

***‘Misbruik van recht bij de openbaarmaking van documenten’***

**Toetsing van:**

**RE441C (Afstudeeronderzoek)**

**Hogeschool Leiden Opleiding HBO-Rechten**

Anne-Linde van der Pijl Afstudeerbegeleider:

S1075985 Mevrouw J. van de Vorstenbosch

Onderzoekdocent:

De heer M. Verstuijf

Opdrachtgever: Ministerie van Defensie

Klas: LAW4D 2015/2016 21 juni 2016

**Voorwoord**

Voor u ligt mijn afstudeertapport van mijn praktijkgericht juridische onderzoek. Dit onderzoek is gedaan in het kader van de afsluiting van mijn HBO-Rechten opleiding aan de Hogeschool Leiden. Dit onderzoek is gemaakt in opdracht van het ministerie van Defensie te Den Haag. In dit rapport staat uitgewerkt hoe de problematiek omtrent misbruik van recht met betrekking tot de Wet openbaarheid van bestuur kan worden aangepakt. Met mijn stage gedurende mijn opleiding kwam ik in aanmerking met de Wet openbaarheid van bestuur. Hier is mijn interesse voor de Wob ontstaan aangezien ik hier voor het eerst in aanraking kwam met oneigenlijke Wob-verzoeken.

Dit rapport had niet tot stand kunnen komen zonder de hulp en begeleiding van de Wob-coördinatoren bij defensie, Alois Eberharter en Jaccomijn Kuiper. Daarom wil ik hen hartelijk danken voor de hulp gedurende het afstuderen.

Daarnaast gaat mijn dank ook uit naar mijn afstudeerdocent de heer Verstuijf en mijn afstudeerbegeleidster mevrouw Van de Vorstenbosch. Hartelijk dank voor de feedback die jullie op mijn conceptstukken hebben gegeven en op het beantwoorden van mijn vragen gedurende mijn onderzoek.

Tot slot wil ik mijn familie bedanken voor het feit dat zij mij altijd hebben gesteund en geholpen gedurende mijn opleiding.

Anne-Linde van der Pijl

Den Haag, 16 juni 2016

**Samenvatting**

In onze democratie kennen we drie vormen van openbaarheid. De vormen die we hebben zijn politieke-, procedurele en bestuurlijke openbaarheid. In deze scriptie wordt ingezoomd op bestuurlijke openbaarheid. Deze vorm van openbaarheid is onder te verdelen in actieve en passieve openbaarheid. De vorm van openbaarheid waar de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) in voorziet is passieve openbaarheid. De belangrijkste functie van deze openbaarheidsvorm en tevens van deze wet dient de controleerbaarheid van het bestuur. Na de Tweede Wereldoorlog is er veel aandacht gekomen omtrent het recht op overheidsinformatie. Vanuit deze discussie is de Wob ontstaan.

Indien een burger informatie wil opvragen bij het bestuursorgaan kan zij dit bij de volgende instanties doen: de ministers, bestuursorganen (provincies, gemeente, waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties), bestuursorganen die onder de hiervoor genoemde instanties werkzaam zijn en bestuursorganen die zijn aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. Een burger kan niet onbegrensd verzoeken indienen bij boven genoemde organen, aan een verzoek zitten formele en materiële eisen. Formele eisen vloeien voort vanuit de Awb en ziet op de persoonlijke gegevens van de verzoeker. Tot slot dient de verzoeker (althans bij defensie) het verzoek per brief naar Defensie te versturen, aangezien de elektronische weg niet is geopend. De inhoudelijke vereisten aan het verzoek is dat het moet gaan om een bestuurlijke aangelegenheid en de gevraagde informatie betrekking moet hebben op bepaalde documenten.

In 2009 is de ‘Wet dwangsom’ van toepassing verklaard op de Wob. Deze wet houdt in dat bij het niet tijdig beslissen op, in dit geval, een Wob-verzoek het bestuursorgaan een dwangsom aan de verzoeker moet betalen. Het gevolg van deze wet is dat oneigenlijke verzoeken zijn ingediend. Een oneigenlijk verzoek is een verzoek die wordt gedaan met het oogmerk op het verkrijgen van een dwangsom en niet het openbaar krijgen van documenten voor een ieder. Sommige verzoekers sloegen hierin door en hebben honderden Wob-verzoeken ingediend bij diverse overheidsorganen.

Als reactie hierop zijn er twee wetsvoorstellen aanhangig gemaakt. Het eerste wetsvoorstel zal een wijziging doorvoeren waardoor ‘Wet dwangsom’ niet langer van toepassing is op de Wob. Het tweede wetsvoorstel is een hele nieuwe Wet die de Wob zal vervangen. Beide voorstellen zijn gedurende het schrijven van deze scriptie aangenomen in de Tweede kamer en moeten nog worden behandeld in de Eerste Kamer .

In de jurisprudentie is een lijn ontwikkeld met betrekking tot misbruik van recht. De Raad van State heeft op 14 november 2015 (ECLI:NL:RVS:2014:4129) overwogen dat de artikelen 3:13 jo. 3:15 BW doorwerking hebben in het bestuursrecht en verzoeken niet-ontvankelijk kunnen worden verklaard bij misbruik van recht. Dit is een zware sanctie aangezien bij iemand de toegang tot de rechter wordt ontnomen. De rechter hanteert daarom een zware toetsing bij misbruik van recht.

Dit afstudeeronderzoek is uitgevoerd binnen het ministerie van Defensie en focust op het terugdringen van misbruik van recht bij de openbaarmaking van documenten. De centrale vraag van mijn onderzoek luidt dan ook: ‘Wat zijn de mogelijkheden voor het ministerie van Defensie om een (vermoedelijk) oneigenlijk WOB-verzoek niet in behandeling te nemen op grond van jurisprudentieonderzoek, literatuuronderzoek en internationale verdragen, met in acht neming van de huidige ontwikkelingen omtrent het (actief) openbaar maken van overheidsdocumenten?’

De volgende aanbevelingen wordt aan bestuursorganen gegeven die kampen met misbruik van recht (op de Wob) binnen hun organisatie:

1. Zoek contact op met de verzoeker, probeer er achter te komen met welk doel een verzoek wordt ingediend
2. Houd contact met andere Wob-functionarissen zodat misbruikers die bij diverse ministeries verzoeken indienen snel herkend kunnen worden
3. Bouw een sterk dossier op zodat misbruik van recht goed verdedigbaar is bij de rechtbank
4. Gebruik de lijst met kenmerken uit dit onderzoek (hoofdstuk 4) om een inschatting te kunnen maken of misbruik van recht houdbaar is bij de bestuursrechter.

**Inhoudsopgave**

Pagina:

Voorwoord……………………………………………………………………………………………………………… 2

Samenvatting…………………………………………………………………………………………………..……. 3

Inhoudsopgave………………………………………………………………………………………………………. 5

Afkortingen……………………………………………………………………………………………………………. 7

Hoofdstuk 1: Inleiding

* 1. Probleemanalyse………………………………………………………………………….… 8
  2. centrale vraag en deelvragen……………………………………..…………….... 10
  3. Doelstelling……………………………………………………………………………………. 11
  4. Onderzoeksmethode…………………………………………………………………….. 11

Hoofdstuk 2: Juridisch kader

2.1 Inleiding………………………………………………………………………………………….. 13

2.1.1 Welke vormen van openbaarheid zijn er en waarom zijn die er?................. 13

2.1.2 Vormen van openbaarheid……………………………………………………………………….. 14

2.1.3 Politieke openbaarheid…………………………………………………………………………….. 14

2.1.4 Procedurele openbaarheid……………………………………………………………………….. 14

2.1.5 Openbaarheid van bestuur……………………………………………………………………….. 15

2.1.5.1 Actieve openbaarheid………………………………………………………………………………. 15

2.1.5.2 Passieve openbaarheid…………………………………………………………………………….. 16

2.2 Hoe is de Wob tot stand gekomen en wat is het doel van deze wet?......... 16

2.2.1 De eerste Wet openbaarheid van bestuur………………………………………………… 16

2.2.2 Wetswijzigingen……………………………………………………………………………..………… 17

2.2.3 Misbruik van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen………….. 18

2.2.4 Doel van de Wob…………………………………………………………………………………….… 18

2.2.5 Informatiestelsel of documentstelsel………………………………………………………… 19

2.2.6 Toekomst van de Wob………………………………………………………………………………. 19

2.3 Welke invloed heeft internationale wetgeving op de Wob blijkens

literatuuronderzoek?..................................................................................... 20

2.3.1 Het Verdrag van Aarhus……………………………………………………………….……...…… 20

2.3.2 Het verdrag van Tromsø…………………………………………………………….……………... 21

2.3.3 Het EVRM en IVBR…………………………………………………………………….………………. 22

2.4 Wat valt er onder de reikwijdte van de Wob en aan welke vereisten moet een Wob- verzoek voldoen blijkens literatuuronderzoek?........................ 22

2.4.1 Werkingssfeer…………………………………………………………………………………………… 23

2.4.2 Eisen aan het verzoek……………………………………………………………………….…….… 24

2.4.2.1 Welke formele eisen kunnen aan een verzoek worden gesteld……….………… 24

2.4.2.2 Welke materiele eisen kunnen aan een verzoek worden gesteld…….……..…. 25

2.5 Wie kan een Wob-verzoek indienen op grond van literatuuronderzoek?..... 29

2.5.1 Wie kan er een Wob-verzoek indienen………………………………………………….…… 29

2.5.2 Jurisprudentie met betrekking tot het individuele belang…………………….….… 30

2.6 Wat is misbruik van recht volgens literatuuronderzoek?.............. 31

2.6.1 Misbruik van recht in het civiele recht…………………………………………… 31

2.6.2 Misbruik van recht in het bestuursrecht………………………………………… 32

Hoofdstuk 3: Wetswijziging

3.1 Wat voor maatregelen neemt de wetgever tegen oneigenlijke

Wob-verzoeken?................................................................... 33

3.2 Wijzigingen van de Wob in verband met aanvullingen………………... 33

3.3 Initiatiefvoorstel Woo……………………………………………………………………… 35

3.3.1 Doel van de Woo………………………………………………….……………………….… 35

3.3.2 Inhoud van de Woo……………………………………………….…………..………….. 36

3.3.3 Visie VNG en Raad van State……………………………………………………….… 41

Hoofdstuk 4: Onderzoeksresultaten

* 1. Wanneer is er sprake van een oneigenlijk Wob-verzoek blijkens

jurisprudentieonderzoek?............................................................................... 43

4.2 opzet van het onderzoek…………………………………………………………….….…………… 43

4.3.1 De Dordtse wobber……………………………………………………………………….………….… 43

4.3.2 Overwegingen van de rechter…………………………………………………………….………. 44

4.3.3 Misbruik van recht tegen gaan………………………………………………………….………… 44

4.4 De uitspraak die bestuursorganen helpt bij misbruik van recht………….….……. 45

4.4.1 Het geschil………………………………………………………………………………………….….…… 45

4.4.2 Overwegingen Raad van State……………………………………………………………….….… 45

4.5 Voorbeeld van een zaak waarin geen misbruik van recht is aangetoond…..… 46

4.5.1 Inhoud van het geschil………………………………………………………………………………… 46

4.5.2 Overwegingen door de rechtbank………………………………………………………….…… 46

Hoofdstuk 5: Conclusie…………………………………………………………………………………………… 50

Hoofdstuk 6: Aanbeveling……………………………………………………………………….……………… 52

Bijlage 1………………………………………………………………………………………………………………….. 54

Bijlage 2…………………………………………………………………………………………………………………… 55

Bijlage 3…………………………………………………………………………………….……………………………. 56

Literatuurlijst…………………………………………………….………………………………………………..…… 60

**Afkortingen**

Wob Wet openbaarheid van bestuur

Woo Wet open overheid

Gw Grondwet

Awb Algemene wet bestuursrecht

BW Burgerlijk Wetboek

EVRM Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

IVBPR Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten

OGP Open Gouvernement Partnership

CVOM Centrale Verwerking Openbaar Ministerie

**Hoofdstuk 2: Juridisch kader**

**2.1 Inleiding**  
In dit hoofdstuk wordt per paragraaf de deelvragen uitgewerkt die gezamenlijk het juridisch kader vormen voor dit onderzoek. Iedere paragraaf sluit af met een conclusie.

**2.1.1 Welke vormen van openbaarheid zijn er en waarom zijn die er?**

Nederland is een parlementaire democratie. Om een democratie goed te laten werken is bepaalde transparantie en openbaarheid naar haar burgers toe van belang. Openbaarheid heeft dus een aantal functies binnen onze democratie.

‘De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft een rapport geschreven over openbaarheid. Rob benoemt de volgende zes functies die openbaarheid met zich mee draagt:

1. Openbaarheid dient de controleerbaarheid van bestuur. Dit is de meest klassieke functie;

2. Openbaarheid heeft een reinigende werking. De integriteit van het handelen van de overheid loopt risico’s wanneer zaken plaatsvinden in beslotenheid;

3. Openbaarheid kan gezien worden als een prestatie van de overheid naar de burger. De publiek bekostigde overheid heeft de plicht om zo transparant mogelijk te zijn in haar doen en laten. Niet alleen bij beleidsverantwoording, maar ook bij verzoeken om specifieke informatie;

4. Openbaarheid is een randvoorwaarde voor modern burgerschap. De overheid kan geen volwaardig burgerschap propageren zonder burgers de gegevens toe te vertrouwen die nodig zijn om die rol te kunnen vervullen;

5. Openbaarheid heeft een rol in de verbetering van doelmatigheid en de bevordering van het lerend vermogen van de overheid. Wie beleidsafwegingen afschermt zet een rem op het lerend vermogen;

6. Er is een verband tussen openbaarheid en economische groei. Met het mogelijk hergebruik van overheidsgegevens kan de informatiemarkt worden aangeboord. Er is dus een potentieel macro-economisch rendement.’[[1]](#footnote-1)

Uit deze opsomming van functies is dus af te leiden wat een grote invloed openbaarheid heeft op onze maatschappij. Niet alleen in het vertrouwen van de burger naar de overheid toe maar ook bij de economische groei van ons land.

