁸ Van Haeften, Wils & Grimmus 2010.

⁷⁹ Zie: Kamerbrief beleid Wob 31 mei 2011.

7.2 Misbruik van de Wet dwangsom in de praktijk

Uit de antwoorden van de respondenten kan geconcludeerd worden dat er misbruik wordt gemaakt van de Wet dwangsom bij Wob-verzoeken. De deelvraag die hier betrekking op heeft kan dan ook bevestigend beantwoord worden. Het aantal uitgekeerde dwangsommen levert echter geen schokkende resultaten op. Zo zou gezegd kunnen worden dat deze vorm van misbruik wel mee valt. Zo is bijvoorbeeld in de gemeente Hoogeveen 2 keer een dwangsom uitbetaald sinds de inwerkingtreding van de Wet dwangsom in 2009. Beide keren had dit te maken met administratieve onzorgvuldigheden. Zo was bijvoorbeeld een verzoek in de fax blijven hangen, toen dit verzoek er later uit kwam was de termijn al verstreken. Dit heeft niets met misbruik van de Wob te maken. Het tweede geval duidelijk wel. Hier was de gevraagde informatie al verstrekt, echter was nagelaten een besluit te nemen. De verzoeker vroeg om een formeel besluit, dit heeft geleid tot de uitbetaling van een dwangsom. Dit is duidelijk een geval van misbruik van de Wob. Het doel achter de Wob is openbaarheid van informatie, in dit geval vroeg iemand om informatie, dit werd meteen verstrekt, echter had de verzoeker het gemunt op een dwangsom.

Het bedrag aan uitgekeerde dwangsommen lijkt (gelukkig) erg mee te vallen. In ieder van de ondervraagde gemeente is weleens een dwangsom uitgekeerd doordat er niet tijdig is besloten. Bestuursorganen geven dan ook aan er alles aan te doen om te zorgen dat er tijdig wordt besloten. Het zijn dan ook niet de enorme bedragen aan dwangsommen die eruit vliegen waar bestuursorganen mee zitten, het is de tijd en het geld wat het kost om aan verzoeken te voldoen, waarvan men weet dat het wordt ingediend met een ander doel dan het openbaar maken van informatie, wat men frustreert.

Albert Middelveld, jurist bij de gemeente Hoogeveen schat het aantal misbruik Wob-verzoeken in op 20 per jaar: *'In percentages lijkt dit dus wel mee te vallen, maar wanneer er sprake is van nonsens verzoeken, het nergens toe leidt, is het alleen maar erg frustrerend. Het brengt ontzettend veel werk met zich mee. Zo hebben wij bijvoorbeeld een verzoek gehad over straatstenen, over hoeveel straatstenen er per vierkante meter overeind staan.'* Aldus de heer Middelveld.

7.3 Kosten

Misbruik verzoeken brengen hoge kosten met zich mee. Het gaat hier om de tijd die nodig is om bepaalde informatie te achterhalen, te ordenen en te bewerken, (bijvoorbeeld het anonimiseren van een document), maar ook kopieerkosten.⁸⁰ In artikel 12 van de Wob is opgenomen dat, bij of krachtens Algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld met betrekking tot in rekening te brengen vergoedingen voor het vervaardigen van kopieën van documenten en uittreksels of samenvattingen van de inhoud daarvan. Dit geldt echter alleen voor de centrale overheid. Dat een dergelijke regeling niet voor decentrale overheden geldt is bij amendement geregeld, dit omdat de regering in zulke gevallen reeds op andere wijze een buitensporig tarief kan tegengaan.⁸¹

⁸⁰ R.M.J. Bustraan 2012, p. 26.

⁸¹ *Kamerstukken II 1988/89, 18 589, nr. 18.*

In de Gemeentewet, artikel 229 is opgenomen dat leges in rekening kunnen worden gebracht als het gaat om ‘het genot van, door of vanwege het gemeentebestuur geleverde diensten’. Echter is het zo dat niet alle, voor een burger verrichte werkzaamheden, zijn aan te merken als diensten in de zin van de Gemeentewet. Volgens uitspraken van de Hoge raad moet het gaan om werkzaamheden die ‘rechtstreeks en in overheersende mate verband houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang’.⁸² Uit de strekking van de Wob hebben de rechters opgemaakt dat overheidsinformatie in beginsel openbaar is, tenzij sprake is van een zwaarder wegend belang. Bij een Wob-verzoek mag een gemeente daarom niet letten op het individuele belang.⁸³ Er is wel sprake van dienstverlening in de zin van de Gemeentewet als de verzoeker vraagt de informatie in een bepaalde vorm verstrekt te krijgen. Daarom mogen er voor het vervaardigen van kopieën en uittreksels of samenvattingen van documenten wel kosten in rekening worden gebracht, want zo zegt de Hoge Raad: ‘*Met een dergelijke vorm van openbaar maken is in het bijzonder een particulier belang gediend.*’⁸⁴

Uit de jurisprudentie blijkt dat er alleen leges geheven mogen worden voor de kosten van kopieën.⁸⁵ Dit geldt echter niet voor andere kosten. De Hoge raad heeft op 8 februari 2013 geoordeeld dat gemeenten geen leges mogen heffen voor de werkzaamheden die gepaard gaan met een verzoek om informatie. Er mogen dus geen kosten in rekening worden gebracht voor bijvoorbeeld het zoeken naar informatie, het anonimiseren van documenten of het maken van overzichten, aldus de Hoge Raad.⁸⁶

In de praktijk wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het heffen van leges voor kopieerkosten. Het toezenden van een prijsopgave van de kosten wat een verzoek met zich meebrengt blijkt een effectief middel tegen misbruik verzoeken te zijn.

7.4 Mogelijkheden ter beperking van misbruik aangedragen vanuit de praktijk

7.4.1 Vergroting van kennis over de Wob

Tijdens de interviews hebben gemeenten aangegeven steeds bewuster te worden van het feit dat men alert dient te zijn als het gaat om Wob-verzoeken en dan met name het misbruik van de Wet dwangsom bij Wob-verzoeken. De respondenten geven aan door meer bewust te zijn van het misbruik, zich meer te verdiepen in de literatuur en actuele jurisprudentie, zo het misbruik te kunnen beperken. Een van de vragen die dan ook is gesteld, is of er ook sprake is van een Wob-beleid binnen de organisatie. In alle drie de ondervraagde gemeenten is er sprake van een Wob-beleid, dan wel dat er een coördinator is aangesteld die verantwoordelijk is voor het afdoen van Wob-verzoeken. Bij de gemeente Groningen is dit niet het geval. Een Wob-coördinator kan omschreven worden als iemand die procedures in de gaten houdt, vragen uitzet bij de juiste personen, termijnen bewaakt en zelf goed op de hoogte is van de laatste stand van zaken omtrent jurisprudentie etc.

⁸² HR 17 april 2009, ECLI:NL:GHARN:2006:AX7100.

⁸³ HR 21 juni 2012, ECLI:NL:PHR:2013:BX0945.

⁸⁴ W.P Boor, Bestuurs- en overheidsrecht: ‘Gemeenten mogen geen leges heffen bij Wob-verzoek, maar wel een kopieervergoeding vragen’, februari 2013, www.potjonker.nl.

⁸⁵ VNG, zie bron: <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/belastingen/leges>.

⁸⁶ HR 8 februari 2013, ECLI:NL:PHR:2013:BZ0693.

Uit de antwoorden van de respondenten kan geconcludeerd worden dat dit het afhandelen van Wob-verzoeken makkelijker en efficiënter maakt. Ieder van de respondenten heeft wel een keer een dwangsom moeten uitkeren omdat er ergens een onnodige fout is gemaakt. Dit omdat het te lang duurde voordat de gevraagde informatie binnen de organisatie werd gevonden, de termijnen niet goed in de gaten werden gehouden of de informatie al verstrekt was, maar er geen besluit was genomen. Door het aanstellen van een Wob-coördinator kan dit worden voorkomen.

In het eerder besproken rapport van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is onderzoek gedaan naar de werkwijze binnen gemeenten als het gaat om Wob-verzoeken. In dit onderzoek naar omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken is gebleken dat een gemiddelde van 55% van de bestuursorganen een vaste verantwoordelijke heeft voor de afhandeling van Wob-verzoeken, ook houdt 51% een registratie bij van Wob-verzoeken. Opvallend is dat slechts 38% van de bestuursorganen een vastgelegde procedure heeft voor de afhandeling van Wob-verzoeken.⁸⁷

7.1.2 Afsluiten van de elektronische weg voor het indienen van Wob-verzoeken

Zowel binnen de gemeente Groningen als binnen de drie ondervraagde gemeenten komen Wob-verzoeken voornamelijk per e-mail binnen. Wat veel gemeenten daarom doen is het afsluiten van de elektronische weg voor het indienen van Wob-verzoeken. Het is voor de indieners van Wob-verzoeken vrij eenvoudig om per e-mail een verzoek in grote getallen te verzenden, het kost dan ook veel minder tijd en geld dan wanneer het per brief gaat.

Twee van de drie ondervraagde gemeenten hebben de elektronische weg afgesloten voor het indienen van Wob-verzoeken. De gemeente Midden- Drenthe kwam hiermee in het nieuws, naar aanleiding van het artikel in het Binnenlands Bestuur heb ik contact gezocht voor een interview.⁸⁸ De reden voor het afsluiten is dat er in de afgelopen twee jaar veel misbruik verzoeken zijn binnengekomen. Daarom heeft de gemeente Midden- Drenthe ervoor gekozen om voor het indienen van Wob-verzoeken alleen nog maar de weg van de post en een web formulier met DigiD open te stellen. Juridisch gezien mag dit aangezien de Wob geen specifieke eisen stelt aan de manier waarop een verzoek om informatie moet worden ingediend, dit mag dus elektronisch, maar dan moet deze weg wel door de gemeente kenbaar zijn gemaakt.

Dat de gemeente Midden- Drenthe het misbruik zat is blijkt uit het interview, maar ook uit het artikel in het Binnenlands Bestuur kan ik opmaken dat het misbruik de gemeente Midden- Drenthe hoog zit. Een woordvoester van deze gemeente zegt er het volgende over: *‘Een paar oneigenlijke verzoeken kosten handenvol werk voor verschillende ambtenaren. Dan vraagt iemand bijvoorbeeld inzage in alle inhuur van derden van het afgelopen jaar, inclusief de*

⁸⁷ Van Haeften, Wils & Grimmius 2010.

⁸⁸ F. Blankena, ‘Wobben via e-mail kan niet meer in Midden- Drenthe’, Binnenlands Bestuur 2 december 2013, www.binnenlandsbestuur.nl.

*facturen. Vaak staat er al expliciet bij dat een verwijzing naar het jaarverslag niet wordt geaccepteerd en soms zelfs dat het verzoek kan worden afgekocht.*⁸⁹

Gemeenten geven aan dat het afsluiten van de elektronische weg een effectief middel blijkt tegen misbruik, er komen beduidend minder misbruik verzoeken binnen. Bij de gemeente Groningen en ook bij de drie andere gevraagde gemeenten wordt aangegeven dat verzoeken hoofdzakelijk per e-mail binnenkomen. De drempel voor het indienen van verzoeken per post of via een web- formulier ligt vele malen hoger. Verzoeken die niet zijn gericht op het openbaar maken van informatie, maar om geldelijk gewin worden hiermee buiten de deur gehouden. Voor de gemeente Groningen is dit geen optie, dit omdat het afsluiten van de elektronische weg voor Wob-verzoeken niet strookt met het beleid van de gemeente. In dit beleid wordt veel waarde gehecht aan de optimalisering van digitaal verkeer.

De heer de Muick: ‘Het is bij ons helemaal niet de bedoeling om weerstand te bieden tegen Wob-verzoeken in het algemeen. Het is een goed recht en in het belang van de democratie, dus wij hebben dan ook helemaal geen belang om het mensen onmogelijk te maken of te bemoeilijken. Als wij ‘normale’ verzoeken zouden binnen krijgen dan zouden wij dit natuurlijk gewoon afhandelen. Het zijn juist die verzoeken waarvan wij weten dat het om geld te doen is, die wij buiten de deur willen houden.’