**2.1.2 Vormen van openbaarheid**

Binnen onze democratie kennen we drie verschillende vormen van openbaarheid als het gaat om overheidsinformatie. Deze drie vormen zijn hierna opgesomd en worden uitgewerkt in navolgende paragrafen.

1. Politieke openbaarheid (artikel 68 van de Grondwet)
2. Procedurele openbaarheid
3. Openbaarheid van bestuur

**2.1.3 Politieke openbaarheid**

De eerste vorm van openbaarheid gaat over de verplichting vanuit het bestuur om documenten te verstrekken aan vertegenwoordigde lichamen, zoals het parlement of de provinciale staten. De inlichtingenverplichting vloeit voort uit artikel 68 van de Grondwet (hierna: Gw). Hierin staat dat de ministers en de staatssecretarissen de kamers moeten voorzien van relevante informatie vanuit het bestuursorgaan. Op decentraal niveau is dit geregeld in artikel 167 van de provinciewet en artikel 159 van de Gemeentewet. Het komt wel voor dat de Wob en artikel 68 Gw met elkaar botsen.

Op 14 april 2016 is er een brief naar de tweede kamer gestuurd met de huidige ontwikkelingen van artikel 68 Gw. Eén van de vragen vanuit de Tweede Kamer was welke verhouding artikel 68 Gw en de Wob met elkaar hebben. Artikel 68 Gw is een politiek instrument in de relatie tussen het parlement en de regering. De Wob is daarentegen een juridisch instrument in de relatie tussen de overheid en de burger. De Wob dient in de praktijk als ondergrens voor het recht op inlichtingen van Kamerleden. Indien er informatie op grond van de Wob openbaar wordt gemaakt voor een ieder is het vanzelfsprekend dat een verzoek vanuit de Kamer om dezelfde informatie niet kan worden geweigerd. Een belangrijk verschil tussen artikel 68 Gw en de Wob is dat de Wob de mogelijkheid van bezwaar en beroep kent, waar deze weg niet openstaat bij een verzoek ex art 68 GW van de Kamer Het kan dus voorkomen dat informatie waar de Kamer om verzoekt door de uitvoerende macht niet wordt verstrekt maar dat die informatie nadien op grond van een rechtelijke procedure naar aanleiding van een Wob-verzoek toch openbaar gemaakt moet worden. [[2]](#footnote-2)

**2.1.4 Procedurele openbaarheid**

De tweede vorm van openbaarheid is procedurele openbaarheid. Die ziet op openbaarheid in gerechtelijke procedures. De openbaarheid waar hier over gesproken wordt ziet niet alleen op uitspraken van de rechter maar ook op de bestuursrechtelijke voorprocedure van zaken.[[3]](#footnote-3)

De indeling van deze vormen van openbaarheid zijn terug te vinden in een nota die is geschreven door de overheid, namelijk ‘Naar een optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie’[[4]](#footnote-4)

**2.1.5 Openbaarheid van bestuur**

De laatste vorm van openbaarheid is informatieverschaffing vanuit het openbaar bestuur. Binnen dit openbaarheidsregime zijn er twee variante. Het bestuursorgaan kan namelijk actief openbaar maken, dit houdt in dat het bestuursorgaan informatie openbaar maakt uit eigen beweging. Daarnaast kan het bestuursorgaan ook informatie openbaar maken omdat hierom verzocht wordt, ook wel passieve openbaarmaking. Deze twee varianten worden hierna verder uitgewerkt.

**2.1.5.1 Actieve openbaarheid**

Deze verplichting vloeit voort uit artikel 110 van de Grondwet. Dit artikel stelt dat de overheid transparant moet zijn bij de uitvoering van haar taken. Dit is verder uitgewerkt in artikel 8 van de Wob. In het eerste lid van dit artikel staat dat een bestuursorgaan uit eigen beweging informatie openbaar moet maken over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daarvan indien dit van belang is bij een goede en democratische bestuursvoering. Voor deze vorm van openbaarheid is steeds meer aandacht.

In 2011 heeft Nederland zich aangesloten bij het Open Government Partnership (OGP). Het OGP is een samenwerkingsverband met verschillende landen uit de hele wereld dat zich richt op het bevorderen van een open overheid. Dit initiatief kwam vanuit de president van de Verenigde Staten (Obama) en de premier van Groot Brittannië (Cameron). Het doel van dit initiatief is dat de positie van de burger ten opzichte van de overheid wordt versterkt. Landen die hebben besloten om deel te nemen aan het OGP zijn verplicht om in overleg met de samenleving een actieplan op te stellen. In 2012 heeft een consultatie plaats gevonden waarbij is verkend hoe we in Nederland een goede invulling kunnen geven aan het OGP.[[5]](#footnote-5)

Dit heeft geleid tot een visie op Open overheid en tevens een kabinetsreactie, dit omvat het Rob-advies ‘Gij zult openbaar maken’.[[6]](#footnote-6) Daarnaast is ook een actieplan gemaakt. Dit actieplan heet: ‘actieplan open overheid 2016/2017’. Het actieplan Open Overheid is een onderdeel van de stichting ICTU, en werkt in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties[[7]](#footnote-7). De stichting ICTU is een Nederlandse organisatie die is opgericht door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en de Vereniging van Nederlandse gemeente (VNG). Deze stichting is opgericht op 11 april 2001 met het doel om overheidsdiensten te automatiseren[[8]](#footnote-8). Deze actie is in mei 2014 van start gegaan.[[9]](#footnote-9) In dit actieplan staan de ambities en acties van het kabinet, deze acties zien op de invulling van een open overheid.

**2.1.5.2 Passieve openbaarheid**

Deze vorm van openbaarheid ziet op het openbaar maken van overheidsinformatie naar aanleiding van een verzoek van de burger aan de overheid. Net zoals bij actieve informatieverschaffing is de grondslag voor deze verplichting artikel 110 van de Grondwet. De wijze van informatieverstrekking en de uitsluitingsgronden zijn verder uitgewerkt in de Wob. Het uitgangspunt van de Wob is dat informatie in beginsel openbaar is, tenzij één van de uitzonderingsgronden van toepassing zijn. Een ieder kan door middel van een Wob-verzoek informatie opvragen bij de overheid. Een verzoeker hoeft bij het verzoek geen belang te vermelden. Indien het bestuursorgaan gevraagde documenten weigert kan de verzoeker in bezwaar gaan bij het bestuursorgaan dat dit besluit heeft genomen. Mocht het zo zijn dat de verzoeker het niet eens is met de beslissing op bezwaar kan de verzoeker nog in beroep bij de bestuursrechter en in hoger beroep bij de Raad van State.

In het vervolg van dit onderzoek zal het voornamelijk om deze vorm van openbaarheid gaan en de wetgeving hier omtrent.

**Sub conclusie 1**

**Binnen onze democratie zijn er drie vormen van openbaarheid: politieke openbaarheid, procedurele openbaarheid en openbaarheid van bestuur. De vorm van openbaarheid waar het in deze scriptie om draait is bestuurlijke openbaarheid. Deze vorm is onder te verdelen in twee varianten: de passieve en actieve variant. De Wob is een voorbeeld van passieve bestuurlijke openbaarheid.**

**2.2 Hoe is de Wob tot stand gekomen en wat is het doel van deze wet?**

In deze paragraaf wordt eerst de historie en de ontstaanswijze van de Wob in kaart gebracht. Vervolgens het doel van de Wob.

**2.2.1 De eerste Wet openbaarheid van bestuur**

De overheid heeft een lange tijd informatie aan haar burgers verstrekt door overheidsvoorlichting. Tot aan de Tweede Wereldoorlog ging het bij overheidsinformatie vooral om de inlichtingen vanuit de regering aan het parlement, die verplicht waren op grond van de grondwet. Na de Tweede Wereldoorlog trad hier een verandering in. Er ontstond een discussie over de voorlichtingen die werden gegeven door de overheid. De inhoud van de voorlichtingen stond vooral ter discussie, mede doordat vanuit de oorlog de angst heerste dat de voorlichtingen vooral overheidspropaganda bevat. Naar aanleiding van deze vrees werd in 1946 een rapport gepubliceerd met de titel ‘Overheidsvoorlichting’. In dit rapport werd het belang van overheidsvoorlichting benadrukt. Daarnaast waarschuwde het rapport voor overheidspropaganda, aangezien in de Tweede Wereldoorlog dit veel werd gebruikt. In de jaren zestig ontstond een nieuwe discussie. Deze discussie betrof de vraag of overheidsinformatie een wettelijk afdwingbaar recht moest worden voor burgers.

Minister-President De Jong heeft in 1968 de commissie Biesheuvel ingesteld. De taak van deze commissie was het adviseren van de overheid over de maatschappelijke functie van voorlichtingen, die door de overheid worden gegeven. [[10]](#footnote-10) Op 9 juni 1970 heeft de commissie het rapport ‘openbaarheid openheid’ uitgebracht.[[11]](#footnote-11) In dit rapport werd de volgende aanbeveling gegeven: ‘De openbaarheid van overheidshandelen wordt vastgelegd in een wet openbaarheid van bestuur, en wel in deze zin dat de organen van de centrale overheid worden verplicht informatie te verstrekken over het gevoerde en te voeren bestuur en de burger het recht krijgt op informatie daarover’.

Het heeft uiteindelijk nog vijf jaar geduurd voordat een wetsvoorstel bij de tweede kamer werd ingediend. Interne discussies binnen verschillende kabinetten zorgden ervoor dat de Wob van 1978 pas op 1 mei 1980 in werking is getreden. Drie jaar nadat de Wob inwerking was getreden, diende de wet te worden geëvalueerd (artikel 5 Wob 1978). Onder het voorzitterschap van- wederom - Biesheuvel werd een kritische evaluatie geschreven aan de tweede kamer.[[12]](#footnote-12) In deze evaluatie stonden 39 aanbevelingen.

Naar aanleiding van deze evaluatie is in januari 1987 een wetsvoorstel ingediend (hoe heet dit wetsvoorstel?). Dit wetsvoorstel heeft geleid tot de huidige Wob[[13]](#footnote-13). Deze wet is op 1 mei 1992 in werking getreden.[[14]](#footnote-14) De wijzigingen die zijn doorgevoerd, zijn voornamelijk tekstueel van aard en niet inhoudelijk. Daarnaast zijn ontwikkelingen, vanuit de jurisprudentie, doorgevoerd in de nieuwe wet.

**2.2.2 Wetswijzigingen**

Na de wetswijziging van de Wob in 1992 zijn een aantal wijzigingen doorgevoerd. Twee wijzigingen hiervan zijn belangrijk geweest voor de Wob. In 2005 zijn twee Europese richtlijnen (2003/4/EG en 2003/35/EG) geïmplementeerd in de Wob. Deze richtlijnen zijn gebaseerd op het Verdrag van Aarhus. Het Verdrag van Aarhus is op 25 juni 1998 in de Deense stad aangenomen. Het verdrag is op 30 oktober 2001 in werking getreden [[15]](#footnote-15). Het verdrag is gemaakt met het oogmerk op de volgende zaken:

1. ‘De rechten op toegang tot milieu-informatie (richtlijn 2003/4/EG);
2. Inspraak bij het opstellen van plannen en programma’s en bij milieubesluitvorming (richtlijn 2003/35/EG);
3. Toegang tot de rechter in milieuzaken (ontwerprichtlijn).’[[16]](#footnote-16)

In 2009 is vervolgens nog een andere wijziging doorgevoerd in de Wob. De ‘Wet dwangsom’ is aan de Wob gekoppeld. Het belangrijkste aspect aan deze wetswijziging is dat de burger een nieuw rechtsmiddel heeft gekregen. Indien een bestuursorgaan te laat is met de beslissing op het Wob-verzoek kan de burger een ingebrekestelling sturen. Indien twee weken na de ingebrekestelling geen beslissing door het bestuursorgaan is genomen, dan heeft de burger recht op uitbetaling van een dwangsom. In de memorie van toelichting staat dat de ‘Wet dwangsom’ ervan uit gaat dat bij bestuursorganen, die hun organisatie goed op orde hebben, de beslistermijn in alle gevallen haalbaar is.[[17]](#footnote-17) Deze wijziging heeft de beslistermijn van de Wob veranderd. Vóór de wetswijziging had een bestuursorgaan twee weken de tijd om een beslissing te nemen. Deze termijn kon één keer worden verlengd met nogmaals twee weken. Deze termijn is nu veranderd in vier weken en de termijn kan met vier weken worden verlengd.

**2.2.3 Misbruik van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen**

Sinds het invoeren van de Wet dwangsom in 2009 is de Wob steeds vaker voorwerp van misbruik. Voor de Wob geldt een kortere beslistermijn dan voor reguliere Awb-besluiten, waardoor termijnoverschrijding dus sneller voorkomt. Verzoekers proberen op diverse manieren de procedure te verstoren waardoor de kans wordt vergroot dat de beslistermijn wordt overschreden. Dit doen zij bijvoorbeeld door correspondentie naar verkeerde adressen te sturen en grote aantallen Wob-verzoeken in te dienen. [[18]](#footnote-18)

**2.2.4 Doel van de Wob**

In de Memorie van Toelichting van de Wob 1991 staat dat deze wet tot doel heeft of beoogt de politiek verantwoordelijken verantwoording af te laten leggen aan haar burgers. Dit is volgens de memorie van toelichting de beste garantie om misbruik van macht te voorkomen. Daarnaast is de Wob een instrument voor een ieder om de overheid zich te laten verantwoorden. Verder heeft de wetgever met deze wet willen aansluiten bij artikel 110 van de Grondwet. In dit artikel staat dat de overheid de verplichting heeft om bij de uitoefening van haar taken openbaarheid in acht te nemen. Hoe de overheid dit doet moest in een aparte wet worden opgenomen. Dit is dus de Wob geworden.