7.1.3 Verzoek specificeren

Dit is een erg interessante opschortingsmogelijkheid en dit is de meeste bestuursorganen dan ook niet ontgaan. Het vormt een effectief middel tegen complexe/ omvangrijke verzoeken, waarbij het risico op termijnoverschrijding groot is. Al eerder ben ik op deze mogelijkheid ingegaan. Naast de kans dat een misbruik verzoek wordt gespecificeerd erg klein is (misbruik verzoeken worden in grote aantallen naar veel gemeenten verzonden) maakt het specificeren van een verzoek ook de afhandeling van ‘reguliere’ verzoeken makkelijker, men weet nu naar welke informatie gevraagd wordt. Tevens toont het aan dat de verzoeker belang heeft bij de informatie. Wordt er niet gereageerd op het verzoek tot specificering, dan kan het bestuursorgaan de aanvraag buiten behandeling laten. Door de Raad van State is meerdere malen geoordeeld dat wanneer een bestuursorgaan heeft besloten een aanvraag buiten behandeling te laten er in beginsel een eind komt aan het besluitvormingstraject. In een eventuele bezwaarprocedure hoeft het bestuursorgaan alleen maar te beoordelen of het buiten behandeling laten van het verzoek terecht is geweest, er hoeft dus niet op de inhoud van het verzoek te worden ingegaan.⁹⁰

7.1.4 Contact zoeken met de indiener van een Wob- verzoek

Verzoekers die verzoeken indienen in de hoop er geld mee te verdienen zijn vaak onvindbaar. Er worden geen verder contactgegevens in een verzoek vermeld en wanneer je de naam in Google invoert komt er niks naar voren. Er wordt een naam verzonnen en er wordt gebruikt gemaakt van een ander postadres. Dat het dan niet om de informatie gaat lijkt evident.

⁸⁹ F. Blankena, ‘Wobben via e-mail kan niet meer in Midden- Drenthe’, Binnenlands Bestuur 2 december 2013, www.binnenlandsbestuur.nl.

⁹⁰ ABRvS 26 februari 2008, LJN BC6620; ABRvS 4 januari 2001, LJN AL2969, JB 2001,36.

Door de bijna anonieme verzoeken, de complexe/omvangrijke en misbruik verzoeken is het voor een bestuursorgaan lastig om een verzoeker tegemoet te komen bij een verzoek om informatie.

Wanneer er een telefoonnummer in een verzoek staat vermeld kan er contact worden opgenomen met de verzoeker. Op die manier kan op een snelle en eenvoudige wijze over het verzoek gecommuniceerd worden. De verzoeker komt snel aan zijn informatie, het bestuursorgaan weet wat er gevraagd wordt en kan op die manier betrekkelijk eenvoudig en snel een verzoek af doen. Dat dit geen optie is voor misbruik verzoeken is duidelijk. Wel is er nog de variant van grote en complexe verzoeken, vaak ingediend door journalisten. Deze hebben overduidelijk belang bij de informatie en willen dit zo snel mogelijk ontvangen. Je creëert goodwill bij de verzoeker door aan te geven druk met het verzoek bezig te zijn en het vormt tevens een belangrijk onderdeel van goede dienstverlening. Dit wetende zal de verzoeker minder snel neigen tot het sturen van een ingebrekestelling.

7.1.5 Actief openbaar maken

In de Woo, maar ook in diverse artikelen wordt gewezen op actieve openbaarheid als hulpmiddel tegen het misbruik van de Wob. Dit is ook in de Wob ondergebracht en wel in de artikelen 8 en 9 van de Wob. In deze artikelen is opgenomen dat bestuursorganen bepaalde informatie zelf openbaar maakt. Het is echter aan het bestuursorgaan zelf om hier zorg voor te dragen, men kan dit niet afdwingen. Naar aanleiding van de resultaten van de gehouden interviews kan geconcludeerd worden dat men steeds bewuster is van het feit dat actief informatie openbaar maken het afhandelen van verzoeken makkelijker maakt. De gemeente Groningen is momenteel bezig met ambtelijke stukken op internet te publiceren. Dit maakt het afhandelen van Wob-verzoeken een stuk efficiënter, slechts met een verwijzing naar de gemeentelijke website. Het toekomst beeld is dan ook dat alles openbaar is, tenzij de gemeente besluit dat het vertrouwelijke informatie is. Transparantie van bestuur staat voorop.

7.1.6 Civielrechtelijke procedure starten wegens misbruik van bevoegdheid (3:13 BW)

Dit is een optie die ik al heb behandeld en die alleen kan werken in zeer extreme gevallen. Misbruik van bevoegdheid wordt dan ook niet snel door de rechter aangenomen.⁹¹

7.1.7 Opschortingsmogelijkheden

Er zijn opschortingsmogelijkheden opgenomen in de Awb en Wob. De mogelijkheid tot specificatie van een verzoek heb ik al eerder genoemd. Mocht er een mogelijkheid tot opschorting plaatsvinden dan wordt de beslistermijn opgeschort en kan er geen ingebrekestelling worden ingediend en zolang zal dus geen dwangsom hoeven worden uitgekeerd.

⁹¹ Rb Rotterdam 21 maart 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:BZ4905.

7.1.8 Artikel 4:15 lid 2, aanhef onder b Awb

In dit artikel wordt de mogelijkheid geboden om de termijn voor het geven van een beschikking op te schorten zolang de vertraging aan de aanvrager kan worden toegerekend. De Raad van State heeft al eens geoordeeld dat het op een onoverzichtelijke wijze indienen van een aanvraag tot het opschorten van de beslistermijn kan leiden.⁹² Het zal van de omstandigheden van het geval afhangen of vertraging aan de indiener kan worden toegerekend.

7.1.9 Aanvraag niet in behandeling nemen

Een bestuursorgaan kan ingevolge artikel 4:5 lid 1 Awb besluiten een aanvraag niet in behandeling te nemen indien de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag. Het vierde lid van ditzelfde artikel bepaalt dat het bestuursorgaan de aanvrager op de hoogte moet stellen van het besluit om de aanvraag niet te behandelen. Dit dient te gebeuren binnen vier weken nadat de daarvoor gestelde termijn is verstreken.

Het bestuursorgaan verbeurt, indien een beschikking op aanvraag niet tijdig wordt gegeven, een dwangsom voor elke dag dat het in gebreke is, doch voor ten hoogste 42 dagen.

Het is voor een bestuursorgaan met het vermoeden met een misbruik verzoek te maken te hebben een mogelijkheid om te wachten op een ingebrekestelling alvorens op het verzoek te beslissen. De kans is aanwezig dat de verzoeker een zo massale Wob-actie heeft gestart dat er geen ingebrekestelling wordt gestuurd. In dat geval zou je een dergelijk verzoek op die manier af kunnen doen. Wordt er toch nog een ingebrekestelling gestuurd, dan heeft het bestuursorgaan nog twee weken om een besluit te nemen. Echter loopt het bestuursorgaan wel het risico op het verbeuren van een dwangsom indien er niet binnen twee weken wordt besloten.

Een bestuursorgaan kan ook de keuze maken om op een (deel van) een verzoek te besluiten. In dat geval kan er geen beroep worden gedaan op de Wet dwangsom, omdat er toch tijdig is besloten. Het bestuursorgaan kan dan besluiten bepaalde informatie openbaar te maken, deels openbaar te maken of helemaal niet. Er wordt dan wel niet volledig aan het verzoek voldaan, maar het besluit is er en dus geen risico op een dwangsom. Er zijn uitspraken van de Raad van State waarin de verzoeker een procedure is gestart omdat deze van mening was dat het bestuursorgaan niet alle informatie had verstrekt. Uit deze uitspraken blijkt dat het niet verstrekken van alle informatie geen aanleiding geeft voor het indienen van een ingebrekestelling en een eventuele dwangsom, want er is immers beslist.⁹³ Echter dient er wel rekening te worden gehouden met een proceskostenvergoeding. Een voorbeeld van een misbruik verzoek waarbij het kennelijk doel niet de informatie was, maar een proceskostenvergoeding is een verzoek uit Aruba. Dit verzoek is binnengekomen bij alle drie de ondervraagde gemeenten alsook bij de gemeente Groningen. De kosten die werden gevorderd bestonden uit de reiskosten- en verblijfkosten van de verzoeker om voor de zitting over te komen vanuit Aruba.

⁹² ABRvS 25 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX2593.

⁹³ ABRvS 30 november , ECLI:NL:RVS:2011:BU6349; ABRvS, 27 maart 2013 ECLI:NL:RVS:2013:BZ7474.

7.1.10 Weigering tot openbaarmaking krachtens artikel 11 Wob

In dit artikel is een weigeringsgrond opgenomen en wel dat ingeval documenten zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, er geen informatie wordt verstrekt met daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Een interessante uitspraak betreffende de weigering krachtens artikel 11 is die van de Afdeling gegeven op 22 januari 2014. De Afdeling motiveert in de tussenuitspraak nogmaals het uitgangspunt van artikel 11 Wob. Hier mocht het college weigeren de documenten openbaar te maken. Het college was, gelet op artikel 11 lid 1 gehouden de persoonlijke beleidsopvattingen niet openbaar te maken.⁹⁴

⁹⁴ ABRvS 22 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:105.

8. De analyse

In dit hoofdstuk worden alle conclusies uit dit onderzoek besproken. Hierbij vindt een vergelijkende inhoudsanalyse plaats waarbij het theoretische gedeelte wordt vergeleken met het empirische gedeelte van het onderzoek. Wat valt op wanneer de theorie en de praktijk elkaar ontmoeten? Op die manier worden de verschillen en de overeenkomsten in kaart gebracht.

8.1 De theorie

De theorie leert ons dat de Wob een in eerste instantie voor de burger vrij gemakkelijke manier is om aan informatie te komen. Het bestuursorgaan heeft een verplichting hieraan mee te werken. Hier rust het gevaar dat de wet voor een ander doel wordt gebruikt dan waarvoor het bedoeld is. Dit betreffen slechts subjectieve elementen die niet in het wettelijk kader zijn opgenomen en dus niet als criteria dienen voor openbaarheid van bestuur. Dit betreft wel de hoofdvraag van dit onderzoek, namelijk zijn er mogelijkheden voor bestuursorganen om zich tegen dit misbruik te wapenen?

Het wettelijk stelsel van de Wob geeft mogelijkheden om een verzoek om informatie af te wijzen. Zo hoeft ingevolge artikel 1, aanhef onder a van de Wob het bestuursorgaan slechts die informatie te overleggen waarover het feitelijk beschikt. Informatie die niet aanwezig is, hoeft niet door het bestuursorgaan te worden vergaard, opgesteld of te worden bewerkt. Het is aldus dit artikel niet de bedoeling dat er nieuwe documenten worden gegenereerd om aan een verzoek te voldoen.

Dat het misbruik niet iets is van de laatste blijkt uit de wetsevaluatie van de Wob in 2003, hier wordt het probleem van megaverzoeken voor het eerst aangekaart. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is er toen een onderzoek gedaan naar de omvang van oneigenlijk gebruik van de Wob. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek lijkt het probleem mee te vallen. De eindconclusie is dan ook dat op basis van de Wob-verzoeken die binnenkomen, die paar misbruik verzoeken opvallen. Deze verzoeken worden volgens het rapport als hinderlijk ervaren door de organisatie.

De Wetgever is zich ook bewust wat voor een impact het misbruik heeft op overheidsorganisaties, zo wordt bijvoorbeeld het initiatiefwetsvoorstel Woo ingediend. Dit initiatiefwetsvoorstel wil de Wet dwangsom niet van toepassing verklaren op de Woo. Tevens is het uitgangspunt dat overheden zelf actiever informatie openbaar moeten gaan maken.

Uit de evaluatie van de Wet dwangsom blijkt dat driekwart van de ondervraagde gemeenten in 2010 te maken hebben gehad met misbruik Wob-verzoeken. Van 21% van het totaal aantal Wob-verzoeken (100%) wordt vermoed dat er sprake is van geld verdienen en 6% van de gemeenten heeft een dwangsom uitgekeerd, of moeten uitkeren voor Wob-verzoeken.

8.2 Rechtspraak

Het lijkt alsof rechters terughoudend zijn in het verbinden van consequenties wanneer het gaat over misbruik van de Wob. De Wet beoogt openbaarheid van informatie en daarom is het aan overheden de taak deze informatie openbaar te maken en wanneer overheden dit niet op tijd doen, is de consequentie dat de burger aanspraak kan maken op een dwangsom. Dat dit niet zo zwart- wit gezien kan worden blijkt uit recente jurisprudentie. Steeds vaker is te zien dat rechters afwijzend reageren op verzoeken waarbij informatie al is verstrekt en men toch een beroep doet op de Wet dwangsom. De terughoudendheid van rechters om consequenties te verbinden aan verzoekers die misbruik van de Wob maken lijkt daarmee aan verandering onderhevig.

8.3 Praktijk

Dat gemeenten last ondervinden van het misbruik van de Wob komt erg duidelijk naar voren in de antwoorden van de respondenten. Zo is bijvoorbeeld voor dit onderzoek aan de respondenten gevraagd of er in het jaar 2013 sprake was van een toename van het aantal misbruik Wob-verzoeken. Hier werd door de respondenten bevestigend op geantwoord.