**2.2.5 Informatiestelsel of documentstelsel**

Er zijn twee soorten stelsels waarbinnen de burger aan een bestuursorgaan om documenten kan verzoeken. Het eerste stelsel is het informatiestelsel. Dit houdt in dat de verzoeker niet om specifieke documenten hoeft te vragen maar een verzoek kan doen om documenten van een bepaald onderwerp.[[19]](#footnote-19) De wetgever heeft bij de Wob gekozen voor het informatiestelsel.

Naast het informatiestelsel dat wij hebben zijn er ook landen die werken met een documentenstelsel. Bij dit stelsel moet de verzoeker de documenten waar hij om verzoekt noemen of ten minste beschrijven. Hierbij is het van belang dat er een systeem is, bijvoorbeeld een register, waardoor de verzoeker achter het bestaan van bepaalde documenten kan komen. Een nadeel hiervan kan zijn dat de verzoeker afhankelijk is van het register en dat dus een kans bestaat dat er per abuis documenten niet in het register worden opgenomen.[[20]](#footnote-20)

De Wob is in principe gebaseerd op een informatiestelsel. Het Wob-verzoek moet aan drie inhoudelijke eisen voldoen. Dit zijn de volgende eisen: de informatie die gevraagd wordt moet zijn neergelegd in documenten, de informatie moet betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid en tot slot mag het verzoek ‘niet een onbegrensde verscheidenheid van onderwerpen betreffen’.[[21]](#footnote-21) Het feit dat de informatie vastgelegd moet zijn in documenten heeft wat weg van een documentstelsel.[[22]](#footnote-22)

**2.2.6 Toekomst van de Wob**

Op dit moment zijn er twee wetsvoorstellen die betrekking hebben op de Wob aangenomen in de Tweede Kamer. Eén wetsvoorstel is ingediend door de regering en het andere voorstel is een initiatief wetsvoorstel van oppositiepartijen GroenLinks en D66. Dit wetsvoorstel wil de Wob in haar geheel vervangen. Minister Plasterk heeft in 2014 een wetsvoorstel ingediend. Dit voorstel zou een einde maken aan het verstrekken van dwangsommen bij het niet tijdig nemen van besluiten met betrekking op de Wob. Het tweede (initiatief) voorstel ‘Wet open overheid’ (hierna: Woo) is op 19 april 2016 aangenomen door de tweede kamer.[[23]](#footnote-23) Dit inmiddels aangenomen wetsvoorstel, dat was ingediend door de Tweede Kamerleden Voortman (GroenLinks) en Van Weyenberg (D66), zal nog door de Eerst Kamer moeten worden aangenomen, voordat de wet daadwerkelijk in werking kan treden. Dit geldt natuurlijk ook voor het wetsvoorstel dat op 7 juni is aangenomen.

In deze deelvraag is besproken hoe de Wob tot stand is gekomen, met welk doel de wetgever deze wet heeft gemaakt en tot slot kort iets over de toekomst van de Wob. Daarnaast is er kort besproken welke verdragen er invloed hebben gehad op de wob. In de aankomende paragraaf zal iets meer verteld worden over de inhoud van deze verdragen.

**Sub conclusie 2:**

**De Wob is na de Tweede Wereldoorlog tot stand gekomen. Hierin kwam naar voren dat overheidsinformatie een wettelijk afdwingbaar recht moest worden. Hedendaagse kritiek op de Wob richt zich in het bijzonder op het verstrekken van dwangsommen. De inmiddels in de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstellen beogen een einde te maken aan deze dwangsommen.**

* 1. **Welke invloed heeft internationale wetgeving op de Wob blijkens literatuuronderzoek?**

In dit hoofdstuk wordt kort uiteengezet welke internationale verdragen invloed hebben op de Wet openbaarheid van bestuur. De volgende verdragen zullen behandeld worden. Het Verdrag van Aarhus, het Verdrag van Tromsø, het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR).

**2.3.1 Het Verdrag van Aarhus**

Het Verdrag van Aarhus is op 25 juni 1998 aangenomen. Het verdrag is in werking getreden op 30 oktober 2001. Dit verdrag is ondertekend door veertig verschillende partijen. Nederland heeft op 29 december 2004 de wet geratificeerd.[[24]](#footnote-24)

In artikel 1 van het verdrag staat het doel van het verdrag genoteerd. Het doel van het verdrag luidt als volgt:

*‘Om bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn, waarborgt elke Partij de rechten op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in overeenstemming met de bepalingen van dit Verdrag’.*

Het verdrag ziet dus op informatie met betrekking tot het milieu. Iedere burger heeft het recht om inspraak te hebben bij milieubeslissingen. Om dit recht te kunnen uitoefenen moet de overheid de burger informeren indien er aangelegenheden zijn die betrekking hebben op het milieu. Dit moet zowel passief als actief worden verstrekt. Het verdrag is gebaseerd op drie pijlers, namelijk:

1. De toegang tot milieu-informatie
2. Inspraak bij het milieu-besluitvormingsproces
3. De toegang tot de rechter in milieu-aangelegenheden[[25]](#footnote-25)

Nadat Nederland het verdrag had ondertekend moest er in de Wet die ziet op openbaarmaking, de Wob, een wijziging doorgevoerd worden. Sinds de inwerkingtreding van het verdrag geldt er een ruimer openbaarheidsregime. Dit ruimere openbaarheidsregime is echter alleen van toepassing op milieu informatie. Het ruimere openbaarheidsregime is terug te vinden in artikel 7, derde lid van de Wob. Hierin staat dat meer informatie verschaft dient te worden indien de gevraagde informatie betrekking heeft tot het milieu. In artikel 10 van de Wob staan de uitzonderingsgronden met betrekking tot milieu informatie. In lid 7 van dit artikel staat wanneer milieu informatie niet openbaar gemaakt hoeft te worden. Dit is het geval indien de milieu-informatie (geen emissiegegevens) in het geding is met de bescherming van het milieu (sub a) en de beveiliging van bedrijven (sub b), hierbij kun je denken aan het voorkomen van sabotage.

**2.3.2 Het Verdrag van Tromsø**

Het Verdrag van Tromsø is een verdrag dat is opgesteld door de Raad van Europa. In 2009 is de Convention on access to official documents opgesteld in Noorwegen, beter bekend als het Verdrag van Tromsø. In dit verdrag staan minimumnormen die gehonoreerd moeten worden bij het passief en actief openbaar maken van overheidsinformatie. Nederland heeft dit verdrag niet ondertekend, zij was echter wel heel nauw betrokken bij de totstandkoming van dit verdrag. In dit verdrag staat de verplichting om een ieder toegang te geven tot (officiële) documenten die in het bezit zijn van overheidsorganen of private partijen die belast zijn met een publieke taak. Bij het indienen hoeft de verzoeker geen belang te stellen, zoals de huidige Wob in Nederland. In het verdrag staan ook uitzonderingsgronden voor openbaarmaking opgenomen. Toegang tot informatie mag niet zomaar worden geweigerd. Indien openbaarmaking van informatie tot gevolg zou hebben dat het belang wordt geschaad mag de openbaarmaking worden geweigerd. Dit belang moet betrekking hebben op één van de onderwerpen opgesomd op de limitatieve lijst van uitzonderingsgronden. Het weigeren van de openbaarmaking van stukken moet wel aan het proportionaliteitsvereisten doen.

**2.3.3 Het EVRM en IVBR**

Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR) zijn twee verdragen die betrekking hebben op mensenrechten waarbij het recht op vrije meningsuiting wordt gegarandeerd. In de literatuur heeft zich de vraag afgespeeld of het recht op overheidsinformatie uit deze verdragen kon worden afgeleid. In een uitspraak van de Hoge Raad bleek dit niet zo te zijn[[26]](#footnote-26). In de huidige jurisprudentielijn wordt dit echter niet meer gevolgd. De Raad van State stelt dat een recht op overheidsinformatie volgt uit artikel 10 van het EVRM. Vervolgens stelt de Raad van State dat dit geen conflict met de huidige Wob zal opleveren[[27]](#footnote-27). Dit komt omdat de uitzonderingsgronden van de Wob alleen een beperking vormt op artikel 10 van het EVRM.

In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de Wob. Ik zal in die paragraaf de reikwijdte van de Wob behandelen. In de paragraaf daarna werk ik de deelvraag uit wie er bij de betreffende instanties een verzoek kan indienen.

**Sub conclusie 3:**

**Er zijn een aantal verdragen die invloed hebben en hebben gehad op de Wob zoals wij die nu kennen. Deze verdragen hebben voor kleine wijzigingen in de Wob gezorgd. De Woo moet de Wob gaan vervangen, ook hierin staan elementen van bovengenoemde verdragen verwerkt.**

***2.4.Wat valt er onder de reikwijdte van de Wob* en aan welke vereisten moet een Wob-verzoek voldoenblijkens literatuuronderzoek?**

In de vorige paragraven is uiteengezet wat openbaarheid inhoudt en welke vormen wij kennen. Vervolgens is de ontstaansgeschiedenis van de Wob uiteengezet en welke internationale verdragen hier betrekking op hebben gehad. In deze paragraaf wordt er dieper op de Wob ingegaan. Ten eerste wordt er uiteengezet waar iemand een verzoek kan indienen. Vervolgens worden de formele en materiele vereisten waar het verzoek aan moet voldoen besproken.

**2.4.1 Werkingssfeer**

In artikel 1, eerste lid Wob 1978 was de wet uitsluitend van toepassing op ministers, bestuursorganen van provincies en gemeenten en tot slot bij organen die in leven zijn geroepen door een algemene maatregel van bestuur. Zelfstandig bestuursorganen vielen dus niet onder de werkingssfeer van de Wob. Van de mogelijkheid om organen in het leven te roepen door een algemene maatregel van bestuur werd bijna geen gebruik gemaakt. Toen de evaluatiecommissie dit opmerkte werd het als spijtig ervaren dat hier in de praktijk zelden gebruik van werd gemaakt. De commissie heeft vervolgens een voorstel gedaan om zelfstandige bestuursorganen wel onder de werkingssfeer van de Wob te laten vallen. Naast de zelfstandige bestuursorganen werd ook voorgesteld om waterschappen onder de werkingssfeer van de Wob te laten vallen.[[28]](#footnote-28)

De regering vond dit echter geen goed idee en ging niet mee met het voorstel van de evaluatiecommissie. In de memorie van toelichtingen is uiteengezet waarom de regering niet met het advies van de evaluatiecommissie wilde mee gaan. Volgens de regering is private regelgeving nodig om privaatrechtelijke organen onder de Wob te kunnen scharen. De regering stemde wel in met een amendement dat de werkingssfeer van de Wob uitbreidde waardoor organen van publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie(s) onder de Wob ging vallen.[[29]](#footnote-29)

De reden dat nog geen gebruik werd gemaakt van de mogelijkheid om bestuursorganen aan te wijzen had ermee te maken dat de definitie van ‘overheidsorgaan’ in artikel 1 onder a van de Wob samenhing met de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Awb werd gewijzigd op 1 januari 1994 waardoor dit artikel van de Wob ook veranderd moest worden. Per 1 januari 1994 is een nieuw artikel ingevoerd. In dit artikel is terug te lezen wat er onder een bestuursorgaan wordt verstaan. Artikel 1a van de Wob luidt als volgt:

‘Deze wet is van toepassing op de volgende bestuursorganen:

1. Onze ministers
2. De bestuursorganen van provincies, gemeenten, waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties;
3. Bestuursorganen die onder verantwoordelijkheid van de onder a en b genoemde organen werkzaam zijn;
4. Andere bestuursorganen, aangewezen bij algemene maatregel van bestuur.’

Bij de bestuursorganen genoemd in artikel 1a van de Wob kan dus een Wob-verzoek worden ingediend.

**2.4.2 Eisen aan het verzoek**

Indien het duidelijk is of een bepaald bestuursorgaan onder de Wob valt is het vervolgens van belang om te weten waar je om kan verzoeken. Zoals is paragraaf 2.2.5 is toegelicht is de Wob gebaseerd op een informatiestelsel en geen documentstelsel. Er hoeft dus niet expliciet om een document gevraag te worden. Er zijn echter wel nog formele en materiële vereisten aan een Wob-verzoek. Deze vereisten worden in de volgende paragraven toegelicht.

**2.4.3.1 Welke formele eisen kunnen aan een verzoek worden gesteld?**

Een bestuursorgaan kan een voorwaarde stellen aan de manier van indienen van een Wob-verzoek. Deze verplichting vloeit voort uit de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het indienen van een Wob-verzoek is namelijk een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb. In hoofdstuk 4 van de Awb staan algemene vereisten indien iemand een aanvraag indient bij een bestuursorgaan. De volgende formele vereisten zijn gekoppeld aan een aanvraag.

***Artikel 4:2 Awb***

*‘1.De aanvraag wordt ondertekend en bevat ten minste:*

***a.****de naam en het adres van de aanvrager;*

***b.****de dagtekening;*

***c.*** *een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd.*

*2.De aanvrager verschaft voorts de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen’.*

Daarnaast kan het bestuursorgaan nog een andere formele vereisten aan het verzoek stellen. Namelijk dat het verzoek om informatie niet via de elektronische weg mag worden ingediend, en alleen schriftelijk. Defensie heeft ervoor gekozen om de elektronische weg niet open te stellen voor Wob-verzoeken. Hierdoor is het indienen van een verzoek minder laag drempelig en voor misbruikers wellicht minder aantrekkelijk om een verzoek in te dienen aangezien ze nu meer moeite moeten doen om een Wob-verzoek in te dienen.

In de Awb is in afdeling 2.3 Awb regels opgenomen met betrekking tot elektronisch verkeer tussen burgers en bestuursorganen.

In het eerste artikel van de betreffende afdeling, namelijk art. 2:13, eerste lid Awb, staat vermeld dat burgers en bestuursorganen berichten naar elkaar kunnen versturen middels het elektronisch verkeer, mits de bepalingen die verder zijn opgenomen in de afdeling in acht worden genomen. Het woord ‘kan’ is een belangrijk woord in dit artikel omdat er nog een aantal bepalingen zijn die het elektronisch verkeer tussen burgers en bestuursorganen beperken en of uitsluiten.

De eerste twee uitsluitingen volgen gelijk op de hoofdregel die genoemd staat in art. 2:13, eerste lid Awb. In art. 2:13, tweede lid sub a, Awb staat dat art. 2:13, eerste lid Awb niet geldt indien dit bij of krachtens wettelijke voorschrift is bepaald. Een tweede uitsluiting wordt genoemd in sub b. De digitale weg is niet geopend indien een vormvoorschrift zich hier niet voor leent.

Indien een bestuursorgaan nog geen gebruik wil maken van elektronisch verkeer met haar burgers dan is dit niet verplicht. Het bestuursorgaan kan op grond van art. 2:15 eerste lid Awb aangeven dat de elektronische weg niet is opengesteld. Een bestuursorgaan kan er ook voor kiezen om de elektronische weg te openen maar met nadere te stellen eisen aan het gebruik van de elektronische weg.

Uit de memorie van toelichting volgt dat een bestuursorgaan ervoor kan kiezen om voor bepaalde procedures de elektronische weg beschikbaar te maken en voor bepaalde procedures, bijvoorbeeld de Wob, de elektronische weg gesloten te houden.[[30]](#footnote-30)

Een ingediend Wob-verzoek dat elektronisch is toegezonden mag dus worden geweigerd door het bestuursorgaan. Op grond van artikel 2:15, vierde lid van de Awb dient een bestuursorgaan de afzender wel zo snel mogelijk op de hoogte te stellen van het weigeren van het elektronisch ingediende verzoek.[[31]](#footnote-31) In het geval van een Wob-verzoek moet aan de verzoeker dus mede gedeeld worden dat de elektronische weg niet is geopend en het verzoek per brief moet worden toegezonden.

**2.4.3.2 Welke materiële eisen kunnen aan een verzoek worden gesteld?**

Het Wob-verzoek moet aan drie inhoudelijke eisen voldoen. Dit zijn de volgende eisen: de informatie die gevraagd wordt moet zijn neergelegd in documenten, de informatie moet betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid en tot slot mag het verzoek ‘niet een onbegrensde verscheidenheid van onderwerpen betreffen’.[[32]](#footnote-32) De drie inhoudelijke eisen worden in navolgende paragrafen uitgewerkt.

*Documenten*

De informatie waar een verzoeker om vraagt moet zijn neergelegd in een document. Het feit dat de informatie vastgelegd moet zijn in documenten heeft wat weg van een documentstelsel.[[33]](#footnote-33) Dit is terug te lezen in artikel 3, eerste lid van de Wob. Hierin staat ‘Een ieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf’. In artikel 1 onder a van de Wob staat de definitie van het begrip ‘document’. De definitie van het begrip document luidt als volgt: ‘een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat’. Onder het begrip document valt niet alleen een schriftelijk of digitaal document maar alle gegevensdragers zoals e-mails[[34]](#footnote-34), foto’s[[35]](#footnote-35), films en geluidsbanden[[36]](#footnote-36). Ook informatie die zich op de harde schrijf van een computer bevindt kan worden geschaard onder het begrip documenten.[[37]](#footnote-37) Tot slot kunnen persoonlijke aantekeningen van een ambtenaar ook onder het begrip document vallen en daarmee binnen de reikwijdte van de Wob[[38]](#footnote-38). Door het gebruik van ICT is de reikwijdte van de Wob dus enorm toegenomen. Toen de wet werd gemaakt door de wetgever werd er in eerste instantie uitgegaan van papieren documenten. Door de ontwikkelingen op het gebied van ICT heeft dit ertoe geleid dat digitale informatie ook onder de reikwijdte van de Wob valt.

De situatie kan zich voordoen dat in een Wob-verzoek informatie is verzocht die niet is neergelegd in een document. Echter de informatie kan wel gevonden worden indien het bestuursorgaan enorme hoeveelheden documenten doorzoekt. In beginsel is dan *geen* sprake van een verzoek in de zin van artikel 3, eerste lid van de Wob.[[39]](#footnote-39) De Wob verplicht het bestuursorgaan dus niet tot het vergaren van documenten.[[40]](#footnote-40) Het is echter niet zo dat een bestuursorgaan een verzoek kan weigeren vanwege het enkele feit dat het verzoek veel inzet en kosten met zich mee brengt.[[41]](#footnote-41) Tot slot hoeft het bestuursorgaan geen documenten openbaar te maken die al reeds openbaar zijn gemaakt.[[42]](#footnote-42) Dat kan immers niet, een document dat reeds openbaar is kan niet nogmaals openbaar worden gemaakt.

*Bestuurlijke aangelegenheid*

In de voorgaande alinea is uiteengezet wanneer er sprake is van een document. In artikel 3, eerste lid van de Wob is echter nog een andere eis gesteld met betrekking tot het document. Het document of de gevraagde informatie moet betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid. Dit begrip is uitgelegd in artikel 1 onder b Wob. De definitie luidt als volgt: ‘een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan’. In de memorie van toelichting staat dat als de verzoeker een verzoek indient hij de aangelegenheid waarover hij geïnformeerd wil worden moet vermelden in het verzoek. Hieruit is af te leiden dat bij de totstandkoming van de Wob is gekozen voor een informatiestelsel. In het informatiestelsel hoeft namelijk niet verzocht te worden om een bepaald document zoals wel het geval is bij een documentstelsel. Deze keuze is bij de uitleg van het begrip ‘bestuurlijke aangelegenheid’ toegelicht[[43]](#footnote-43). De (toenmalige) regering heeft voor dit stelsel gekozen omdat zij veronderstelde dat ‘Een burger, die over een bepaald onderwerp geïnformeerd wil worden, weet meestal niet welk(e) document(en) die informatie bevat(ten)’[[44]](#footnote-44). De documenten waar burgers voornamelijk geen weet van hebben zijn de interne documenten binnen een bestuursorgaan.

In een uitspraak van de Raad van State wordt een nadere toelichting gegeven over de term ‘bestuurlijke aangelegenheid’. De Raad van State geeft de volgende uitleg: ‘De Afdeling is evenwel met de rechtbank van oordeel dat het begrip "bestuurlijk", gelet op het doel van de Wob, ziet op het openbaar bestuur in al zijn facetten. Het betreft niet alleen het externe optreden van het bestuur, maar ook de interne organisatie en de beslissingen met betrekking tot de rechtspositie van en de toekenningen uit de openbare middelen aan  ambtenaren en gewezen ambtenaren’[[45]](#footnote-45). De uitleg die de Raad van State geeft aan het begrip bestuurlijke aangelegenheid is dus erg ruim. Ondanks de brede uitleg van dit begrip zijn er bepaalde documenten die hier toch niet onder vallen[[46]](#footnote-46). Uit de rechtspraak blijkt dat bijna alles een bestuurlijke aangelegenheid is, het komt dus zelden voor dat hier geen sprake van is. Een voorbeeld wanneer geen sprake is van een bestuurlijke aangelegenheid: indien de staat optreedt als grootaandeelhouder[[47]](#footnote-47).

Indien een Wob-verzoek wordt ingediend moet de verzoeker dus de bestuurlijke aangelegenheid vermelden in het verzoek. Deze eis is gesteld omdat het verzoek anders te ongespecificeerd is. Indien gevraagd wordt om stukken bevat dit niet altijd de bestuurlijke aangelegenheid. Het is aan de ambtenaar om de verzoeker bij te staan in het correct formuleren van zijn Wob-verzoek.[[48]](#footnote-48) Een tweede functie van de eis om een bestuurlijke aangelegenheid te moeten noemen is het begrenzen van de werkingssfeer van de Wob.

Een Wob verzoek moet dus aan een aantal vereisten voldoen. Persoonlijke gegevens moeten worden vermeld en het verzoek moet, indien de elektronische weg niet is geopend, via de post worden verstuurd. Wat betreft de inhoud van het Wob-verzoek moeten er documenten beschikbaar zijn over het onderwerp waarom verzocht wordt en moet er spraken zijn van een bestuurlijke aangelegenheid.

*Misbruik van recht*

Er is nog één geval wanneer een Wob-verzoek geweigerd mag worden, dat is namelijk indien er sprake is van misbruik van recht. Misbruik van recht is in paragraaf 2.2.3 is besproken. Misbruik van recht is niet alleen door de bestuursrechter en de rechter geconstateerd, maar ook door de wetgever. De regering heeft als reactie hierop een wetsvoorstel ingediend, deze is op 19 april 2016 aangenomen. In hoofdstuk 3 zal ik hier verder op ingaan.

In de volgende paragraaf zal worden besproken wie er een Wob-verzoek kan indienen en welk belang iemand moet hebben bij het indienen van een verzoek.

**Sub conclusie 4:**

**Onder de werkingssfeer van de Wob vallen: de ministers, bestuursorganen (provincies, gemeente, waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties), bestuursorganen die hiervoor genoemde organen werkzaam zijn en bestuursorganen die zijn aangewezen bij algemene maatregel van bestuur.**

**De formele eisen aan een Wob-verzoek zijn: naam en adres aanvrager, dagtekening en een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd. Daarnaast moet het verzoek per brief, of per mail als het bestuursorgaan dit toe laat, worden toegezonden.**

**De materiele eisen zijn: het verzoek moet gaan over een bestuurlijke aangelegenheid en er moeten documenten zijn. Daarnaast mag er geen sprake zijn van misbruik van misbruik van recht, indien dit het geval is kan het bestuursorgaan het verzoek niet-ontvankelijk verklaren.**

**2.5. Wie kan een Wob-verzoek indienen op grond van literatuuronderzoek?**

In de volgende paragraaf wordt uiteengezet wie een Wob-verzoek kan indienen en welk belang de indiener moet hebben bij het verzoek.

**2.5.1 Wie kan er een verzoek indienen?**

In artikel 3, eerste lid van de Wob staat dat ‘een ieder’ een Wob-verzoek kan indienen bij een bestuursorgaan. Uit deze formulering kan worden afgeleid dat de verzoeker geen belang hoeft te stellen bij zijn verzoek of een belang hoeft aan te tonen bij het indienen van een Wob-verzoek. In de Memorie van Toelichting bij de Wob is een paragraaf opgenomen over het eventuele belang dat een verzoeker bij haar Wob-verzoek moet hebben. In de Memorie van Toelichting staat het volgende: ‘De Wob gaat ervan uit dat bij de beoordeling van een verzoek om informatie het belang dat de verzoeker bij de informatie heeft in beginsel geen rol speelt. Het belang van de verzoeker mag niet in zijn nadeel werken, maar het kennis hebben van het belang kan voor het overheidsorgaan noodzakelijk zijn in het kader van de toetsing aan de relatieve uitzonderingsgronden’.[[49]](#footnote-49)

Vooral de zinsnede ‘in beginsel geen rol speelt’ is nog een erg onduidelijke uitleg of het belang van de verzoeker nu wel of geen rol speelt bij het indienen van een verzoek op grond van de Wob. In de Memorie van antwoord wordt door de regering al een duidelijkere uitleg gegeven of het belang een rol speelt bij het indienen van een Wob-verzoek.

In de Memorie van antwoord staat de volgende uitleg: ‘Dat belang speelt in principe geen rol bij de vraag of de overheidsinformatie al dan niet openbaar is. Het belang van de verzoeker bij de informatie wordt niet als beperking van of uitzondering op de openbaarheid genoemd. Wel kan het belang van de verzoeker onder omstandigheden ten gunste van de verzoeker werken. Te denken valt aan het geval de verzoeker zijn informatieverzoek uitdrukkelijk heeft geplaatst in het kader van zijn participatie aan of controle van het bestuur. In feite is er dan sprake van het benadrukken van de doelstelling van de Wob bij het doen van een verzoek om informatie’.[[50]](#footnote-50)

Vervolgens wordt in de nota naar aanleiding van het eindverslag nog een opmerking geplaatst over het belang dat een verzoeker moet hebben bij een verzoek. Hierin staat: ‘Kort en duidelijk is onze opvatting: het belang van de verzoeker bij de informatie doet er bij de inhoudelijke beoordeling van een verzoek om informatie niet toe.’[[51]](#footnote-51) Uit de historie is duidelijk terug te vinden dat een verzoeker geen belang hoeft te hebben bij een verzoek dat wordt ingediend bij een bestuursorgaan.

**2.5.2 Jurisprudentie met betrekking tot het individueel belang**

Ook uit vaste jurisprudentie volgt dat een specifiek belang van de verzoeker niet bij de inhoudelijke behandeling wordt betrokken. Dit volgt onder andere uit een uitspraak van de Raad van State.[[52]](#footnote-52)

In deze uitspraak staat de volgende overweging: ‘het recht op openbaarmaking dient op grond van de Wob uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering. Bij de te verrichten belangenafweging wordt het algemene of publieke belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie afgezet tegen de door de weigeringsgronden te beschermen belangen. Aan het specifieke belang wordt in deze belangenafweging geen waarde toegekend.’