In het onderzoek ‘omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken’ zijn drie soorten verzoeken als oneigenlijk omschreven. Welke vorm vanuit de praktijk voornamelijk wordt aangeduid als misbruik, zijn verzoeken gericht op het verdienen van geld aan de Wob door middel van inning van proceskosten in bezwaar/ beroepsprocedures of inning van een dwangsom bij niet tijdig beslissen. Deze categorie misbruik blijkt dus het meest voor te komen. De deelvraag ‘komt misbruik van de Wet dwangsom voor bij Wob-verzoeken kan dan ook bevestigend beantwoord worden. Het aantal uitgekeerde dwangsommen levert echter geen schokkende resultaten op. Het zijn dan ook niet de enorme bedragen aan dwangsommen die eruit vliegen waar bestuursorganen mee zitten, het is de tijd en het geld wat het kost om aan verzoeken te voldoen, waarvan men weet dat het wordt ingediend met een ander doel dan het openbaar maken van informatie, wat men frustreert

In de praktijk wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het heffen van leges voor kopieerkosten. Het toezenden van een prijsopgave van de kosten wat een verzoek met zich meebrengt blijkt een effectief middel tegen misbruik verzoeken te zijn.

8.4 Mogelijkheden ter beperking van misbruik aangedragen vanuit de praktijk

Verschillende mogelijkheden zijn er vanuit de praktijk aangedragen om zich tegen het misbruik te kunnen wapenen. Zo blijkt een verzoek tot specificatie van een Wob-verzoek een effectief middel tegen complexe/ omvangrijke verzoeken, waarbij het risico op termijnoverschrijding groot is. Naast de kans dat een misbruik verzoek wordt gespecificeerd erg klein is (dit doordat misbruik verzoeken in grote aantallen naar veel gemeenten verzonden) maakt het specificeren van een verzoek ook de afhandeling van ‘reguliere’ verzoeken makkelijker, men weet nu naar welke informatie gevraagd wordt.

Naar aanleiding van de resultaten van de gehouden interviews kan geconcludeerd worden dat men steeds bewuster wordt van het feit dat actief informatie openbaar maken het afhandelen van verzoeken makkelijker maakt. De gemeente Groningen is momenteel bezig met publiceren van ambtelijke stukken op internet. Dit maakt het afhandelen van Wob-verzoeken een stuk efficiënter, slechts met een verwijzing naar de gemeentelijke website kan aan een verzoek om informatie worden voldaan.

8.5 Conclusie

Dat misbruik van de Wob een probleem is wat speelt bij overheidsorganisaties is evident. Zowel de theorie als de praktijk is zich bewust van het feit dat de Wob in zijn huidige vorm niet voldoet. De Woo beoogt loskoppeling van de Wet dwangsom in het nieuwe openbaarmakingsrecht. Dit initiatief wordt gesteund vanuit de praktijk en het zou zelfs een oplossing bieden voor misbruik verzoeken gericht op het incasseren van een dwangsom. Dit biedt echter geen oplossing voor verzoekers die achter een proceskostenvergoeding aanzitten.

Waarin de theorie en de praktijk van elkaar verschillen is dat in het wettelijk stelsel van de Wob alleen mogelijkheden worden geboden om Wob-verzoeken niet in behandeling te nemen. In de praktijk daarentegen worden mogelijkheden geboden wat het werkproces inzake de behandeling van misbruik verzoeken eenvoudiger en efficiënter maakt. Een voorbeeld hiervan is het aanstellen van een Wob-coördinator of het schrijven van beleid ten aanzien van misbruik Wob-verzoeken.

9. Conclusie

- In het onderzoek ‘omvangrijke en oneigenlijke Wob- verzoeken’ zijn drie soorten verzoeken als oneigenlijk omschreven. Welke vorm vanuit de praktijk voornamelijk wordt aangeduid als misbruik, zijn verzoeken gericht op het verdienen van geld aan de Wob door middel van inning van proceskosten in bezwaar/ beroepsprocedures of inning van een dwangsom bij niet tijdig beslissen. Deze categorie misbruik blijkt dus het meest voor te komen. Het aantal uitgekeerde dwangsommen levert vanuit de resultaten van bovengenoemd onderzoek dan wel vanuit de resultaten van het empirische gedeelte van dit onderzoek geen schokkende resultaten op. Het zijn dan ook niet de enorme bedragen aan dwangsommen die eruit vliegen waar bestuursorganen mee zitten, het is de tijd en het geld wat het kost om aan verzoeken te voldoen, waarvan men weet dat het wordt ingediend met een ander doel dan het openbaar maken van informatie, wat frustreert. Mocht het initiatiefwetsvoorstel, de Woo van kracht worden dan zal het misbruik voor wat betreft het verdienen van geld in de zin van een dwangsom opgelost zijn.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de VNG hebben in 2009 een Monitorcommissie opgericht om de Wet dwangsom te evalueren bij gemeenten. In dit rapport zijn organisatorische knelpunten vermeld. Volgens het rapport heeft dit met name te maken met interne bedrijfsprocessen die niet op orde zijn. Er ontbreekt een adequaat systeem voor het bewaken van termijnen en medewerkers zijn onvoldoende op de hoogte van de Wet dwangsom. Uit de resultaten vanuit de praktijk wordt dit gebrek aan kennis en het belang van kennis dan ook bevestigd. Het woord kennismanagement blijkt dan ook de sleutel tot succes en in dit geval tot verbetering van het werkproces inzake de behandeling van misbruik verzoeken. Het is dan ook van groot belang dat er een Wob-coördinator wordt aangesteld of dat er beleid geschreven wordt ten aanzien van misbruik Wob-verzoeken. Wanneer kennis wordt gegenereerd over de Wob, geeft dat inzicht in de mogelijkheden die er zijn om je als gemeente tegen dit misbruik te wapenen. Op die manier kan gekomen tot een eenvoudige en efficiënte afhandeling van deze verzoeken. Zo kan geworven kennis bijvoorbeeld leiden tot de volgende inzichten en mogelijkheden:

- Zo geeft het wettelijk stelsel van de Wob mogelijkheden om een verzoek om informatie af te wijzen. Dit kan door bijvoorbeeld de tekst van de wet letterlijk te nemen. Nogmaals, tot deze bevinding kan alleen worden gekomen wanneer men hier kennis van heeft. Zo hoeft een bestuursorgaan slechts die informatie te overleggen waarover het feitelijk beschikt. Informatie die niet aanwezig is, hoeft niet door het bestuursorgaan te worden vergaard, opgesteld of te worden bewerkt.
- Kennis van actuele jurisprudentie leert dat de terughoudende rol van rechters in het verbinden van consequenties aan verzoekers die misbruik maken van de Wob wel degelijk aan verandering onderhevig is.

10. Aanbevelingen

Naar aanleiding van dit afstudeeronderzoek bij de gemeente Groningen inzake het misbruik van de Wob, wil ik onderstaande aanbevelingen doen:

- ‘*Scientia Potentia Est*’ of terwijl ‘*Kennis is macht*’: Wees actief in het bijhouden van de laatste jurisprudentie en literatuur. Het is van belang dat een bestuursorgaan haar kennis over de Wob vergroot. Op die manier kunnen de mogelijkheden die ik heb genoemd in dit onderzoek toegepast worden, wat het afhandelen van dergelijke verzoeken een stuk efficiënter maakt
- Wob-coördinator: Stel binnen een afdeling een coördinator aan die het overzicht houdt op binnengekomen Wob- verzoeken, deze verzoeken uitzet naar de juiste collega’s, de termijnen bewaakt en op de hoogte is van de laatste updates als het gaat om de Wob.
- Toets het verzoek aan de weigeringsgronden genoemd in de artikelen 10 en 11 van de Wob. Is er sprake van een weigering? Wees dan bedacht op een tijdig besluit op deze weigering.
- Eens openbaar, altijd openbaar! Informatie al openbaar? Met slechts een verwijzing naar de gemeentelijk website of het toezenden van de informatie kan aan het verzoek worden voldaan. Tegen het toezenden van deze informatie staat geen bezwaar/ beroep open, dit omdat het toezenden dan een feitelijke handeling betreft en dus geen besluit in de zin van de Wob.⁹⁵
- Actief openbaar maken van informatie. Plaats zoveel mogelijk op de gemeentelijke website, houd hierbij wel de artikelen 10 en 11 van de Wob in de gaten (bijvoorbeeld wanneer het gaat om privacygevoelige informatie).
- Vraag een verzoeker om specificatie van het verzoek als dit op een vage manier wordt gesteld. Stel de verzoeker hierbij een termijn van twee weken. Vergeet hierbij niet te vermelden dat de beslistermijn wordt opgeschort (4:15 en 4:5 Awb).
- Vraag leges voor kopieerkosten – dit is een effectief middel gebleken tegen misbruik verzoeken. Ook wanneer gevraagd wordt om de stukken in digitale vorm te verzenden kun je gebruik maken van de legesverordening wanneer de stukken eerst gescand moeten worden, alvorens de stukken verzonden kunnen worden.

⁹⁵ ABRvS 11 januari 2012 ECLI:NL:RVS:2012:BV0572, / ABRvS 11 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW1556.

- Aandacht voor een efficiënter digitaal systeem dat termijnen bijhoudt, wie het verzoek afhandelt, bij wie informatie is uitgezet etc. Dit in combinatie met een Wob-coördinator zorgt voor een betere afhandeling van Wob-verzoeken.
- Aandacht voor de digitalisering van informatie. Op die manier wordt het een stuk eenvoudiger om informatie achterhalen en zodoende aan een verzoek te kunnen voldoen.

Literatuurlijst

Wet & regelgeving

- De Algemene wet bestuursrecht
- De Gemeentewet
- De Grondwet
- De Wet openbaarheid van bestuur

Literatuur

- Bakker 2014
F. Bakker, *Misbruik van de Wet openbaarheid van bestuur*, Nederlands juristenblad, 2014.
- Blankema 2013
F. Blankema, *Wobben via e- mail kan niet meer in Midden- Drenthe*, Binnenlands bestuur, december 2013.
- Brandsen 2004
T. Brandsen, *Over wetten en praktische bezwaren*, Tilburg: Universiteit van T, 2004.
- Bustraan 2013
R.M.J. Bustraan, *Transparante overheid : Grenzen aan openbaarheid*, scriptie Open Universiteit Nederland, september 2013.
- Daalder 2005
E.J.Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid*, proefschrift, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2005.
- Donner & van der Hoeven
A.M. Donner & J. van der Hoeven, *Dient uitoefening van de grondrechten, welke meningsvorming, meningsuiting en informatie betreffen, grondwettelijk nader te worden geregeld?*, Preadviezen, Nederlandse Juristen Vereniging, Arnhem, 196.
- Schelhaas 1979
H. Schelhaas, *De informatieplicht van de overheid*, Zwolle: Waanders 1979.
- Van Haeften, Wils & Grimmus 2010
M. van Haeften, J. Wils & T. Grimmus, *Onderzoek omvangrijke en oneigenlijke Wob- verzoeken*. Eindrapport, Zoetermeer: Research voor Beleid 2010.

- Van den Heykant- Berman 2013
S.N. Van den Heykant-Berman, *Gaat het om de informatie of om de dwangsom?*, scriptie Open Universiteit Nederland, mei 2013.
- Hofman & Van Schagen 2003
J.A. Hofman & J.A. van Schagen, *Openbaarheid van bestuur*. Ars Aequi Cahiers Staats- en bestuursrecht deel 7, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2003.
- Schuijt 2010
G.A.I. Schuijt, *Leidraad voor juridische auteurs. Voetnoten, bronvermeldingen, literatuurlijsten en afkortingen in Nederlandstalige publicaties*, Deventer: Kluwer, 2010.
- Slijkerman 2012
B.C. Slijkerman, *Een stop op de wob*, Universiteit van Amsterdam , juli 2012.
- Slooier & Smallenbroek 2012
J. Slooier & A.J.H Smallenbroek, *Monitor Wet dwangsom*, Den Haag: 2012.
- Spanninga 2013
Karlijn Kina Spanninga, *Een einde aan grenzeloos gebruik van de Wet openbaarheid van bestuur*, Rijksuniversiteit Groningen, augustus 2013.
- VNG 2009
Transparant bestuur, *Een praktische handleiding voor gemeenten over de Wet openbaarheid van bestuur*, Den Haag: VNG 2009.