In de huidige jurisprudentie lijkt er een ontwikkeling gaande te zijn als het gaat om het indienen van Wob-verzoeken waarbij het belang van de verzoeker geen rol speelt. De Wob wordt niet alleen gebruikt met het doel om stukken openbaar te krijgen. Regelmatig worden Wob-verzoeken verstuurd om: bestuursorganen te frustreren, ten behoeven van het verkrijgen van een dwangsom, of om informatie te verkrijgen ter verbetering van een procespositie in een andere (gerechtelijke) procedure.

Uit een uitspraak van de Raad van State blijkt dat de verzoeker wel het oogmerk moet hebben om de documenten voor één ieder openbaar te maken.[[53]](#footnote-53) Deze uitspraak komt niet overeen met datgeen dat in artikel 3, eerste lid van de Wob is opgenomen. De uitspraak is ook niet in lijn met de wetshistorie waaruit bleek dat iemand geen belang hoeft te hebben bij het indienen van een Wob-verzoek.

Zoals ik hiervoor al aangaf worden soms Wob-verzoeken ingediend in het kader van een andere (lopende) procedure. Volgens vaste rechtspraak zijn persoonlijke motieven van de verzoeker niet relevant voor de beoordeling van het verzoek.[[54]](#footnote-54) Recent is een uitspraak gedaan die niet bij deze jurisprudentielijn aansluit maar hier tegenin gaat. In deze uitspraak vragen twee asielzoekers middels een Wob-verzoek een aantal documenten op. De verzoeken worden geacht te zijn gedaan in het kader van een andere procedure. De Raad van State overweegt in een uitspraak op 9 april 2014 het volgende: ‘Geen aanknopingspunten bestaan om deze verzoeken aan te merken als gedaan op grond van de Wob, nu de verzoeken niet de strekking hebben om de documenten voor een ieder openbaar te maken‘.[[55]](#footnote-55) Wat opvallend is aan deze uitspraak is dat de Raad stelt dat er geen aanknopingspunten zijn om het verzoek aan te merken als een verzoek op grond van de Wob. De raad stelt dit omdat de verzoeken niet de strekking hebben om de documenten voor een ieder openbaar te maken.

Hierop inhakend blijkt uit eerdere jurisprudentie dat in een Wob-verzoek niet hoeft te worden vermeld dat het verzoek een verzoek is op grond van de Wob.[[56]](#footnote-56) Uit een recente uitspraak van de Afdeling is geoordeeld dat indien de verzoeker in een Wob-verzoek niet naar de Wob verwijst dit mede kan leiden tot een oordeel dat het verzoek om informatie op een andere grondslag dient te worden beoordeeld dan op de Wob.[[57]](#footnote-57) De Afdeling overweegt dat in dergelijke verzoeken de verzoeker kenbaar moet maken dat hij met zijn verzoek beoogt dat bepaalde documenten op grond van de Wob openbaar worden gemaakt.[[58]](#footnote-58) Deze overweging van de Raad van State wijkt af met de wet en de wetshistorie.

**Sub conclusie 5:**

**De hoofdregel is dat een ieder een Wob-verzoek kan doen zonder daar een belang bij te stellen. In de jurisprudentie is er echter een lijn ontwikkeld waaruit blijkt dat het oogmerk van de verzoeker tóch een rol speelt.**

* 1. **Wat is misbruik van recht volgens literatuuronderzoek?**

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet wat het leerstuk van misbruik van recht is. Dit leerstuk is terug te vinden in het civiele recht en tevens terug te vinden in het bestuursrecht. Ik zal eerst het leerstuk van misbruik van recht in het civielrecht uiteen zetten vervolgens zal ik dit doen voor het bestuursrecht.

* + 1. **Misbruik van recht in het civiele recht**

Concreet houdt misbruik van recht in dat een rechtshandeling die op zich rechtmatig is, onrechtmatig kan worden door de wijze waarop het recht wordt uitgeoefend door iemand.[[59]](#footnote-59) In artikel 3:13 BW is uiteengezet wanneer er sprake is van misbruik van recht. Dit artikel bevat drie bepalingen, namelijk; ‘Degene aan wie een bevoegdheid toekomt, kan haar niet inroepen, voor zover hij haar misbruikt(1). Een bevoegdheid kan onder meer worden misbruikt door haar uit te oefenen met geen ander doel dan een ander te schaden of met een ander doel dan waarvoor zij is verleend of in geval men, in aanmerking nemende de onevenredigheid tussen het belang bij de uitoefening en het belang dat daardoor wordt geschaad, naar redelijkheid niet tot die uitoefening had kunnen komen (2). Uit de aard van een bevoegdheid kan voortvloeien dat zij niet kan worden misbruikt (3)’. In artikel 3:15 BW is er een schakelbepaling opgenomen. In deze schakelbepaling staat dat de artikelen 11-14 van boek 3 BW ook van toepassing zijn buiten het vermogensrecht, voor zover de aard van de rechtsbetrekking zich hier niet tegen verzet.

Er worden drie varianten van misbruik benoemd in dit artikel. Er is sprake van misbruik van recht indien iemand het doel heeft om een ander te schaden. De tweede variant is als het doel anders is dan waar de wet voor is bedoeld. Tot slot is er sprake van misbruik van recht indien men, in de ‘onevenredigheid tussen het belang bij de uitoefening en het belang dat daardoor wordt geschaad, naar redelijkheid niet tot die uitoefening had kunnen komen’.[[60]](#footnote-60) De wetgever bedoelt bij de laatste vorm van misbruik dat de misbruiker de bedoelde onevenredigheid kent of dat de misbruiker deze behoorde te kennen.[[61]](#footnote-61) Het kan zijn dat er sprake is van misbruik van recht ondanks dat er niet sprake is van bovenstaande varianten, dit is aan de rechter om te oordelen.[[62]](#footnote-62) De opsomming in artikel 3:13 is dus niet limitatief.

**2.6.2 Misbruik van recht in het bestuursrecht**

In principe werken bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) niet door in het bestuursrecht. Op 14 november 2014 heeft de Raad van State echter overwogen dat bij oneigenlijke Wob-verzoeken gebruik mag worden gemaakt van de bepaling misbruik van recht in het bestuursrecht, artikel 3:13 jo. 3:15. In hoofdstuk 4 zal ik deze uitspraak uitgebreider toelichten.

**Sub conclusie 6:**

**Misbruik van recht is volgens de literatuur een rechtshandeling die in principe rechtmatig is. De wijze waarop het recht wordt uitgeoefend is echter onrechtmatig.**

**Hoofdstuk 3: Wetswijzigingen**

**3.1 Wat voor maatregelen neemt de wetgever tegen oneigenlijke Wob-verzoeken?**

Op 1 oktober 2009 is de Wet dwangsom in werking getreden. Het gevolg van deze nieuwe wet is dat een bestuursorgaan bij het niet tijdig beslissen een dwangsom moet uitbetalen. De uitbetaling gebeurt echter pas nà een ingebrekestelling. De dwangsom kan oplopen tot een bedrag van €1.260 op grond van artikel 4:17 tweede lid Awb. Deze regeling is opgenomen in paragraaf 4.1.3.2. van de Awb. De regeling is tevens van toepassing op de Wob. Het doel van deze wet is om burgers een instrument te geven bij het niet tijdig beslissen op een aanvraag.[[63]](#footnote-63)

Er zijn twee wetsvoorstellen ingediend om misbruik van recht bij de Wob te voorkomen. Er is een wetsvoorstel gedaan waarbij de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen niet langer van toepassing zal zijn op de Wob. Daarnaast is er een initiatiefwetsvoorstel gedaan wat de Wob in zijn geheel zal vervangen. Deze wet heet: ‘Wet open overheid’. Op 19 april 2016 is dit wetsvoorstel door de tweede kamer aangenomen.[[64]](#footnote-64) Door het aannemen van deze wet is het eerste wetsvoorstel irrelevant geworden. In dit hoofdstuk zal ik uiteenzetten hoe deze nieuwe wet tot stand is gekomen, wat deze wet inhoudt en hoe deze wet de Wob in de toekomst zal veranderen. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie.

* 1. ***Wijziging van de Wob in verband met aanvullingen ter voorkoming van misbruik***

In december 2014 heeft de heer Plasterk, minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, een wetsvoorstel ingediend. Dit wetsvoorstel is ingediend omdat de afgelopen jaren verzoeken zijn ingediend die niet het oogmerk hadden op het verkrijgen van informatie, maar die gericht zijn op het innen van dwangsommen bij niet tijdig beslissen op een verzoek.[[65]](#footnote-65) Dit voorstel houdt in dat de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen niet langer van toepassing zal zijn op de Wob.[[66]](#footnote-66) De wetgever wil dit bewerkstelligen door in de Wob een apart artikel op te nemen, artikel 15. Dit artikel zou bepalen dat de in de Awb neergelegde dwangsomregeling niet meer van toepassing zal zijn op de Wob.[[67]](#footnote-67) Hierdoor heeft het voor verzoekers geen zin meer om verzoeken in te dienen met het oogmerk op het innen van dwangsommen. Artikel 15 zou bestaan uit vier leden. In het eerste lid is bepaald dat de bestuursrechter een termijn kan vaststellen waarbinnen het bestuursorgaan alsnog een besluit moet nemen op het Wob-verzoek. Het bestuursorgaan moet bij de bestuursrechter onderbouwen hoeveel tijd zij nog nodig denkt te hebben om een besluit te nemen op het Wob-verzoek. Artikel 8:55d, tweede lid van de Awb blijft wel van toepassing na de uitspraak van de rechter. Indien het bestuursorgaan niet binnen de termijn beslist die door de rechter is gegeven, kan de verzoeker alsnog een dwangsom verhalen bij het bestuursorgaan.

Dit eerste lid heeft dus voornamelijk betrekking op omvangrijke verzoeken die bestuursorganen niet tijdig hebben afgedaan. Het tweede lid heeft betrekking op de wijze van indiening. Het kan zijn dat een bestuursorgaan door de manier van indienen niet tijdig het document als verzoek om informatie op grond van de Wob heeft herkend. Dit lid geeft de rechter de mogelijkheid om een langere beslistermijn vast te stellen. Tijdens deze procedure is het aan het bestuursorgaan om te onderbouwen waarom het niet tijdig beslissen een gevolg was van de wijze waarop het verzoek is ingediend.

Het derde lid geeft de bestuursrechter de mogelijkheid om te bepalen dat de verzoeker niet in aanmerking kan komen voor een vergoeding van proceskosten en griffierecht. Deze regeling zou in afwijking zijn met artikel 8:74 en 8:75 van de Awb. Deze regeling is in dit artikel opgenomen zodat de rechter kan beslissen dat de verzoeker geen recht heeft op proceskostenvergoeding en vergoeding van het griffierecht indoen de verzoeker onvoldoende heeft meegewerkt aan het maken van een overeenkomst met betrekking tot het opschorten van de beslistermijn. Daarnaast is het doel van deze regeling dat de persoon die een omvangrijk verzoek indient zich ervan bewust wordt gemaakt dat hij niet het onmogelijke bij een bestuursorgaan kan opvragen. Indien de beslistermijn zal worden overschreden door het bestuursorgaan zal het bestuursorgaan en de verzoeker moeten overleggen en samen zoeken tot een passende beslistermijn moeten komen. Hierbij streven beide partijen om tot een passende beslistermijn te komen.

Het vierde en tevens laatste lid ziet toe op de manier van indienen door de verzoeker. Indien het bestuursorgaan het verzoek niet herkent als een verzoek op grond van de Wob, is de kans groot dat de beslistermijn niet wordt behaald. Dit artikel bepaalt in voorkomende gevallen en waarbij de verzoeker direct in beroep gaat, dat de rechter kan beslissen dat de verzoeker niet in aanmerking komt voor een vergoeding van het griffierecht en proceskostenvergoeding.

Deze nieuwe bepaling regelt dat het voor de verzoeker geen zin meer heeft om verzoeken in te dienen om een dwangsom te verbeuren. Hiermee wordt het misbruik van de Wob beperkt. In de memorie van toelichting staat vermeld dat op 2 juli 2012 een conceptwetsvoorstel is ingediend, namelijk de Woo. In deze wet, die de Wob moet vervangen, is ook een maatregel opgenomen tegen misbruik van recht. Gezien de brief van de minister van BZK op 15 augustus 2013 dat dit voorstel niet op korte termijn door de kamer zal worden behandeld heeft de regering ervoor gekozen om doormiddel van dit wetsvoorstel misbruik van de Wob tot een halt toe te roepen.[[68]](#footnote-68)

In de volgende paragraaf wordt het initiatiefvoorstel ‘Wet open overheid’ besproken. Deze wet is op 19 april 2016 aangenomen door de tweede kamer. In dit wetsvoorstel wordt ook de problematiek omtrent misbruik van recht aangepakt. Het bovenstaande wetsvoorstel is echter nog niet behandeld en wordt wellicht als tijdelijke oplossing aangenomen. Dit wetsvoorstel moet nog worden behandeld in de eerste kamer.

**3.3 Initiatiefvoorstel Wet open overheid**

Op 5 juli 2012 is er een initiatiefvoorstel ingediend door de leden uit de Tweede Kamerleden Voortman (GroenLinks) en Van Weyenberg (D66). De aanleiding van het wetsvoorstel is dat de huidige Wob is verouderd en om de problematiek omtrent misbruik van recht tegen te gaan. De Woo zorgt dat recente ontwikkelingen worden opgenomen en de wet voldoet aan internationale verdragen en ontwikkelingen. Hierbij kan je denken aan: ‘het Verdrag van Aarhus, het Verdrag van Tromsø, Europese ontwikkelingen, internationale modelwetgeving en buitenlandse Freedom of Information acts’.[[69]](#footnote-69)

Het wetsvoorstel is op 19 april 2016 aangenomen in de tweede kamer. Het wetsvoorstel is nog niet behandeld in de eerste kamer, hier is ook nog geen datum voor vastgesteld.

**3.3.1 Doel van de Woo**

Een toename van transparantie is een belangrijk doel van het nieuwe Wetsvoorstel. Enkele bestuursorganen maken al meer informatie actief openbaar en zien de voordelen van transparantie in. Het doel van dit wetsvoorstel is als volgt geformuleerd: ‘het doel van deze wet is om overheden en semi-overheden 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’.[[70]](#footnote-70) Dit is een noodzaak in de democratie waar wij in leven. Het toegankelijk maken van overheidsinformatie moet niet als gunst gezien worden van de overheid maar een recht van de burger. Op een aantal kleine wijzigingen na stamt de huidige Wob uit 1991. Hierdoor zijn afwegingen en ideeën uit de jaren 70 nog steeds leidend met betrekking tot het openbaar maken van documenten. Volgens huidige opvattingen moeten bestuursorganen meer uit zichzelf openbaar maken, door deze oude wet is dit niet mogelijk en wordt er te weinig actief openbaar gemaakt. Daarnaast sluiten de huidige uitsluitingsgronden teveel belangrijke informatie uit. Veel landen hebben zich de afgelopen jaren enorm ontwikkeld met betrekking tot het toegankelijk maken van openbare informatie. In 2009 is het Verdrag van Tromsø opgesteld. Dit verdrag is opgesteld door de Raad van Europa. In dit verdrag staan de minimum normen van transparantie. De huidige Wob van Nederland voldoet (nog) niet aan het Verdrag van Tromsø. Op Europeesniveau zijn er ook ontwikkelingen met betrekking tot het openbaar maken van documenten. Momenteel is er een voorstel tot herziening ingediend bij de Europese commissie. Dit voorstel heeft betrekking op ontwikkelingen op het openbaarheidsregime van de Europese landen[[71]](#footnote-71). In dit voorstel worden er minimumeisen aan openbaarheid gesteld. Deze eisen komen overeen met het Verdrag van Tromsø. Nederland moet uiteindelijk aan de minimumeisen van dit verdrag voldoen.

**3.3.2 Inhoud van de Woo**

het doel van deze nieuwe wet om meer (actieve) transparantie in Nederland te krijgen. Om dit te bewerkstellige zijn er een aantal nieuwe verplichtingen voor bestuursorganen opgenomen in het wetsvoorstel met betrekking tot het openbaar maken van document. Hieronder zijn puntsgewijs de veranderingen binnen de Woo puntsgewijs weergeven.

De voornaamste wijzigingen in vergelijking met de Wob, zijn deze:

• ‘Het recht op toegang tot publieke informatie wordt in de wet vastgelegd (artikel 1.1)’.

• ‘De Wob is beperkt tot bestuursorganen. De Woo breidt de reikwijdte uit naar overheidsorganen die van de definitie van bestuursorgaan zijn uitgezonderd (zoals de Staten-Generaal en de Raad van State) (artikel 2.2)’.

In hoofdstuk 2 is de reikwijdte van de Wob besproken. In het voorstel van 5 juli 2012 wordt de reikwijdte van de Wob vergroot. Alle overheidsorganen gaan onder de Wob vallen. Hier vallen dus ook de Staten-Generaal onder en de Raad van stage. Semipublieke instellingen zullen ook onder de Woo vallen. Voorbeelden van bedrijven in de semipublieksector zijn zorg, onderwijs, cultuur en de publieke omroep. Het is echter wel zo dat deze sector niet rechtstreeks onder de Woo vallen. Deze instellingen vallen pas onder de Woo bij algemene maatregel van bestuur[[72]](#footnote-72). De rechterlijke macht en tevens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vallen niet onder de reikwijdte van de nieuwe wet[[73]](#footnote-73).

• ‘In de Woo kan informatie van bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen onderdelen van de semipublieke sector bij deze instellen via een bestuursorgaan worden openbaar worden (artikel 2.3).

• Toegankelijkheid van informatie wordt in de Woo verder bevorderd door de invoering van een elektronisch register (artikel 3.1 / 3.2)’.

Overheden moeten dus een register ontwikkelen die (elektronisch) openbaar toegankelijk is voor een ieder. In dit register moet volgens de Memorie van Toelichting ten minste de volgende documenten zijn terug te vinden: ‘ten minste de ter behandeling ontvangen documenten en de na behandeling verzonden of vastgestelde documenten bevatten’[[74]](#footnote-74). Uit het register moet blijken of de documenten uit het register openbaar zijn gemaakt of op welke manier iemand de betreffende documenten kan opvragen bij het bestuursorgaan. Het doel van de wetgever met het verplichten van een openbaar register is om voor de verzoeker beter te kunnen specificeren welke documenten zij willen inzien. Een ander doel is om overheidsorganen te stimuleren om meer documenten actief openbaar te maken. Bestuursorganen moeten door het register al registreren over welke documenten zij beschikken, hiermee hoopt de wetgever de drempel voor het daadwerkelijk openbaar maken te verkleinen en de bestuursorganen te stimuleren om de documenten gelijk openbaar te maken.

Door het verplichten van een register worden er ook bepaalde verplichtingen vanuit verdragen geïmplementeerd. In artikel 9 van het Verdrag van Tromsø staat een verplichting opgenomen waarin staat dat, de partijen die zijn aangesloten bij het verdrag[[75]](#footnote-75), het publiek moeten informeren betreffende de rechten die zij hebben met betrekking tot documenten. Daarnaast moeten de partijen die zijn aangesloten bij het verdrag documenten op een dusdanige manier beheren dat deze voor het publiek gemakkelijk toegankelijk zijn. In artikel 5, tweede lid van het Verdrag van Aarhus staat tevens de verplichting om documenten, betreffende milieu informatie, op een doeltreffende manier publiekelijk toegankelijk te maken door bijvoorbeeld het treffen van voorzieningen als het maken van publieke toegankelijke lijsten, registers.

Indien een orgaan besluit om informatie openbaar te maken dan moet dit in elektronische vorm, machine leesbaar en het moet op een zodanige wijze dat de informatie geschikt is voor hergebruik.[[76]](#footnote-76)

• ‘De actieve openbaarheid wordt in de Woo ten opzichte van de Wob bevorderd door het verplicht stellen van actieve openbaarmaking van bepaalde documenten (artikel 3.3)’.

In het wetsvoorstel is een verplichting opgenomen dat bepaalde categorieën informatie verplicht openbaar gemaakt moeten worden door bestuursorganen. Het bestuursorgaan moet dit binnen drie dagen na het ontvangen of eventueel vaststellen van informatie openbaar maken. In de memorie van toelichtingen staat opgenomen om wat voor soort informatie het gaat dat verplicht openbaar gemaakt moet worden. Het gaat om informatie die ‘vanuit rechtsstatelijk oogpunt’[[77]](#footnote-77) van belang is. Hierbij kan je denken aan besluiten of regels waaraan burgers zijn verbonden of informatie die betrekking heeft op het functioneren van organen. Er blijven nog wel uitzonderingsgronden in de nieuwe wet bestaan. De regels omtrent het gebruik van uitzonderingsgronden zijn echter wel aangescherpt. Voor sommige soorten informatie bestaat er bijvoorbeeld geen uitzonderingsgrond en moet altijd openbaar worden gemaakt.

De controle op het correct openbaar maken van stukken wordt door verschillende partijen bewerkstelligd. De controle gebeurt in eerste instantie door de organen zelf, door burgers en door de informatiecommissaris. Wie de informatiecommissaris is wordt onder het volgende kopje behandeld. De openbaarmakingsverplichting kan echter niet worden afgedwongen bij een rechterlijke instantie. Indien de burger informatie wil verkrijgen wat eigenlijk al openbaar gemaakt had moeten worden dient deze een verzoek in te dienen bij het bestuursorgaan. De wetgever probeert om de controle op de naleving van actief openbaar maken door het bestuursorgaan zelf te stimuleren. Dit wil de wetgever doen door bestuursorganen in hun begrotingen en in hun verantwoordingsverslag een toelichting te laten schrijven over hoe zij de nieuwe bepalingen uit de wet hebben toegepast.

• ‘De beslistermijn wordt in de Woo verkort van vier weken met mogelijke verlenging met vier weken naar twee weken met mogelijke verlenging met twee weken (artikel 4.4)’.

• ‘Een antimisbruikbepaling wordt toegevoegd (artikel 4.6)’.

In de nieuwe wet is een antimisbruikbepaling opgenomen. Deze bepaling stond niet in de Wob, hierdoor waren er problemen omtrent misbruik van recht. Deze nieuwe bepaling moet misbruik van recht tegen gaan.

De bepaling luidt als volgt: *‘Indien het bestuursorgaan aannemelijk maakt dat de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of indien het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft, kan het binnen twee weken nadat het bestuursorgaan daarvan is gebleken, besluiten het verzoek niet te behandelen’.[[78]](#footnote-78)*

Het kan dus zo zijn dat een verzoeker een verzoek indient met een ander doel dan waarvoor de wet is bedoeld. Indien het bestuursorgaan kan aantonen dat dit het geval is en dat er geen belang bij een bepaald verzoek aanwezig is dan mag het verzoek vereenvoudigd worden afgedaan. Het bestuursorgaan kan dan besluiten het verzoek niet te behandelen, dit moet wel binnen een termijn van 2 weken gebeuren. De duur van deze termijn is 2 weken aangezien het bestuursorgaan het verzoek niet hoeft te behandelen en daarom van het bestuursorgaan verwacht kan worden een besluit te nemen binnen twee weken. Indien de verzoeker het niet eens is met dit besluit kan hij in bezwaar gaan bij het bestuursorgaan. Indien de verzoeker na de bezwaarfase nog steeds niet tevreden is dan kan hij in beroep en hoger beroep bij de afdeling bestuursrecht van de Raad van State.

• ‘De uitzonderingsgrond betreffende vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens die geen milieu-informatie is, wordt gerelativeerd (artikel 5.1, tweede lid, onderdeel g)’.

• ‘De uitzonderingsgrond betreffende «onevenredige benadeling» die onder de Wob te gemakkelijk werd gehanteerd, kan in de Woo niet langer subsidiair aan een ander grond worden gebruikt (artikel 5.1, vierde lid). Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 328, nr. 12 7’

• ‘De uitzonderingsgrond betreffende de persoonlijke beleidsopvattingen wordt ingeperkt door daarover in beginsel wel informatie te verstrekken, zij het pas na afloop van het intern beraad en slechts in niet tot personen herleidbare vorm, en met drie uitzonderingen, te weten als een niet tot personen herleidbare vorm niet mogelijk is, bij eerdere versies van een afgerond documenten en het overleg voor het opstellen van een dergelijk document en voor zo ver het beraad betrekking heeft op politiek/tactische beleidsopvattingen (artikel 5.2)’.

Het gebruik van uitzonderingsgronden bij het verstrekken van informatie zal ook veranderen. Het bestuursorgaan zal moeten vast stellen of er sprake is van een uitzonderingsgrond. Indien het gaat om een absolute uitzonderingsgrond dan blijft het hierbij. Indien het gaat om een relatieve uitzonderingsgrond dan zal er een afweging gemaakt moeten worden tussen het belang dat de uitzonderingsgrond beschermt en het belang van openbaarmaking, het algemeen belang. Een verzoek tot bepaalde informatie kan alleen geweigerd worden indien een ernstig nadeel wordt toegebracht aan een bepaald belang en dat dit belang het belang van openbaarheid overstijgt. Bestuursorganen moeten motiveren waarom er ernstige schade is indien er informatie openbaar wordt gemaakt. De bestuursorganen kunnen niet langer volstaan met louter het aangeven dat er sprake is van een uitzonderingsgrond. Voor bestuursorganen die dit al doen verandert er niet zoveel. In bijlage x van dit onderzoek? is terug te lezen welke uitzonderingsgronden er zijn in de huidige Wob en welke uitzonderingsgronden er blijven in de Woo en hoe deze veranderen.

• ‘De toegang tot niet-openbare informatie voor degenen op wie de informatie betrekking heeft, in geval van klemmende redenen en voor onderzoek wordt onder voorwaarden mogelijk gemaakt (artikelen 5.5 tot en met 5.7)’.

• ‘Een informatiecommissaris wordt ingevoerd (hoofdstuk 7)’.

In de nieuwe wet is er een informatiecommissaris in het leven geroepen (hoofdstuk 7 van de Woo). De taak van de informatiecommissaris is om burgers en overheidsorganen te ondersteunen en gezamenlijk conflicten op te lossen en de belangen van beide partijen bij elkaar te brengen. De informatiecommissaris heeft dus een grotere taak dan louter over juridische geschillen te beslissen.

De taken van de Informatiecommissaris staan opgenomen in artikel 7 van de Woo. De informatiecommissaris heeft grofweg twee taken. De eerste taak is het organiseren van activiteiten die het oogmerk hebben de uitvoering van de wet te bevorderen. Dit kan bestaan uit het geven van voorlichtingen of het verzorgen van opleidingen. Tot slot dient de informatiecommissaris bij het ontvangen van een klacht een onderzoek in te stellen bij het betreffende bestuursorgaan. De andere taak van de informatiecommissaris is het in beeld brengen van de wijze waarop bestuursorganen de wet uitvoeren. Dit doet de commissaris door het vergaren van informatie over de wijze waarop de wet wordt ingevuld door bestuursorganen en hierover te publiceren. Deze publicaties zijn openbaar en dus inzichtelijk voor een ieder. Daarnaast kan een ieder de informatiecommissies om advies of voorlichtingen vragen.