Elektronische links

- Binnenlands Bestuur, '*Wob als melkkoe*', 19 februari 2010,
<http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/wob-als-melkkoe.149810.lynkx> Geraadpleegd op 20 oktober 2013.
- W. P. Boor, '*Gemeenten mogen geen leges heffen bij Wob-verzoeken, maar wel een kopieervergoeding vragen*', Haarlem, 8 februari 2013,
<http://www.potjonker.nl/Nieuws/Bestuurs-en-overheidsrecht-Gemeenten-mogen-geen-leges-heffen-bij-Wob-verzoek-maar-wel-een-kopieervergoeding-vragen> Geraadpleegd op 10 februari 2013.
- M. Fokke, '*Onzinnige Wob-verzoeken stopt misbruik Wet dwangsom*', Metro 29 januari 2014,
<http://maastricht.pvda.nl/2014/01/29/onzinnige-wob-verzoeken-stop-misbruik-wet-dwangsom/> Geraadpleegd op 12 februari 2014.

- I. Hoegge, *'Belanghebbendebegrip rechtstreeks bij het besluit betrokken belang'*, Hekkelman advocaten en notarissen, 29 oktober 2013, <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuurorganisatie/partners/hekkelman-advocaten-notarissen/belanghebbendenbegrip-rechtstreeks-bij-het.9179504.lynkx>. Geraadpleegd op 3 december 2013.
- Journalismlab, *'Wat is er mis met de Wob? Niks!'*, augustus 2013, <http://www.journalismlab.nl/2013/08/wat-is-er-mis-met-de-wob-niks/>. Geraadpleegd op 13 mei 2014.
- Vereniging voor Nederlandse gemeenten, *'Dossier Leges'*, juli 2012, <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/belastingen/nieuws/geen-leges-voor-afhandelen>. Geraadpleegd op 14 september 2013
- Wet aanpassing Wob, 2 juli 2012, <http://www.internetconsultatie.nl/wetaanpassingwob>, laatst geraadpleegd 30 januari 2014 .
- Vijverberg juristen, *'Rechter kritischer over motivering afwijzing Wob-verzoek'*, Zoetermeer, oktober 2011, http://www.vijverbergjuristen.nl/nl/Publications/bestuursrecht_2011-09-20_107.html Geraadpleegd op 14 september 2013.

Regelgeving en parlementaire stukken

- Begeleidende brief bij - Kamerstukken II , 2012-2013, 29 934, nr. 29
- Kamerstukken II 1974/75, 13 418.
- Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 6-7
- Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 6-7
- Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr.2.
- Kamerstukken II 2008/09, 31 751, nr. A
- Kamerstukken II 1988/89, 18 589, nr. 18.
- Kamerbrief beleid Wob. 31 mei 2011
- Kamerstukken II 2002/03, 28835, nr. 3.
- Kamerstukken II , 2012-2013, 29 934, nr. 29
- Memorie van Toelichting Wet Open Overheid
- Memorie van Toelichting internetconsultatie. Wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur in verband met aanvullingen inzake onredelijke en omvangrijke verzoeken (Wet wijziging Wob) Overheid.nl 13 juli 2012, www.internetconsultatie.nl/wetaanpassingwob
- Memorie van Toelichting, *'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)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 802, nr. 1.

Jurisprudentie

- ABRvS, 8 juni 2011, ECLI:NL:RBAMS:2010:BN2955
- ABRvS, 9 maart 2011, LJN BP7115
- ABRvS, 7 juni, LJN BA 7618
- ABRvS 1 december 2010, LJN BO5702.
- ABRvS 13 december 2006, LJN AZ4307
- ABRvS 11 april 2012, LJN: BW1556
- ABRvS, 26 februari 2008, LJN BC6620
- ABRvS, 4 januari 2001, LJN AL2969, JB 2001,36
- ABRvS, 22 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:105
- ABRvS, 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6884
- ABRvS, 28 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM2629
- ABRvS, 28 april 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8476
- ABRvS, 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1519
- ABRvS, 1 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN5684
- ABRvS, 27 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2165
- ABRvS, 1 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN5684
- Centrale Raad van Beroep, 2 maart 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL4270
- HR, 8 februari 2013, ECLI:NL:PHR:2013:BZ0693
- HR 17 april 2009 LJN BI1253.
- HR, 21 juni 2012, LJN BX0945
- HR 8 februari 2013, LJN BX0945
- HR 8 februari 2013, LJN BX0945
- Rb Middelburg, 31 december 2009, ECLI:NL:RBMID:2009:BK8065
- Rb Noord-Holland 12 februari 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:BZ1393, LJN BZ1393
- Rb Oost-Brabant, 26-04-2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:CA3250
- Rb Roermond 31 juli 2012, ECLI:NL:RBROE:2012:BX3992
- Rb Rotterdam, 5 september 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:6681
- Rb Rotterdam, 5 september 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:6681
- Rb Zutphen, 30 december 2004, ECLI:NL:RBZUT:2004:AR8495

Afkortingenlijst

AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
HR	Hoge Raad
MVT	Memorie van Toelichting
Rb	Rechtbank
RvS	Raad van State
VNG	Vereniging voor Nederlandse Gemeenten
Wob:	Wet openbaarheid van bestuur
Woo:	Wet open overheid

Bijlagen

Bijlage 1 : Checklist

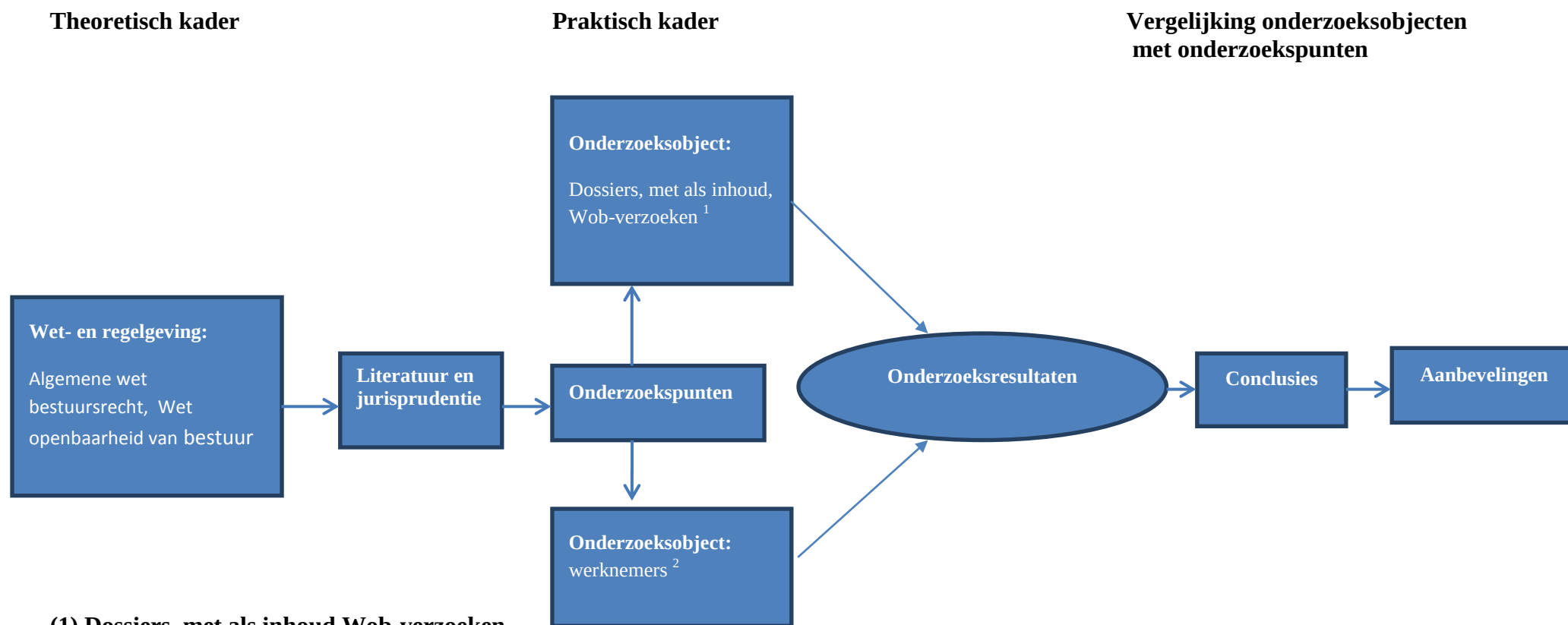
1: Is er sprake van misbruik van de Wob?

Indicatoren voor ‘kennelijk’ misbruik:

- Verzoeken die niet primair worden ingediend om informatie te verkrijgen over een bestuurlijke aangelegenheid
- Verzoeken die het oogmerk hebben om er geld mee te verdienen door middel van het innen van een dwangsom bij niet tijdig beslissen of een proceskostenvergoeding uit een bezwaar- en / of beroepsprocedure
- Verzoeken die het doel hebben het bestuursorgaan te frustreren en/of te vertragen
- Voorgeschiedenis tussen bestuursorgaan en verzoeker
- De aard en omvang van de correspondentie tussen verzoeker en het bestuursorgaan
- De toon van het verzoek
- Verzoeken ingediend per e- mail
- Gericht tot vele andere gemeenten
- Er wordt een duidelijk beroep op de Wet dwangsom in het verzoek vermeld
- De behandeling van het verzoek leidt tot een substantiële en disproportionele financiële en administratieve last voor het bestuursorgaan.⁹⁶

⁹⁶ Universiteit van Utrecht 2010.

Onderzoeksmodel



(1) Dossiers, met als inhoud Wob-verzoeken

(2) Werknemers binnen zowel de gemeente Groningen als binnen drie andere gemeenten

Bijlage 3: Interviews

mr. W.J. Reinders
Juridisch adviseur
Gemeente Assen

- Wat verstaat u onder misbruik van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob)

Antwoord: Zoals wij daar tegenaan kijken is dat enerzijds dat zodra wij in de gaten krijgen, dit is een speculant, het gaat deze persoon om geldelijk gewin, dus het niet halen van termijnen, de Wet dwangsom en beroep komt om het hoekje kijken dan hebben wij de indruk van hey dit is een oneigenlijk verzoek. Ook het frustreren van het bestuursorgaan, van het ambtelijk proces, dat er zoveel gevraagd wordt dat je weet van dit kan niet eerlijk, niet oprecht meer zijn. Dat zijn voor ons de twee elementen.

- Om wat voor soort informatie wordt er gevraagd in de verzoeken? (informatie wat al openbaar is, privacygevoelige informatie)

Antwoord: Van alles. Zowel informatie dat al openbaar is als privacygevoelige informatie. Informatie dat je gewoon in de stadsgidsen kunt vinden of op de internetpagina van de gemeente Assen. Ook wel privacygevoelige informatie en dan is het voor ons belangrijk om goed te checken of dit wel of niet mee kan.

- Worden de termijnen vaak gehaald of wordt er vaak verdaagd?

Antwoord: In 2013 hebben wij 20 maal verdaagd. Dus dat is op zich qua aantal wel veel, maar als je kijkt naar het totaal aan binnengekomen Wob-verzoeken dan valt het wel mee. Wel zijn alle termijnen gehaald, dus hebben wij geen dwangsommen hoeven uitkeren. Over het jaar 2013 hebben wij 70 Wob-verzoeken binnen gekregen als gemeente waarvan wij zelf hebben geïnterpreteerd dat daarvan 52 oneigenlijk waren en waarvan er 22 per e-mail binnenkwamen.

- Hoe vaak is er binnen uw gemeente een dwangsom uitgekeerd omdat niet tijdig is beslist? (over het jaar 2013?)

Antwoord: Er is geen dwangsom uitgekeerd.

- Zo ja, hoeveel is er uitbetaald?

Antwoord: Er is geen dwangsom uitgekeerd.

- Denkt u of weet u dat uw bestuursorgaan last van misbruik heeft? Zo ja, waar blijkt dit uit?

Antwoord: Je hebt last van misbruik als je het gevoel hebt dat je de organisatie keihard moet laten werken voor een antwoord waar de aanvrager eigenlijk niks mee doet, het terzijde legt en alweer aan het denken is over een volgend verzoek en hoe het een bestuursorgaan dwars kan liggen wat betreft de termijnen.

- Hoe ontvangt u Wob-verzoeken? Wat is het aantal? (of de verhouding) schriftelijke en/of elektronische verzoeken?

Antwoord: Vaak via de e-mail. We hebben daarom ook net een besluit genomen om de e-mail verzoeken niet meer in behandeling te nemen. Dat besluit is vorige week genomen.

- Hoe worden de termijnen binnen uw gemeente bijgehouden? Is dit schriftelijk of elektronisch?

Antwoord: Digitaal

- Op wat voor manier wordt er op een verzoek gereageerd: schriftelijk of elektronisch?

Antwoord: Wanneer wij een verzoek per e-mail binnenkrijgen reageren we daar in principe schriftelijk op.