De informatiecommissaris kan dus klachten en geschillen behandelen die er zijn tussen overheden en burgers. De informatiecommissaris mag echter niet beoordelen of het weigeren van informatie door een bestuursorgaan gegrond is. Dit blijft de taak van de bestuursrechter, zie artikel 9.27 tweede lid Awb juncto 7.4 Woo. De informatiecommissaris kan wel over de volgende zaken een oordeel vellen: ‘dat niet tijdig is beslist, dat in bezwaar geen volledige heroverweging van het primair besluit heeft plaatsgevonden, dat niet intensief naar alle documenten is gezocht waarop een verzoek betrekking heeft, dat bepaalde informatie te laat op internet wordt gezet, enz. Kortom, hij kan ingaan op alle uitvoeringsaspecten van de wet, behalve de inhoud van een besluit waarover de bestuursrechter reeds heeft geoordeeld.’[[79]](#footnote-79) Het takenpakket van de informatiecommissaris vereisen dat de functionaris onafhankelijk is. Het instituut voor de informatiecommissaris wordt vormgegeven als een substituut-ombudsman. Dit geschiedt hetzelfde als is gedaan met de nationale kinderombudsman. Het gevolg hiervan is dat de benoemingsprocedure, mogelijkheid tot ontslag en de bezoldiging moeten worden uitgevoerd zoals de bepalingen uit de Wet Nationale ombudsman.

• ‘De toepassing van de dwangsomregeling uit de Awb bij niet-tijdig beslissen wordt uitgesloten (artikel 8.4)’.

Met het nieuwe wetsvoorstel hebben de initiatiefnemers twee vormen van misbruik willen tegengaan. De eerste is eerder deze paragraaf behandeld. Deze variant van misbruik ziet op gevallen waarbij de verzoeker een ander doel heeft dan het openbaar maken/verkrijgen van informatie. De tweede variant, waar artikel 8.4 opziet, is om misbruik van de dwangsomregeling tegen te gaan.

• ‘In de Wet op de Raad van State wordt niet langer bepaald dat wetsvoorstellen en adviezen pas openbaar worden als deze aan de Staten-Generaal worden aangeboden (artikel 9.2)’.

Dit nieuwe artikel in de wet heeft geen grote gevolgen met betrekking tot de openbaarheid van adviezen en wetsvoorstellen. De openbaarheid zelf wordt namelijk niet groter. De stukken worden alleen eerder openbaar gemaakt dan dat nu wordt gedaan.

***3.3.3 Visie VNG en Raad van State***

De VNG is geen voorstander van de Wet open overheid[[80]](#footnote-80). De twee grootste kritiekpunten van de VNG zijn als volgt. De VNG stelt dat de eisen aan de actieve openbaarmaking te vergaand zijn en er voor het bestuursorgaan bijna geen ruimte meer is voor vertrouwelijkheid. Daarnaast zijn de uitzonderingsgronden aan gescherpt, de VNG verwacht dat dit in de praktijk erg lastig wordt om deze nog te kunnen toepassen. De Raad van State heeft op 12 december 2013 een advies geschreven over het wetsvoorstel Woo. De Raad van State was, net als de VNG, niet tevreden over het voorstel. Het voorstel is naar aanleiding van dit advies nog gewijzigd.

**Sub conclusie 7:**

**In grote lijnen zal het gevolg van de vervanging van de Wob in de Woo resulteren in transparantere overheidsorganen. Daarnaast is er een bepaling opgenomen waardoor misbruik van recht makkelijker kan worden aangepakt door de overheidsorganen.**

**Hoofdstuk 4: Onderzoeksresultaten**

* 1. **Wanneer is er sprake van een oneigenlijk Wob-verzoek blijkens jurisprudentieonderzoek?**

In deze deelvraag wordt uiteengezet wanneer er sprake is van een oneigenlijk Wob-verzoek. Dit wordt gedaan aan de hand van jurisprudentie. Eerst zullen de belangrijkste uitspraken behandeld worden, vervolgens zullen de resultaten van het jurisprudentieonderzoek behandeld worden. Als eerste wordt de uitspraak behandeld waar voor het eerst misbruik van recht wordt vastgesteld bij de Wob. Vervolgens wordt de eerste uitspraak van de Raad van State besproken. Daarna wordt een uitspraak besproken waarin een bestuursorgaan niet heeft kunnen aantonen dat er misbruik van recht is. Tot slot zullen de resultaten van het jurisprudentieonderzoek worden besproken.

**4.2 Opzet van het onderzoek**

Het doel van dit jurisprudentieonderzoek was te analyseren wanneer er sprake is van misbruik van recht en wanneer een bestuursorgaan zich hierop kan beroepen. Ik heb hiervoor gezocht naar een lijn in de jurisprudentie. In bijlage 2 is terug te vinden welke topics zijn gebruikt voor dit onderzoek. Vervolgens is gekeken aan hoeveel topics/ kenmerken terug te zien zijn in de uitspraken en of dit voldoende was om misbruik van recht aan te tonen. In bijlage 3 zijn de resultaten van dit onderzoek terug te vinden.

**4.3.1 De Dordtse wobber**

In 2013 werd er voor het eerst een uitspraak gedaan door de Rechtbank Rotterdam waarin misbruik van recht werd geconstateerd[[81]](#footnote-81). In deze zaak gaat het om een man uit Dordrecht, de heer Karasahin. De heer Karasahin bezat ongeveer 42 panden in Dordrecht. Deze panden werden echter illegaal verhuurd door de eigenaar. De gemeente Dordrecht heeft hierop gehandhaafd en diverse dwangsommen aan de heer Karashin opgelegd. Daarnaast heeft de gemeente ook bestuursdwang toegepast en enkele panden gesloten. Als reactie hierop heeft de heer Karashin een enorme hoeveelheid Wob-verzoeken naar de gemeente Dordrecht gestuurd om de gemeente te frustreren en op kosten te jagen. De gemeente heeft vervolgens bij de rechter een verzoek ingediend. Dit verzoek houdt in dat meneer gedurende twee jaar niet meer dan 10 keer per maand brieven, faxen of e-mails aan de gemeente mag richten. Bij overtreding zal een dwangsom worden opgelegd.

**4.3.2 Overwegingen van de rechter**

De kortgedingsrechter wijst deze vordering toe, omdat er volgens hem sprake zou zijn van misbruik van recht. Dit blijkt uit artikel 3:13, eerste en tweede lid BW. In het eerste lid staat: *‘Degene aan wie een bevoegdheid toekomt, kan haar niet inroepen, voor zover hij haar misbruikt’*. In het tweede lid staat vervolgens: *‘Een bevoegdheid kan onder meer worden misbruikt door haar uit te oefenen met geen ander doel dan een ander te schaden of met een ander doel dan waarvoor zij is verleend of in geval men, in aanmerking nemende de onevenredigheid tussen het belang bij de uitoefening en het belang dat daardoor wordt geschaad, naar redelijkheid niet tot die uitoefening had kunnen komen’*.

In artikel 3:15 BW staat een schakelbepaling opgenomen waarin staat dat artikel 3:13 BW ook in het bestuursrecht kan worden toegepast. Het aantal Wob-verzoeken was doorslaggeven voor deze zaak. Hierdoor was deze uitspraak lastig om als lijn te gebruiken bij ‘kleinere’ gevallen van misbruik van recht[[82]](#footnote-82).

**4.3.3 Misbruik van recht tegen gaan**

Uit deze uitspraak blijkt dus dat misbruik van recht bij Wob-verzoeken getoetst kan worden aan artikel 3:13 BW[[83]](#footnote-83). Deze uitspraak heeft de Wob misbruiker echter niet kunnen laten stoppen met het indienen van Wob verzoeken. De gemeente Dordrecht heeft in de zomer van 2015 de laatste panden gesloten. De heer Karasahin heeft toen laten weten dat hij 3.9 miljoen informatieverzoeken wil indienen bij de gemeente. De rechtbank heeft in haar uitspraak van 23 december 2013 al vastgesteld dat er sprake is van misbruik van recht. Deze uitspraak helpt de gemeente en omringende overheden, waar tevens verzoeken door de heer Karasahin zijn ingediend. De bestuursorganen kunnen echter niet weigeren om verzoeken in behandeling te nemen. Dit komt omdat de Wob overheden verplicht om elk verzoek in behandeling te nemen. Dit geldt ook indien de heer Karasahin meer dan het maandelijks maximum overschrijdt die is opgelegd bij de rechtbank (10 verzoeken). Dit is door de Raad van State in een uitspraak bevestigd[[84]](#footnote-84). Om misbruik van recht te kunnen stoppen moet er dus een wijziging in de huidige wet worden aangebracht.

**4.4 De uitspraak die bestuursorganen helpt bij misbruik van recht**

De rechtbank Rotterdam heeft eind 2013 voor het eerst een uitspraak gedaan waarin misbruik van recht bij het indienen van Wob-verzoeken is vastgesteld (de Dordtse zaak). Na deze uitspraken heeft de rechtbank Midden-Nederland[[85]](#footnote-85) en de rechtsbank Gelderland ook een uitspraak gedaan die in lijn waren met de uitspraak van de rechtbank Rotterdam. In deze zaken is er echter geen hoger beroep ingesteld en was het dus niet duidelijk wat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hierover zou oordelen en of de uitspraken stand zouden houden. Op 19 november 2014 heeft de Raad van State zich uitgelaten over twee misbruik van recht zaken met betrekking tot de Wob. De Raad van State heeft hier misbruik van recht vastgesteld.[[86]](#footnote-86)

**4.4.1 Het geschil**

Op 19 november 2015 heeft de Raad van State zich voor het eerst uitgelaten over de toepassing van artikel 3:13 jo. 3:15 BW in het bestuursrecht.[[87]](#footnote-87) Het geschil was als volgt. Appelante heeft een verkeersboete gekregen. Appelante heeft vervolgens een juridisch adviseur ingehuurd. Deze adviseur heeft vervolgens namens cliënt vele Wob-verzoeken ingediend naar aanleiding van de verkeersboete. Vervolgens stuurde de gemachtigde grote hoeveelheden correspondentie met de bedoeling om de termijn waarbinnen een besluit moet worden gemaakt te frustreren. Dit met het doel om dwangsommen te incasseren indien het besluit te laat door het bestuursorgaan wordt genomen. Naast het veelvuldig sturen van correspondentie gebruikte de gemachtigde vaak verkeerde zaaknummers of stuurde correspondentie naar verkeerde postbusnummers. Naar aanleiding van deze gedragingen heeft de rechtbank het beroep niet-ontvankelijk verklaard. De gemachtigde is hiertegen in Hoger beroep gegaan bij de Raad van State.

**4.4.2. Overwegingen Raad van State**

De eerste overweging die de Raad van State in haar uitspraak maakte betrof over het feit of artikel 3:13 BW jo. 3:15 BW in het bestuursrecht kan worden toegepast. De Raad van State oordeelde hier positief over. Indien er misbruik van recht wordt gemaakt dan kan de bevoegdheid om in beroep te gaan bij de bestuursrechter worden ingetrokken en het beroep niet-ontvankelijk worden verklaard. Dit kan alleen indien er zwaarwichtige gronden zijn, dit omdat het niet-ontvankelijk verklaren van een beroep het recht op toegang tot de rechter wegneemt. De Raad van State stelt dat deze aanwezig zijn indien ‘rechten of bevoegdheden zodanig evident zijn aangewend zonder redelijk doel of voor een andere doel dan waartoe zij zijn gegeven, dat het aanwenden van die rechten of bevoegdheden blijkt geeft van kwade trouw’.[[88]](#footnote-88)

**4.5 Voorbeeld van een zaak waarin geen misbruik van recht is aangetoond.**

In mijn jurisprudentieonderzoek komt ook een aantal gevallen voor waarin geen misbruik van recht is aangetoond. Zoals in de eerste van de Raad van State al is gesteld moet er sprake zijn van zwaarwichtige gronden, omdat de gang tot de rechter wordt gesloten en dit een zware sanctie is. In deze uitspraak wordt een aantal interessante overwegingen gedaan.

**4.5.1 Inhoud van het geschil**

Eiseres heeft verzocht om documenten in het kader van de Wob. Hierop heeft het CVOM (Centrale Verwerking Openbaar Ministerie) een besluit op genomen en diverse documenten verstrekt. Eiseres heeft vervolgens bezwaar gemaakt. Het CVOM heeft het bezwaar vervolgens ongegrond verklaard. Eiseres kan zich hier niet mee verenigen en is in beroep gegaan. De CVOM heeft op de zitting gesteld dat eiseres misbruik van recht maakt. De CVOM beargumenteerd dit als volgt. Het beroep van eiseres is gericht tegen het niet nemen van een beslissing op bezwaar. De CVOM heeft alsnog een beslissing op bezwaar genomen. Het beroep van eiseres wordt geacht te zijn gericht tegen dit besluit. De CVOM stelt nu dat niet is gebleken dat eiseres nog enig belang heeft bij de inhoudelijke beoordeling en dat het beroep daarom niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

**4.5.2 Overwegingen door de rechtbank**

De rechtbank geeft eerst de definitie van misbruik van recht zoals deze is geformuleerd door de Raad van State. Misbruik van recht is als *‘een recht of bevoegdheid wordt misbruikt, indien dat recht of de bevoegdheid zodanig evident is aangewend zonder redelijk doel of voor een ander doel dan waartoe zij gegeven zijn, dat het aanwenden van dat recht of die bevoegdheid blijk geeft van kwade trouw’.[[89]](#footnote-89)* Hierbij heeft de Raad van State tevens gesteld dat het min of meer matig beroep doen op de overheidsgeboden faciliteiten op zichzelf geen misbruik van recht is. Dit kan echter wel in combinatie met andere omstandigheden leiden tot misbruik van recht.