- Heeft u weleens geprobeerd een ‘misbruik- verzoek’ te weigeren?, en zo ja op grond waarvan?

Antwoord: Nee dat hebben we alleen gedaan tot nu toe door middel van een ontmoedigingsbeleid waarin wij aangeven kopieerkosten in rekening te brengen bij enorme verzoeken. Dat mensen zich ook bewust worden van de kosten die zulke verzoeken met zich meebrengen.

- Wordt er binnen uw gemeente bijgehouden hoeveel tijd en geld de gemeente kwijt is met de afhandeling van Wob-verzoeken?

Antwoord: Intern hebben wij een inschatting gemaakt van ongeveer 10 uur per verzoek.

- Is er binnen uw gemeente ook sprake van een Wob-beleid? Zo ja hoe ziet dit beleid er uit?

Antwoord: Ja er is sprake van een soort Wob- coördinator. Er is een persoon verantwoordelijk voor de Wob-verzoeken. Zij houdt de termijnen bij, zet de verzoeken uit en maakt de besluiten. Ook hebben wij dus de weg van de e-mail afgesloten, dat is ook een stukje beleid wat wij hebben ten aanzien van de Wob-verzoeken. We hebben een strikte toepassing van het begrip document, dat daar weinig rek in zit, hoe wij daar naar kijken. Het moet echt daadwerkelijk een document zijn, wij gaan niet zelf iets creëren.

Oplossingen vanuit of voor het bestuursorgaan tegen misbruik verzoeken

- Vindt u dat een Wob-verzoeker een belang moet gaan stellen?

Antwoord: Nee, ik vind dat je dan zo in het voortraject zit, dan ben je al heel erg aan het juridificeren. Je bent dan al bezig met een belangenafweging waarvan je niet weet hoever die belangenafweging moeten gaan strekken. Ik zie daar niet zoveel in. Mensen hebben recht op informatie, ik zie dat wel als iets hoogstaands. Wat het belang daarachter is, dat is voor mij niet zo heel erg interessant. Want als je dat ook nog een keer zou moeten gaan afwegen, dan krijg je daar weer jurisprudentie over en hoever strekt dat belang. Daar wil ik mij eigenlijk helemaal niet in gaan treden.

- Vindt u dat er een verlenging van de wettelijke behandelingstermijnen moet komen, en zo ja waarom?

Antwoord: Dat hoeft voor ons niet. Wij redden het wel allemaal binnen de termijnen.

- Heeft u zelf nog een oplossing met betrekking tot het misbruik van de Wob?

Antwoord: Het toezenden van een prijsopgave van de kosten wat het verzoek met zich meebrengt (kopieerkosten) en het afsluiten van de weg via de e-mail. Ook het aanstellen van een soort Wob- coördinator is erg van belang, die wordt bijgestaan door juristen waar vragen aan gesteld kunnen worden. We zitten heel strak op de afdelingen om verzoeken uit te zetten en ook om de antwoorden op verzoeken binnen te halen.

Ook zou het een goede oplossing zijn om de Wet dwangsom los te koppelen van de Wob. Dan worden er weer verzoeken ingediend met gerichte vragen waar vervolgens ook wat mee gedaan wordt.

Initiatiefwet Wet open overheid

Zoals u ongetwijfeld al heeft gelezen hebben Groenlinks en D66 een initiatiefwet gepresenteerd die de Wet openbaarheid van bestuur moet vervangen. De Wet open overheid heeft als doel om overheden transparanter te maken. Overheden moeten meer uit eigen beweging bepaalde informatie openbaar maken

- Wat is uw reactie op dit initiatiefwetsvoorstel?

Antwoord: Het loskoppelen van de Wet dwangsom is wel een oplossing, al denk dat dat er altijd wel ergens een maas in de wet zit waar mensen misbruik van maken.

- Denkt u dat het actiever openbaar maken van informatie het misbruik kan voorkomen?

Antwoord: Ja ik vind het een heel goed streven om zoveel mogelijk openbaar te maken en veel aandacht aan transparantie te besteden. De basisgedachte van wij moeten meer openbaar maken vind ik prima.

- Heeft u weleens telefonisch contact opgenomen met een verzoeker om meer duidelijkheid te verkrijgen op het verzoek?

Antwoord: Dat doen wij weleens, alleen vaak zijn verzoekers slecht te bereiken.

- In het wetsvoorstel staat een anti-misbruik bepaling. Ook wordt de Wet dwangsom losgekoppeld. Denkt u dat hiermee een einde komt aan het misbruik van de Wob?

Antwoord: Dat is op zich hartstikke mooi, maar dan moet het wel praktisch en goed toepasbaar zijn en als ik hem lees hoe hij er nu staat, dan denk ik van daar kan ik helemaal niks mee. Het idee van een anti misbruikbepaling is goed maar dan moet het wel op een doeltreffende manier gebeuren dat het praktisch uitvoerbaar is.

- Extra opmerkingen?

- Wat verstaat u onder misbruik van de Wet openbaarheid van bestuur?

Antwoord: Als iemand informatie vraagt en dat niet vraagt om de informatie maar voor een ander doel. Als iemand informatie vraagt om er wat mee te doen, hetzij studieobjecten hetzij andere dingen, dan kun je nog zeggen daar is het eigenlijk niet voor bedoelt. We hebben ooit gehad dat iemand die een scriptie moest schrijven de toen nog 416 gemeenten aanschreef met omvangrijke verzoeken en dat met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur. Dat levert veel meer aversie op dan support. Je kunt veel beter zoals jij dat nu doet, contact opnemen en zeggen wat je doel is. Dan weet je ook dat iemand daar een serieus belang bij heeft. Een ander belang dat iemand zou kunnen hebben zijn dwangsommen. Dat is natuurlijk een van de urgente belangen en in de Gemeente Dordrecht speelde de kwestie van iemand die querulant was en dwars wilde liggen, dan kan je ook een belang hebben, maar dan is het meer frustratie, het frustreren van een bestuursorgaan. De rechter neemt een beroep op misbruik niet makkelijk aan. Er is nog een variant, dat als het in redelijkheid niet van een gemeente gevergd kan worden een bepaalde weigeringsgrond gebruikt kan worden, dit is artikel 7 lid 2 van de Wob. Dat kan inhouden dat wanneer iemand heel veel vraagt, je hem zou kunnen voorstellen om kennis te nemen van de dossiers, in plaats van dagenlang kopieën te maken.

- Om wat voor soort informatie wordt er vaak gevraagd in verzoeken?

Antwoord: Informatie rond declaraties van bestuurders, informatie rondom vergunningen en de processen daarom. Informatie rondom dwangsommen, hoeveel er zijn opgelegd en hoeveel ingebrekestellingen, informatie rondom Wob-verzoeken.

- Worden de termijnen vaak gehaald, of wordt er vaak verdaagd?

Antwoord: Er wordt wel vaak verdaagd omdat er soms grote hoeveelheden gevraagd worden. Bijvoorbeeld wordt er dan vlak voor de kerstvakantie een groot verzoek gedaan, dan zit je ook met onderbezetting en dan is het lastig om de termijn te halen.

- Hoe vaak is er binnen uw gemeente een dwangsom uitgekeerd / uitbetaald omdat er niet tijdig is beslist? (over het jaar 2013)

Antwoord: Dit is twee keer voorgekomen sinds de inwerkingtreding van de Wet dwangsom in 2009. Beide keren had het te maken met administratieve onzorgvuldigheden van onze kant. Een keer was een verzoek niet goed binnengekomen, het verzoek was in de fax blijven hangen en kwam er pas later uit en toen was de termijn al verlopen. Bij de tweede keer hadden wij alle informatie al verstrekt, dit was meteen door een medewerker verstrekt, die had alles op de mail gezet, maar geen besluit genomen. Toen ontbrak dus de formele besluitvorming en toen was er dus iemand die wilde een formeel besluit. Dit hebben we nog geprobeerd tegen te houden maar dit is niet gelukt. We hebben toen 1.260 euro moeten

betalen. Dit was typisch zo'n situatie van iemand die de informatie al heeft, maar het doel het verdienen van geld was. Dan moet je je verlies ook maar nemen.

We hebben onze organisatie nu onderverdeeld in vier clusters van organisatieonderdelen, per clusters een bedrijfsbureau. Bij het bedrijfsbureau zit iemand met een juridisch taakveld die coördineert of doet zelf de Wob-verzoeken af. Dit hebben wij vorig jaar geregeld toen het aantal verzoeken toenam. Het vergt toch vrij specifieke kennis, dan is het goed om het niet bij alle werknemers te laten, maar toch bij een paar mensen die ook verstand hebben van de ontwikkeling van de rechtspraak en kennis van de wet en ook in staat zijn om een fatsoenlijk besluit te maken. Wij hebben nu ook op onze website een soort checklist gemaakt waarin de weigeringsgronden van de Wob zijn opgenomen en men zo makkelijk kan zien of er een van toepassing is. Door decentraal te werken heb je soms toch nog te weinig kennis op onderdelen. Doordat we nu bij de bedrijfsbureaus wat eerstelijnskennis hebben kunnen we de verzoeken makkelijker afdoen. Er is eigenlijk sprake van een soort 'wob-functionaris' die in de gaten houdt of verzoeken op de juiste manier worden afgedaan en die de termijnen bewaakt.

- Heeft een bestuursorgaan last van misbruik van de Wob?

Antwoord: Ja, ik heb hier net al het een en ander over gezegd. U kent vast wel het verzoek van Nicky Voorbach, wij hebben hier een artikel over geschreven wat op de site van het Binnenlands Bestuur is verschenen over hoe wij het afgedaan hebben. Hier werd ook heel veel informatie gevraagd en wij hebben aan het verzoek voldaan met een simpele verwijzing naar de website.

- Hoe ontvangt u Wob-verzoeken en om hoeveel verzoeken gaat het?

Antwoord: E-mail, overwegende mate e-mail en een enkele keer per brief, vier van de vijf Wob-verzoeken komen per e-mail binnen. We krijgen ongeveer 1 Wob-verzoek per week binnen. Waarvan er, als je het misbruik percentage wilt weten, dan schat ik in dat dat een minderheid is, ongeveer 20 per jaar. In percentages lijkt dit dus wel mee te vallen, wanneer er sprake is van misbruik gaat het vaak om grote aantallen en om nonsens verzoeken, het leidt nergens toe en het is frustrerend dat het alleen maar gaat om het proces te dwarsbomen. Dit zijn dus de redenen waarom het zo'n negatieve impact heeft. Het brengt ontzettend veel werk met zich mee. Wij hebben bijvoorbeeld een verzoek gehad over straatstenen, over hoeveel straatstenen er per vierkante meter overeind staan. Dit zijn natuurlijk verzoeken waarvan je zegt, dit lijkt me nou niet bepaald een bestuurlijke aangelegenheid.

- Hoe worden de termijnen binnen uw gemeente bijgehouden?

Antwoord: Wij krijgen een signalering vanuit ons postsysteem. Dit is natuurlijk aangepast aan de termijnen van de Wob. We krijgen een signaal wanneer de termijn verstrijkt. Dit systeem heet Corza (document management systeem). Je brieven komen dan in het rood te staan in je werkvoorraad.

- Op wat voor manier wordt er op een verzoek gereageerd: schriftelijk of elektronisch?

Antwoord: Bij voorkeur per brief.

- Heeft u weleens geprobeerd een ‘misbruik’ verzoek te weigeren? En zo ja op grond waarvan?

Antwoord: Ontbreken van bestuurlijke aangelegenheid, weigeren omdat de informatie niet beschikbaar was en die gaan wij dus ook niet maken, dat hoeft ook niet. Wij hebben nog nooit een verzoek geweigerd omdat het teveel was, dus misbruik van bevoegdheid. Dit hebben wij weleens in overweging genomen. Dit is volgens de jurisprudentie nog te riskant. Meestal proberen wij in contact te komen met de verzoeker, maar dat is typisch iets wat bij misbruik verzoeken zo lastig is. Bij serieuze verzoeken dan bel je even, kun je even overleggen wat ze precies willen hebben. Dat werkt over het algemeen heel goed.

- Wordt er binnen uw gemeente ook bijgehouden hoeveel Wob-verzoeken er jaarlijks worden verleend/geweigerd over het jaar 2013? Is er sprake van een toename ten opzichte van andere jaren?

Antwoord: Nee, daar zijn wij nu wel mee begonnen sinds september. Ik merk de laatste maanden niet zozeer meer een toename, maar vooral in de zomer was het wel vrij veel. Dat is vaak een tijd waarin het ambtelijk apparaat wat uitgedund is en de kans op termijnoverschrijding het grootst is.

- Wordt er binnen uw gemeente bijgehouden hoeveel tijd en geld de gemeente kwijt is met de afhandeling van Wob-verzoeken?

Antwoord: Dit hebben wij nog niet gedaan, maar gaan wij nu wel doen. Mijn schatting is dat wij er ongeveer vier uur per week mee bezig zijn per cluster. Dit zal in de andere clusters hetzelfde zijn. Het gaat dan om loonkosten, kopieerkosten en kosten voor het opzoeken, je komt dan op een aanzienlijk bedrag uit.

- Is er binnen uw gemeente ook sprake van een Wob-beleid?

Antwoord: We hebben de uitvoering een beetje gestroomlijnd waardoor we er eerder van verzekerd zijn dat we binnen de termijn afhandelen. Ook delen we onderling veel kennis uit en proberen we maximaal openbaar te zijn door zoveel mogelijk informatie op de website te zetten. Dit werkt alleen niet voor alle verzoeken, zoals ik net ook al zei het verzoek over de stoeptegels, zulke informatie ga je niet op een website plaatsen.

Oplossingen tegen het misbruik van de Wob

- Vindt u dat een Wob-verzoeker een belang moet gaan stellen?

Antwoord: Ja. Oplossingen kunnen zijn leges voor het behandelen van het verzoek en ook voor de tijd dat ermee gemoeid gaat, dat zou je in rekening kunnen brengen. Leges voor het in behandeling nemen van een bouw aanvraag zijn vele malen hoger terwijl hier ook gewoon sprake is van een burger dat iets wil van een bestuursorgaan. Wanneer je om een specifieke dienst van de overheid vraagt dan moet je er ook rekening mee houden dat die dienst een prijs heeft. Een normale vraag hoeft normaal gesproken ook niet veel te kosten, maar die excessieve vragen met veel informatie, die kosten veel geld.

Ook ben ik van mening dat het stellen van een belang een goede oplossing zijn.

- Vindt u dat er een verlenging van de wettelijke behandelingstermijnen moet komen, en zo ja waarom?

Antwoord: Dat is in principe geen oplossing. Ik vind dat we normaal gesproken serieuze verzoeken serieus moeten behandelen, dus binnen de behandelingstermijn. Als we dit niet goed doen mogen we best een dreiging van een dwangsom hebben, dan kunnen we het alsnog goed doen. Ik heb liever dat de echte misbruikers buiten de deur gehouden worden

- Heeft u zelf nog een oplossing met betrekking tot het misbruik van de Wob?

Antwoord: Ik zou zeggen laat de mensen die een verzoek indienen stellen dat ze een belang hebben, dus belanghebbend zijn bij de informatie.

Initiatiefwetsvoorstel Wet Open Overheid

- Wat is uw reactie op het initiatiefwetsvoorstel?

Antwoord: In het voorstel wordt vooral gehamerd op het uit eigen beweging actief openbaar maken van informatie. Hier zijn wij ook voorstander van, maar er is informatie die gewoon zo weinig relevant is voor mensen (straatstenen verzoek, materiaal waaruit flitspalen bestaan) dat ga je niet op een website plaatsen. Actief openbaar maken van relevante informatie vind ik een goede zaak.

- Wat vindt u van de anti-misbruikbepaling en de loskoppeling van de Wet dwangsom?

Antwoord: Ik ben van mening dat de verzoeker een belang moet stellen, dit lijkt mij een betere oplossing dan een antimisbruikbepaling. Afschaffing van de Wet dwangsom zou zeker een oplossing zijn voor het buiten de deur houden van geldzoekers. Er zou dan ook een afname plaatsvinden van de categorie met financiële redenen een Wob-verzoek indienen.

Jelle de Muick
Jurist
Gemeente Midden- Drenthe

- Wat verstaat u onder misbruik van de Wet openbaarheid van bestuur? (hierna: Wob)

Antwoord: Het is heel lastig om precies te zeggen wanneer het gaat om misbruik van de Wob, ook omdat je geen belang hoeft aan te tonen bij de Wob. Het is een beetje hetzelfde als met misbruik van recht. Je kunt er moeilijk een vinger op leggen. Het is een soort gevoel wat je krijg bij een verzoek. Als er in een brief al wordt aangegeven dat het verzoek kan worden afgekocht dan staat het als een paal boven water dat het gaat om misbruik.

Het gaat vaak over mensen uit het westen van het land, Utrecht, Rotterdam, die hele grote hoeveelheden aan informatie vragen waar vaak niet goed aan is te komen. Dat weten zij zelf ook. Zij denken als wij maar hele ingewikkelde vragen stellen, dan hebben ze er als gemeente wel genoeg moeite mee en dan willen ze het wel afkopen. Dit kost ontzettend veel tijd en geld om het te beantwoorden. Als het nou ging om een onderzoek, bijvoorbeeld voor een scriptie bij een universiteit, of een echt onderzoek, dan pak je dat als verzoeker anders aan. Dit zijn gewoon particulieren en als er dan wordt gegoogeld naar de namen van verzoekers dan kom je niets tegen, dus dan ligt het er wel dik bovenop. Het zijn dus de omvangrijke/complexere verzoeken waar wij het meeste last van ondervinden. Die verzoeken waarvan ook de verzoeker zelf moet kunnen begrijpen dat het onmogelijk is om al die informatie te verzamelen. Tevens zijn de vragen in die verzoeken vaak op een erg onduidelijke manier gesteld waardoor het lastig is om te begrijpen wat nou eigenlijk precies gevraagd wordt.

- Om wat voor soort informatie wordt er gevraagd in de verzoeken?(informatie wat al openbaar is, privacygevoelige informatie)

Antwoord: Vaak over bezwaarschriften en over vergunningen. Er is een keer een verzoek geweest waarin werd gevraagd om alle vergunningen van 2005 tot heden. Daar inzicht in, doorgangstermijnen en afhandelingstermijnen. Dat is gewoon echt niet inzichtelijk.

- Worden de termijnen vaak gehaald of wordt er vaak verdaagd?

Antwoord: De termijnen worden bijna altijd gehaald. Soms wordt er wel geprobeerd om het op een andere manier af te doen. We proberen het af te doen met een tegenvraag, vaak wordt er dan niet meer op gereageerd. Wanneer een verzoek niet specifiek genoeg is stellen wij een wedervraag en binden we daar een korte termijn aan vast. Hier wordt vaak niet op gereageerd en dan stellen wij het verzoek buiten behandeling. Dit gebeurt vaak met de zogenaamde 'bulkverzoeken' die verzoeken die ook bij heel veel andere gemeenten binnenkomen. Zij krijgen natuurlijk van heel veel gemeenten antwoord en dan denken zij van laat maar, als er maar een paar gemeenten te laat zijn, hebben zij rendement. Zij spelen gewoon een soort spel. Er is binnen onze gemeente nog niet vaak verdaagd, we proberen de 'gewone' verzoeken gewoon binnen de termijn af te handelen.

- Hoe vaak is er binnen uw gemeente een dwangsom uitgekeerd omdat niet tijdig is beslist? (over het jaar 2013?)

Antwoord: Over het jaar 2013 is er 1 keer een dwangsom uitgekeerd.

- Zo ja, hoeveel is er uitbetaald?

Antwoord: Weet het zo niet meer

- Denkt u of weet u dat uw bestuursorgaan last van misbruik heeft? Zo ja, waar blijkt dit uit?

Antwoord: Het misbruik van de Wob blijkt vooral uit die bulkverzoeken. Die verzoeken die naar, laten we het zo zeggen, alle gemeenten in Nederland worden verstuurd, met omvangrijke en complexe vragen en die zijn gericht op het innen van een dwangsom. Wij hebben als gemeente ook veel contact met andere gemeenten uit de omgeving. We komen regelmatig bijeen en dan hebben we het ook over binnengekomen Wob-verzoeken. Dan zie je dat verzoeken bij meerdere gemeenten binnenkomen.

- Hoe ontvangt u Wob-verzoeken? Wat is het aantal? (of de verhouding) schriftelijke en/of elektronische verzoeken?

Antwoord: De bulkverzoeken gaan via de mail en er zijn ook genoeg verzoeken die via de post of web-formulier binnenkomen.

- -Hoe worden de termijnen binnen uw gemeente bijgehouden? Is dit schriftelijk of elektronisch

Antwoord: We hebben een digitaal systeem, sinds 2008.

- Op wat voor manier wordt er op een verzoek gereageerd: schriftelijk of elektronisch?

Antwoord: Wij hebben nu de weg van de e-mail afgesloten. Toen wij dit nog niet hadden gedaan reageerden wij ook via de mail op een verzoek wat op die manier was binnengekomen. Anders gewoon schriftelijk natuurlijk. Het indienen via het web formulier komt bijna niet voor. Dit vinden mensen vaak te veel werk en onhandig.

- Heeft u weleens geprobeerd een 'misbruik- verzoek' te weigeren?, en zo ja op grond waarvan?

Antwoord: Wij doen dit door te vragen om nadere toelichting en daar een termijn aan vast te binden. Dit zijn dan wel die verzoeken waaruit niet kan worden opgemaakt wat er precies gevraagd wordt. Als een verzoek heel specifiek is, dan kun je die vrij makkelijk beantwoorden. Vaak zijn het die bulkverzoeken die erg onduidelijk zijn en daarom vragen wij te specificeren.

- Wordt er binnen uw gemeente bijgehouden hoeveel Wob-verzoeken er jaarlijks worden verleend en/of geweigerd over het jaar 2013? Heeft u het idee dat er sprake is van een toename ten opzichte van andere jaren?

Antwoord: Ik denk bij ons zo'n 30 of 40 per jaar. Ik weet het niet precies want er worden ook veel verzoeken door collega's afgedaan. Er is zeker sprake van een toename. Enkele jaren geleden kwamen de eerste, sinds de inwerkingtreding van de Wet dwangsom is het sterk toegenomen. Toen kwam het ook in de publiciteit dat je er veel geld mee kon verdienen. Daarna is het weer een tijdje afgenomen maar sinds het begin van 2013 is er weer sprake van een sterke toename van Wob-verzoeken.

- Wordt er binnen uw gemeente bijgehouden hoeveel tijd en geld de gemeente kwijt is met de afhandeling van Wob-verzoeken?

Antwoord: Dit worden door ons niet bijgehouden.

- Is er binnen uw gemeente ook sprake van een Wob-beleid? Zo ja hoe ziet dit beleid er uit?

Antwoord: Er is geen sprake van een officieel Wob beleid. Wel is er beleid dat als er een Wob verzoek binnenkomt, hij naar een collega gaat. Dus verzoeken waarin specifiek naar de Wob wordt gerefereerd. Die collega zorgt dat het uitgezet wordt naar collega's maar is verantwoordelijk voor het afdoen van de Wob-verzoeken.

Oplossingen vanuit of voor het bestuursorgaan tegen misbruik verzoeken:

- Uw gemeente heeft het indienen van Wob-verzoeken via de mail onmogelijk gemaakt. Kunt u mij daar iets meer over vertellen?

Antwoord: Wij hebben geconstateerd dat er heel veel werk in die bulk verzoeken zit waarvan wij denken van ja waar doen we het voor, ja om de dwangsom te ontlopen maar dat is dan ook de enige reden. Dit kost ontzettend veel tijd, dit terwijl wij ook nog allemaal andere dingen te doen hebben. Deze verzoeken komen alleen maar via de e-mail binnen. Daarom hebben wij ervoor gekozen om de weg via de e-mail af te sluiten. Wij hebben dit intern besloten, er zijn ook meerdere gemeenten die dit al deden. Wij denken dat dit de enige manier is om weerstand tegen die bulkverzoeken te bieden. Het is bij ons ook helemaal niet de bedoeling om weerstand te bieden tegen Wob verzoeken in het algemeen. Het is een goed recht en in het belang van de democratie, dus wij hebben dan ook helemaal geen belang om het mensen onmogelijk te maken, of te bemoeilijken. Als wij via de mail 'normale' verzoeken zouden binnen krijgen dan zouden wij het natuurlijk gewoon afhandelen. Het zijn juist die bulkverzoeken waarvan wij weten dat het om het geld te doen en er geen belang is bij de informatie die wij buiten de deur willen houden.

- Vindt u dat een Wob-verzoeker een belang moet gaan stellen?

Antwoord: Nee, dat is ook niet het uitgangspunt van de Wob.

- Vindt u dat er een verlenging van de wettelijke behandelingstermijnen moet komen, en zo ja waarom?

Antwoord: Nee, dat zet geen zoden aan de dijk.

- Heeft u zelf nog een oplossing met betrekking tot het misbruik van de Wob?

Antwoord: Ik denk dat het afsluiten van de weg van de e-mail een oplossing is tegen bulkverzoeken.

Initiatiefwet Wet open overheid

Zoals u ongetwijfeld al heeft gelezen hebben Groenlinks en D66 een initiatiefwet gepresenteerd die de Wet openbaarheid van bestuur moet vervangen. De Wet open overheid heeft als doel om overheden transparanter te maken. Overheden moeten meer uit eigen beweging bepaalde informatie openbaar maken

- Wat is uw reactie op dit initiatiefwetsvoorstel?

Antwoord: Het nadeel van actief openbaar maken is dat informatie niet terug te vinden is op de website. Er wordt zoveel informatie op de website geplaatst dat mensen het niet meer kunnen terugvinden. Het is voor mensen niet toegankelijk om informatie te vinden. Mensen begrijpen niet hoe ze hier informatie vandaan kunnen halen. Het is lastig zoeken voor de burger. Door de digitalisering van de archiefwet en andere wetten wordt er ook al heel veel gedaan om alles actief openbaar te maken. Het zoeken naar informatie is gewoon een heel groot probleem. Dit ligt overal en nergens en het kost ontzettend veel tijd om dit uit te zetten naar collega's en zo aan het verzoek te kunnen voldoen. Ik vind het goed dat de Wet dwangsom wordt losgekoppeld in de Woo, hier hoeft echter geen nieuwe wet voor te komen, dat zou ook zo kunnen. Ik denk dat dit een oplossing is m.b.t. misbruik van de Wet. Ik vind het ook goed dat het toepassingsbereik wordt uitgebreid.

- Heeft u weleens telefonisch contact opgenomen met een verzoeker om meer duidelijkheid te verkrijgen op het verzoek?

Antwoord: Ja dit is weleens gebeurd. Vaak zijn alleen de mensen van de bulkverzoeken onbereikbaar of hebben geen telefoonnummer op het verzoek staan, deze kun je dus niet bereiken. Ik denk ook dat veel verzoekers niet onder eigen naam een verzoek indienen.

- In het wetsvoorstel staat een anti-misbruik bepaling. Ook wordt de Wet dwangsom losgekoppeld. Denkt u dat hiermee een einde komt aan het misbruik van de Wob?

Antwoord: Het is lastig om een verzoek aan te duiden als oneigenlijk verzoek, je kan er geen vinger op leggen. Ook al heb je een sterk vermoeden, je kan het nooit echt zeggen. Het is eigenlijk ook geen misbruik van de Wob, maar misbruik van de Wet dwangsom.

- Extra opmerkingen?

Nogmaals wij zijn er voor om de burger informatie te verschaffen. Wij zijn ons verplicht om zo snel mogelijk aan een verzoek te voldoen. Het is erg jammer dat er misbruik van wordt gemaakt.

Bijlage 4: voorbeelden misbruik verzoeken


Den Haag, 11 september 2013
Betreft: wob-verzoek

Geachte heer/mevrouw,

Inzake de hieronder genoemde bestuurlijke aangelegenheden verzoek ik op basis van de Wet Openbaarheid van Bestuur meer informatie, en richt ik mij hierbij dus tot u met enkele verzoeken. Gelet op het wettelijk kader verzoek ik U een beslissing te nemen over de passieve openbaarmaking van alle documenten, die gaan over of betrekking hebben op:

- 1. Alle vergunningen die zijn afgewezen door uw gemeente, alsmede;*
- 2. De gronden waarop deze vergunning(en) is/zijn afgewezen, alsmede;*
- 3. Alle vergunningen die zijn verstrekt door uw gemeente, alsmede;*
- 4. De gronden waarop deze vergunning(en) is/zijn verstrekt, alsmede*
- 5. De aanvra(a)g(en) van de vergunning(en) in originele vorm. Daarmee wil ik zeggen, zoals de aanvra(a)g(en) bij uw gemeente is/zijn binnen gekomen.*
- 6. De dienstdoende(n) ambtenaar(en) die de verzoek(en) heeft/hebben behandeld.*
- 7. Een uitzetting van de nominale kosten van de behandeling van alle vergunningen die uw gemeente hebben toegewezen/afgewezen. Anders gezegd: wat kost de behandeling van een vergunning. Dit verzoek strekt zich tot elke vergunning afzonderlijk. Ik wil dus per vergunning een kostenplaatje.*
- 8. De achterliggende gedachten van de weigering/toezegging van een vergunning. Dit specificeer ik aan de hand van een voorbeeld. Uw gemeente kan een kapvergunning weigeren uit milieuoverwegingen. Uw gemeente kan een horecavergunning toewijzen uit economische overwegingen.*
- 9. De kosten die uw gemeente doorberekend aan de aanvragers. Ik verzoek om het kostenplaatje van alle mogelijke vergunning(en) die ik kan aanvragen bij uw gemeente. Ik wil dus per afzonderlijke vergunning, een kostenplaatje. Mocht deze informatie thans openbaar zijn, verzoek ik u mij een hyperlink op te sturen.*
- 10. Bij de toewijzing van een vergunning, kan bezwaar worden gemaakt door belanghebbenden. Al deze bezwaarschriften zou ik graag ontvangen van u. Subsidiair alleen de gronden van de bezwaarschriften. Van dit proces ontvang ik ook graag een kostenplaatje*
- 11. Bij de afwijzing van een vergunning, kan bezwaar worden gemaakt door belanghebbenden. Al deze bezwaarschriften zou ik graag ontvangen van u. Subsidiair alleen de gronden van de bezwaarschriften. Van dit proces ontvang ik ook graag een kostenplaatje*
- 12. Bij de toewijzing van een vergunning, kan na bezwaar, beroep worden aangetekend door belanghebbenden. Al deze beroepsschriften zou ik graag ontvangen van u. Subsidiair alleen de gronden van de beroepsschriften. Van dit proces ontvang ik ook graag een kostenplaatje.*
- 13. Bij de afwijzing van een vergunning, kan na bezwaar, beroep worden aangetekend door belanghebbenden. Al deze beroepsschriften zou ik graag ontvangen van u. Subsidiair alleen de gronden van de beroepsschriften. Van dit proces ontvang ik ook graag een kostenplaatje*

Daarnaast kan een toewijzing/afwijzing van een vergunning uiteindelijk uitmonden in een rechtszaak bij de bestuursrechter, de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State en het Europese hof. De volgende verzoeken hebben daar betrekking op:

14. Voor wat betreft zaken die bij de bestuursrechter komen. Allereerst ben ik benieuwd hoeveel zaken bij de bestuursrechter komen. Anders gezegd: hoeveel bezwaarschriften monden uiteindelijk uit tot een rechtszaak.

15. Daarnaast ben ik benieuwd wat het kostenplaatje voor uw gemeente is, zodra een zaak bij de bestuursrechter komt. Van elke afzonderlijke zaak zou ik graag een kostenplaatje willen. Tevens wil ik weten wie optreedt als advocaat voor uw gemeente, en wat de advocaat in zijn totaliteit declareert.

16. Indien een zaak bij de bestuursrechter komt, ben ik ook benieuwd naar haar uitkomst. Ik zou dus graag willen weten - van alle zaken - wat de uitkomsten daarvan zijn. Wie en op grond waarvan heeft de bestuursrechter in het gelijk gesteld.

17. Voor wat betreft zaken die bij de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State komen. Allereerst ben ik benieuwd hoeveel zaken bij de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State komen. Anders gezegd: hoeveel personen en/of entiteiten stellen hoger beroep in.

18. Indien een zaak bij de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State komt, ben ik ook benieuwd naar haar uitkomst. Ik zou dus graag willen weten - van alle zaken - wat de uitkomsten daarvan zijn. Wie en op grond waarvan heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State in het gelijk gesteld.

19. Daarnaast ben ik benieuwd wat het kostenplaatje voor uw gemeente is, zodra een zaak bij de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (hierna: afdeling) komt. Van elke afzonderlijke zaak zou ik graag een kostenplaatje willen. Tevens wil ik weten wie optreedt als advocaat voor uw gemeente, en wat de advocaat in zijn totaliteit declareert.

20. Ook is het mogelijk dat, na de uitspraak van de afdeling, personen en/of entiteiten in cassatie gaan bij het Europese hof (hierna: hof). Allereerst ben ik benieuwd hoeveel zaken bij het hof uitkomen.

21. Daarnaast ben ik benieuwd wat het kostenplaatje voor uw gemeente is, zodra een zaak bij het hof komt. Van elke afzonderlijke zaak zou ik graag een kostenplaatje willen. Tevens wil ik weten wie optreedt als advocaat voor uw gemeente, en wat de advocaat in zijn totaliteit declareert.

22. Indien een zaak bij het hof komt, ben ik ook benieuwd naar haar uitkomst. Ik zou dus graag willen weten - van alle zaken - wat de uitkomsten daarvan zijn. Wie en op grond waarvan heeft het hof in het gelijk gesteld.

23. Tevens zou ik, van alle onder 14 t/m 23 genoemde aangelegenheden, een uittreksel van de betreffende uitspraak willen.

Indien iets van wat ik verzoek in strijd is met privacygegevens, verzoek ik u de persoonlijke gegevens 'weg te lakken'. Zodat niet valt te herleiden wie de aanvraag heeft ingediend/behandeld, hiermee kunt u alsnog gehoor geven aan mijn verzoek(en).

Alle vergunningen

Waar ik spreek over 'alle vergunningen' en/of 'vergunningen' en/of iets in die richting. Bedoel ik onder andere vestigingsvergunningen, omgevingsvergunningen, drank- en horecavergunningen, bouwvergunningen, milieuvergunningen, gebruiksvergunningen, sloopvergunningen, kapvergunningen, uitritvergunningen, aanlegvergunningen, aanlegvergunningen, ontheffing bestemmingsplan, gebruiksvergunning, monumentvergunning, reclamevergunning, vergunningen voor het inzamelen van geld en goederen, vergunningen voor kermisactiviteiten, evenementenvergunningen, objectvergunningen, vergunningen voor een tijdelijke verkeersmaatregel, exploitatievergunningen, kansspelautomatenvergunningen, vergunningen voor ligplaatsen van woonschepen, vergunningen voor loterijen en klein kansspelen, vergunningen voor demonstraties, optochten, betogingen en manifestaties, vergunningen voor parkeerplaatsen voor gehandicapten, vergunningen voor riolaansluitingen, standplaatsvergunningen (zowel tijdelijke als

vaste standplaatsen), vergunningen voor tijdelijke verhuur, woonvergunningen en alle overige vergunningen. Kortom: alle vergunningen

Tijdsbestek

Waar ik spreek over 'alle vergunningen' en/of 'za(a)k(en)' en/of ik, naar redelijkheid, doel op een tijdsbestek, heb ik het in ieder geval over de jaren 1988 tot en met de dagtekening van deze brief. Subsidiair vanaf de dag van inwerkingtreding van de Wet Openbaarheid van Bestuur tot en met de dagtekening van deze brief. Bij mijn wob-verzoek moet u dus rekening houden met een lange periode. Ik verzoek immers om documenten die tot 25 jaar terug gaan dan wel vanaf de inwerkingtreding van de Wet Openbaarheid van Bestuur.

Documenten

Wanneer ik spreek over documenten dan is mijn interpretatie in lijn met wetgeving en vaste jurisprudentie. Dus gaat het niet alleen om de klassieke papieren gegevensdragers, maar onder andere ook om bijvoorbeeld databases, computerbestanden, audio- en videodragers of correspondentie. Ik denk daarbij ook aan rapportages, notities, gespreksverslagen, adviezen, memo's, agenda-afspraken, offertes, nota's, studies, besluiten, aanvragen, vergunningen, schriftelijke correspondentie (brief en fax) e-mails of anderszins gewisselde documenten zijn. Het gaat mij om alle versies zoals bij of onder u aanwezig.

Daarbij gaat het niet alleen om interne communicatie maar ook met derde partijen zoals bijvoorbeeld (toekomstige) huurders, experts, externe organisaties, gemandateerde personen, politie of bedrijven (bijvoorbeeld architecten, bouwbedrijven, etc). Indien u van plan bent leges te rekenen wijs ik u op de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage in de zaak tegen de gemeente Kaag en Braassem, die is aangespannen door onderzoeksjournalist Brenno de Winter. De rechtbank oordeelt dat het indienen van een Wob-verzoek een recht is, en daarmee mogen geen leges worden gerekend.

Indien u van plan bent leges te rekenen over de kopiekosten wijs ik u op het volgende: omdat het hier mede gaat om de openbaarmaking van bijzondere informatie hecht ik meer dan gemiddeld aan de beslissing per document, zodat er in het geval van onenigheid er vertrouwelijke toetsing ex. 8:29 Awb door de rechter kan plaatsvinden. Dit is noodzakelijk, omdat iedere inperking een invloed heeft op de kwaliteit van inspraak op de komende besluitvorming. Op voorhand geef ik aan dat het toepassen van leges mogelijk zal leiden tot een civiel en bestuursrechtelijk conflict. De toegang tot bestuursinformatie is een fundamenteel recht, leges kunnen daar een negatieve inpakt op hebben, zeker als het gaat om de transparantie in ons land en binnen de Europese Gemeenschap.

Wob afkopen

Via de media heb ik vernomen dat gemeenten 'wob-verzoeken' afkopen. Indien uw gemeente verwacht niet binnen de wettelijke termijnen gehoor te kunnen geven aan mijn wob-verzoek, ben ik bereid om tegen een compensatie mijn recht op informatie in te trekken.

Slot

Ik verzoek u mij de documenten zowel digitaal als per post te leveren. Daar waar documenten zich niet onder u bevinden, verzoek ik u om doorgeleiding van dit verzoek, mede gelet op art. 4 van de WOB. Mocht dat inderdaad gebeuren dan ontvang ik daar graag een afschrift van.

Met vriendelijke groet,



Bijlage 5

Betreft WOB-verzoek

Mijn kenmerk:wob verzoek

datum: 3-10-2013

Geachte heer/mevrouw,

Inzake de hieronder genoemde bestuurlijke aangelegenheden verzoek ik u op basis van de Wet Openbaarheid van Bestuur meer informatie, en richt ik mij hierbij dus tot u met enkele verzoeken. Gelet op de het wettelijk kader verzoek ik U een beslissing te nemen over de passieve openbaarmaking van alle documenten, die gaan over of betrekking hebben op:

1. Hoeveel vergunningen zijn afgewezen door u gemeente, alsmede;
 - 2.Hoeveel vergunningen zijn verstrekt door uw gemeente alsmede;
 3. De dienstdoende(n) ambtenaar(en) die de verzoek(en) heeft/hebben behandeld.
 4. Een uitzetting van de nominale kosten van de behandeling van alle vergunningen die uw gemeente hebben toegewezen/afgewezen. Anders gezegd: Wat kost de behandeling van een vergunning. Dit verzoek strekt zich tot elke vergunning afzonderlijk. Ik wil dus een per vergunning een kostenplaatje.
 - 5.De achterliggende gedachte van de weigering/toezegging van een vergunning. Dit specificeer ik aan de hand van een voorbeeld. Uw gemeente kan een kapvergunning weigeren uit milieuoverwegingen. Uw gemeente kan een horecavergunning toewijzen uit economische overwegingen.
 - 6.De kosten die uw gemeente doorberekend aan de aanvragers. Ik verzoek om het kostenplaatje van alle mogelijke vergunning(en) die ik kan aanvragen bij uw gemeente. Ik wil dus per afzonderlijke vergunning, een kostenplaatje. Mocht deze informatie thans openbaar zijn, verzoek ik u mij een hyperlink op te sturen.
 7. Bij de toewijzing van een vergunning, kan bezwaar worden gemaakt door belanghebbenden. Hoeveel belanghebbenden hebben bezwaar gemaakt. Van dit proces ontvang ik ook graag een kostenplaatje.
 8. Bij de afwijzing kan een vergunning, kan bezwaar worden gemaakt door belanghebbenden. Hoeveel belanghebbenden hebben bezwaar gemaakt. Van dit proces ontvang ik ook graag een kostenplaatje.
 - 9.Bij de toewijzing van een vergunning, kan na bezwaar, beroep worden aangetekend door belanghebbenden. Hoeveel belanghebbenden hebben beroep aangetekend tegen de toewijzing van een vergunning. Van dit proces ontvang ik ook graag een kostenplaatje.
 - 10.Bij de afwijzing van een vergunning, kan na bezwaar, beroep worden aangetekend door belanghebbenden. Hoeveel belanghebbenden hebben beroep aangetekend tegen de afwijzing kan een vergunning. van dit proces ontvang ik ook graag een kostenplaatje.
- Daarnaast kan een toewijzing/afwijzing van een vergunning uiteindelijk uitmonden in een rechtszaak bij de bestuursrechter, de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State en het Europese hof. De volgende verzoeken hebben daar betrekking op.
11. Voor wat betreft zaken die bij de bestuursrechter komen. Allereerst ben ik benieuwd hoeveel zaken bij de bestuursrechter komen. Anders gezegd: hoeveel bezwaarschriften monden uiteindelijk uit tot een rechtszaak.
 12. Daarnaast ben ik benieuwd wat het kostenplaatje voor uw gemeente is, zodra een zaak bij de bestuursrechter komt. Van elke afzonderlijke zaak zou ik graag een kostenplaatje willen. Tevens wil ik weten wie optreedt als advocaat voor uw gemeente, en wat de advocaat in zijn totaliteit declareert.
 - 13 indien een zaak bij de bestuursrechter komt, ben ik ook benieuwd naar haar uitkomst. Ik zou dus graag willen weten, van alle zaken , wat de uitkomsten daarvan zijn. Wie en op grond waarvan heeft de bestuursrechter in het gelijk gesteld. voor de duidelijkheid: dit verzoek strekt zich tot een aantal. Bijvoorbeeld:16 keer is de gemeente in het gelijk gesteld, en 25 keer een belanghebbenden.
 14. Voor wat betreft zaken die bij de afdeling bestuursrechtspraak raad van state komen. Allereerst ben ik benieuwd hoeveel zaken bij de afdeling bestuursrechtspraak raad van state komen. anders

gezegd : hoeveel personen en/of entiteiten stellen hoger beroep in.

15. indien een zaak bij de afdeling bestuursrechtspraak raad van state komt, ben ik ook benieuwd naar haar uitkomst. Ik zou dus graag willen weten- van alle zaken- wat de uitkomsten daarvan zijn. Wie en op grond waarvan heeft de afdeling bestuursrechtspraak raad van state in het gelijk gesteld. Voor de duidelijkheid.: dit verzoek strekt zich tot een aantal. bijvoorbeeld: 16 keer is de gemeente in het gelijk gesteld en 25 keer de belanghebbenden.

16.daarnaast ben ik benieuwd wat het kostenplaatje voor uw gemeente is, zodra een zaak bij de afdeling bestuursrechtspraak raad van state(hierna:afdeling) komt. van elke afzonderlijke zaak zou ik graag een kostenplaatje willen. Tevens wil ik weten wie optreedt als advocaat en wat de advocaat declareert in zijn totaliteit.

17.ook is het mogelijk dat, na de uitspraak van de afdeling, personen en/ of entiteiten in cassatie gaan bij het Europese hof(hierna:hof). Allereerst ben ik benieuwd hoeveel zaken bij het hof uitkomen.

18.Daarnaast ben ik benieuwd wat het kostenplaatje voor uw gemeente is zodra een zaak bij het hof komt. Van elke afzonderlijke zaak zou ik graag een kostenplaatje willen. Tevens wil ik weten wie optreedt als advocaat voor uw gemeente, en wat de advocaat in zijn totaliteit declareert.

19. indien een zaak bij het hof komt, ben ik ook benieuwd naar haar uitkomst. Ik zou dus graag willen weten- van alle zaken- wat de uitkomsten daarvan zijn. Wie en op grond waarvan heeft het hof in het gelijk gesteld.

indien iets van wat ik verzoek is in strijd met privacygegevens, verzoek ik u de persoonlijke gegevens 'weg te lakken'. Zodat niet valt te herleiden wie de aanvraag heeft ingediend/behandeld, hiermee kunt u alsnog gehoor geven aan mijn verzoek(en)

hoeveel

Waar ik spreek over 'hoeveel' en of waar ik verzoek om een kostenplaatje, doel ik op aantallen respectievelijk getallen respectievelijk bedragen per maand en jaar. Het gaat mij niet om afschriften en of kopieën. Een verduidelijking aan de hand van een voorbeeld, onder punt 1 van mijn wobverzoek staat: 'hoeveel vergunningen zijn afgewezen door uw gemeente'. Dit verzoek kunt u beantwoorden met bijvoorbeeld: 243 vestigingsvergunning zijn afgewezen gespecificeerd per maand en jaar.

nog een voorbeeld. onder punt 11 van mijn WOB verzoek staat: voor wat betreft zaken die bij de bestuursrechter komen. Allereerst ben ik benieuwd hoeveel zaken bij de bestuursrechter komen. Anders gezegd,: hoeveel bezwaarschriften monden uiteindelijk uit tot een rechtszaak' dit verzoek zou u bijvoorbeeld kunnen beantwoorden met: in de afgelopen 40jaar monden 197 bezwaarschriften uit tot een rechtszaak.

Ik verzoek dus niet om kopieën en /of afschriften, tenzij ik daar expliciet wel om verzoek. In de meeste gevallen ben ik dus opzoek naar getallen respectievelijk aantallen respectievelijk bedragen gespecificeerd per maand per jaar. De rode draad in mijn wob-verzoek strekt zich dus aantallen, getallen en bedragen. Geen kopieën en/of afschriften tenzij ik daar expliciet wel om verzoek.

Alle vergunningen

Waar ik spreek over 'alle vergunningen' en/of 'vergunningen'en/of iets in die richting. Bedoel ik onder andere vestigingsvergunningen, omgevingsvergunningen, drank-en horecavergunningen, bouwvergunningen, milieuvergunningen, gebruiksvergunningen, sloopvergunningen, kapvergunningen, uitritvergunningen, aanlegvergunningen, ontheffing bestemmingsplan, gebruiksvergunningen, monumentvergunningen, reclamevergunningen, vergunningen voor het inzamelen van geld en goederen, vergunningen voor een tijdelijke verkeersmaatregel, exploitatievergunningen, kansspelautomatenvergunningen, vergunningen voor ligplaatsen van woonschepen, vergunningen voor loterijen en klein kansspelen, vergunningen voor demonstraties, optochten, betogingen en manifestaties, vergunningen voor parkeerplaatsen voor gehandicapten, vergunningen voor rioolaansluitingen, standplaatsvergunningen(zowel tijdelijke als vaste standplaatsen), vergunningen voor tijdelijke verhuur, woonvergunningen en alle overige vergunningen. kortom: alle vergunningen.

tijdsbestek

Waar ik spreek over 'alle vergunningen'en/of za(a)k(en)' en/of ik doel ik op een tijdsbestek, heb ik het in ieder geval over de jaren van 1970 tot en met dagtekening van deze brief. Bij mijn wob verzoek moet u dus rekening houden met een lange periode. Ik verzoek immers om data die ver terug gaan.

Leges

Indien u van plan bent leges te rekenen wijs ik u op de uitspraak van de rechtbank 's- Gravenhage in de zaak tegen de gemeente Kaag en Braassem, die is aangespannen door onderzoeksjournalist Brenno de Winter. De rechtbank oordeelt dat het indienen van een wob verzoek een recht os, en daarmee mogen geen leges worden gerekend.

Indien u van plan bent leges te rekenen over de kopiekosten wijs ik u op het volgende: omdat het hier mede gaat om de openbaarmaking van bijzondere informatie hecht ik meer dan gemiddeld aan de beslissing per document, zodat er in geval van onenigheid er vertrouwelijke toetsing ex. 8:29 awb door de rechter kan plaatsvinden. Dit is noodzakelijk omdat iedere inperking een invloed heeft op de kwaliteit van inspraak op de komende besluitvorming. Op voorhand geef ik aan dat het toepassen van leges mogelijk zal leiden tot een civiel en bestuursrechtelijk conflict. De toegang tot bestuursinformatie is een fundamenteel , leges kunnen daar een negatieve inpakt op hebben, zeker als het gaat om de transparantie in ons land en binnen de Europese Gemeenschap.

Indien u van plan bent leges over de kopieerkosten te rekenen, verzoek ik u op voorhand hiervan een prijsgraaf te geven. Daarnaast verzoek ik om een verifieerbare onderbouwing van de te rekenen leges. Dit houdt in dat ik een (kopieer)kostenspecificatie wil per type document. Bij deze onderbouwing wil ik onder andere weten hoeveel kopieën u gaat maken. Zodat ik alsdan een afweging kan maken welke documenten ik wel of niet nodig acht. Hierbij wijzende op artikel 7 lid 1 en lid 2 waarbij de verzoeker het recht heeft om ook op het gemeentehuis de documenten in te zien.

slot

Ik verzoek u mij de documenten na goedkeuring van mijzelf de documenten digitaal te leveren. Daar waar documenten zich niet onder u bevinden, verzoek ik u om doorgeleiding van dit verzoek, mede gelet op artikel 4 van de WOB. Mocht dat gebeuren dan ontvang ik daar uiteraard ook graag een afschrift van.

Met vriendelijke groet,