De rechtbank stelt dat er onvoldoende aanknopingspunten zijn voor het oordeel dat eiseres misbruik van het procesrecht maakt. De rechtbank neemt de volgende omstandigheden mee in haar uitspraak. Uit de procestukken valt af te leiden dat eiseres streeft naar controle op en het verkrijgen van informatie over de werkwijze van de CVOM bij het behandelen van geschillen. Het gaat volgens de rechtbank eiseres dus niet alleen om het verhalen van dwangsommen, ondanks dat het volgens de rechtbank wel aannemelijk is dat dit wellicht wel een drijfveer is om te procederen tegen de CVOM. Een belangrijke opmerking die de rechtbank nog maakte is het volgende: ‘*Anders dan in de zaak die heeft geleid tot de voormelde uitspraak (uitspraak van 14 november 2014) van de ABRvS, is de rechtbank in dit geval niet gebleken van zodanig procesgedrag dat een tijdige besluitvorming onnodig bemoeilijk‘.* Het procesgedrag blijkt dus een belangrijke voorwaarden om misbruik van recht te vast te stellen. Naar oordeel van de rechtbank heeft eiseres dus voldoende procesbelang bij het instellen van beroep. Eiseres kan namelijk alleen de gevraagde informatie ontvangen indien het beroep gegrond wordt verklaard, het bestreden besluit wordt vernietigd en dat de CVOM het bezwaar alsnog gegrond verklaart en het primaire besluit herroept.[[90]](#footnote-90)

**De deelvraag die in dit hoofdstuk beantwoord moest woorden luiden als volgt: ‘Wanneer is er sprake van een oneigenlijk Wob-verzoek blijkens jurisprudentieonderzoek?’. In de jurisprudentie is een heldere lijn gevormd met betrekking tot misbruik van recht. Indien er bij het bestuursorgaan een vermoeden ontstaat van misbruik van recht moet er aan de volgende punten worden getoetst:**

1. De verzoeker heeft **meerdere Wob-verzoeken ingediend** bij het bestuursorgaan. Wat nog een rol kan spelen is de inhoud van de verzoeken. Indien iemand een onderzoek doet of bepaalde informatie wil hebben, dan zijn meerdere verzoeken over hetzelfde onderwerp verdedigbaar. Indien iemand meerdere verzoeken indient over uiteenlopende onderwerpen dan is dit verdacht.
2. De verzoeker heeft meerdere **gelijksoortige Wob-verzoeken ingediend bij verschillende bestuursorganen**. Bij verzoeken die het doel hebben om dwangsommen te innen zie je vaak dat er hetzelfde Wob-verzoek naar verschillende bestuursorganen worden gestuurd. Op deze manier probeert de verzoeker de kans op een dwangsom betaling te vergroten. Communicatie tussen bestuursorganen omtrent de Wob is dus van belang om deze wijze van misbruik tegen gaan.
3. De verzoeker **verstuurt brieven naar een verkeerd bestuursorgaan of naar een verkeerde instanties**. Wat vaak voorkomt is dat de verzoeker het besluitvormingsproces probeert te vertragen. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan door brieven verkeerd te sturen of naar een verkeerde instantie, ondanks dat het bestuursorgaan de verzoeker hier op heeft gewezen.
4. De verzoeker **dient een verkapt Wob-verzoek in.** Uit het jurisprudentieonderzoek bleek dat in sommige zaken Wob-verzoeken worden verstopt in het bezwaarschrift. Dit wordt in voorkomende gevallen onduidelijk aangegeven, bijvoorbeeld onderaan een brief. Het i s dus van belang dat bestuursorganen verzoeken zorgvuldig doorlezen.
5. De **verzoeker beoogt met zijn verzoek niet dat er informatie openbaar wordt gemaakt voor een ieder.** Het doel van het verzoek is niet de openbaarmaking van bepaalde informatie, maar bijvoorbeeld ter ondersteuning van een geschil met de overheid. Hier zou je als bestuursorgaan naar kunnen vragen of bijvoorbeeld kunnen afleiden uit bezwaarprocedures die bij het bestuursorgaan aanhangig zijn gemaakt.
6. **De verzoeker beoogt het incasseren van dwangsommen**. Hierbij sluit het oogmerk van de verzoeker niet aan bij dat van de wetgever. Een verzoeker die een dergelijk verzoek indient meldt vaak al in zijn verzoek dat indien het bestuursorgaan niet tijdig reageert , het bestuursorgaan de verzoeker een dwangsom verschuldigd is. Vervolgens zal er bij het overschrijden van de beslistermijn altijd gelijk een ingebrekestelling verstuurd worden.
7. De verzoeker **dient een informatieverzoek in vanwege een andere procedure die loopt** tegen de overheid. Zie hiervoor ook puntje 5, hierin is dit punt als voorbeeld genoemd.
8. De verzoeker heeft een informatieverzoek ingediend om de **overheid dwars te zitten.** Het verzoek beoogt in dit geval alleen maar om het bestuursorgaan op te zadelen met een grote hoeveelheid werk.
9. De verzoeker heeft voorafgaande aan de procedure een **geschil gehad met het bestuursorgaan.** Het kan zijn dat de verzoeker voorafgaande het verzoek een boete/sanctie heeft opgelegd gekregen door het bestuursorgaan en vervolgens uit frustratie Wob-verzoeken is gaan indienen bij het bestuursorgaan.
10. De verzoeker heeft een **gemachtigde die gespecialiseerd is in het indienen van Wob-verzoeken,** Bij misbruik van recht gaat het de verzoeker vaak om het verbeuren van dwangsommen. Door het inschakelen van een gemachtigde kan er naast een eventuele aansprak op dwangsommen ook proceskosten bij het bestuursorgaan worden verhaald.
11. Verzoeker heeft een **'no cure no pay' overeenkomst** met een gemachtigde. Deze overeenkomst houdt in dat als voor de verzoeker niet het gewenste resultaat wordt behaald met de procedure, de verzoeker geen proceskosten hoeft te betalen. De gemachtigden heeft hierdoor rechtstreeks belang bij het winnen van de procedure om geld te ontvangen.
12. Er wordt direct na het overschrijden een **ingebrekestelling** verstuurd. Indien grote verzoeken veel tijd kosten bij een bestuursorgaan kan er onderling worden afgesproken om de beslistermijn op te schorten. In gevallen van misbruik zal de verzoeker niet willen dat de termijn opgeschort wordt, maar gelijk een dwangsom willen innen.

**Uit de analyse (bijlage 3) blijkt, dat wanneer er aan 5 of meer punten voldaan wordt, de kans heel groot is dat de rechtbank of de Raad van State het beroep of hoger beroep niet-ontvankelijk zal verklaren en misbruik van recht zal vaststellen.**

**Hoofdstuk 5: Conclusie**

De centrale vraag van dit onderzoek luidde als volgt: ‘Wat zijn de mogelijkheden voor het ministerie van Defensie om een (vermoedelijk) oneigenlijk WOB-verzoek niet in behandeling te nemen op grond van jurisprudentieonderzoek, literatuuronderzoek en internationale verdragen, met in acht neming van de huidige ontwikkelingen omtrent het (actief) openbaar maken van overheidsdocumenten?’

Uit het jurisprudentieonderzoek blijkt dat het ministerie van Defensie een Wob-verzoek niet ontvankelijk kan verklaren indien er misbruik van recht is. Het bijzondere van deze jurisprudentielijn is dat de rechter een bepaling uit het burgerlijk recht heeft gebruikt in het bestuursrecht. Ik ben van mening dat dit een goede beslissing is geweest aangezien een aantal misbruikers enorme bedragen hebben losgewroet bij bestuursorganen en dat dit gestopt moest worden. Indien de rechter zou wachten op een wetswijziging van de regering zou dit te lang duren en de overheid veel geld kosten.

Indien het ministerie een vermoeden heeft van misbruik van recht moet dit echter wel terughoudend getoetst worden, omdat de rechter streng toetst op misbruik van recht. Om het Ministerie van Defensie hier een hulpmiddel bij te geven is gekeken bij welke omstandigheden de rechter oordeelde dat er sprake is van misbruik van recht. Uit dit onderzoek blijkt ook dat er genoeg aanwijzingen moeten zijn om misbruik van recht te kunnen constateren. Dit is dus de eerste mogelijkheid voor het Ministerie van Defensie.

Gedurende dit onderzoek is veel aandacht geweest omtrent de Wob. In de Tweede Kamer lagen al voor lange tijd twee wetsvoorstellen die de Wob zou veranderen. Het eerste wetsvoorstel zou de Wob aanpassen en de ‘Wet dwangsom’ niet langer doorwerking laten hebben op de Wob. Hierdoor kunnen verzoekers geen aanspraak meer maken op een dwangsom bij niet tijdig beslissen door het bestuursorgaan. Dit wetsvoorstel is op 9 december 2014 ingediend. Heel recentelijk, op 7 juni 2016, is dit wetsvoorstel aangenomen. De commissie gaat het voorbereidend onderzoek op 28 juni 2016 houden. Doorvoering van deze wet zou kunnen leiden tot een afname van Wob-verzoeken. Misbruikers van de wet kunnen geen aanspraak meer maken op de dwangsom bij niet tijdig beslissen. Zij kunnen echter nog wel aanspraak maken op proceskostenvergoeding. In dit geval zou het bestuursorgaan kunnen terugvallen op misbruik van recht volgens artikel 3:13 jo. 3:15 BW en het verzoek niet-ontvankelijk verklaren.

Het tweede wetsvoorstel zal de gehele Wob vervangen. De Woo is op 5 juli 2012 ingediend. Het voorstel heeft lang stil gelegen maar is uiteindelijk op 19 april 2016 aangenomen door de Tweede Kamer. In deze nieuwe wet is een antimisbruikbepaling opgenomen. Hierin staat dat als de verzoeker een verzoek indient met een ander doel dan het krijgen van informatie of als er geen sprake is van een bestuurlijke aangelegenheid het bestuursorgaan mag besluiten het verzoek niet te behandelen. In deze nieuwe wet is dus eigenlijk de huidige jurisprudentielijn verwerkt omtrent misbruik van recht.

Kortom voor de komende maanden dat de wetsvoorstellen nog niet zijn aangenomen in de Eerste Kamer kan Defensie de lijn uit de jurisprudentie volgen die uiteen is gezet in hoofdstuk 4. In de toekomst zal geen beroep meer gedaan worden op de ‘wet dwangsom’, hierdoor zal het aantal misbruikers waarschijnlijk afnemen. Als de Woo in werking is getreden kan Defensie zich beroepen op het antimisbruikbepaling, artikel 4.6, van de Woo.

Het doel van het onderzoek is om inzichtelijk te maken op welke gronden een Wob-verzoek buiten behandeling, danwel niet ontvankelijk verklaard kan worden, omdat er sprake is van een oneigenlijk Wob-verzoek. Dit doel is bereikt. Dit is af te leiden uit hoofdstuk 4 van dit onderzoek. In dit hoofdstuk is een lijst opgenomen met gronden waaraan getoetst kan worden of er sprake is van misbruik van recht. Als er aan 5 of meer punten wordt voldaan, blijkt de kans heel groot dat de rechtbank of de Raad van State het beroep of hoger beroep niet-ontvankelijk zal verklaren en misbruik van recht zal vaststellen. In de praktijk kan Defensie deze lijst gebruiken bij verzoeken waarbij een vermoeden is van misbruik van recht.

**Hoofdstuk 6: Aanbevelingen**

Naar aanleiding van dit onderzoek wil ik een aantal aanbevelingen geven met betrekking tot het omgaan van oneigenlijke Wob-verzoeken.

Indien er een vermoede is van misbruik van recht is het van belang om een sterk dossier op te bouwen. Wat hierbij kan helpen is om de verzoeker vragen te stellen over zijn verzoek. Het bestuursorgaan zou vragen kunnen stellen over het doel van het verzoek of waar de verzoeker de informatie voor wil gebruiken. Op deze manier kan een bestuursorgaan inzicht krijgen in het doel en de rede van het Wob-verzoek. Een conclusie uit het contact met de verzoeker zou kunnen zijn dat er sprake is van een oneigenlijk Wob-verzoek.In de huidige jurisprudentie is er een heldere lijn ontstaan met betrekking tot misbruik van recht. Met behulp van de punten die zijn uitgewerkt in de conclusie van hoofdstuk 4, kan het bestuursorgaan toetsen of een beroep op misbruik van recht tot stand zou blijven bij de rechter.

**Concreet zijn mijn aanbevelingen:**

1. Zoek contact op met de verzoeker, probeer in het eerste contact duidelijkheid te krijgen met welk doel een verzoek is ingediend. Een Wob-functionaris zou niet moeten twijfelen om een verzoeker bij twijfel over misbruik direct te mailen of te bellen. Vooral mailcontact is eenvoudig, snel en biedt de mogelijkheid om onderlinge afstemming direct vast te leggen. Dit e-mailcontact kan in voorkomende gevallen worden toegevoegd aan het dossier met het Wob-verzoek. Door een helder beeld te krijgen van wat het doel van het Wob-verzoek is en waarvoor de informatie gebruikt zal worden kan dit helpen bij het aantonen van misbruik van recht.
2. Houd contact met andere Wob-functionarissen zodat misbruikers die bij diverse ministeries verzoeken indienen snel herkend kunnen worden. Op dit moment is er een interdepartementaal Wob-overleg waar Defensie ook bij aangesloten is. De bijeenkomsten kunnen zeer gunstig zijn bij het ‘uitschakelen’ van veel verzoekers. In de toekomst kan deze groep ook gebruikt worden om te overleggen hoe de Woo het beste kan worden geïmplementeerd binnen de ministeries.
3. Bouw een volledig dossier op, zodat misbruik van recht goed verdedigbaar is bij de rechtbank. Een volledig dossier bezit ten minste alle ontvangen en verstuurde documenten, waaronder de verstuurde en ontvangen e-mails zoals geopperd in mijn eerste aanbeveling. Een standaard inhoudsopgave en –indeling bevordert de toegankelijkheid tot het dossier en het gebruik van het dossier door ook andere personen dan de Wob-functionaris zelf.
4. Gebruik de lijst met kenmerken uit hoofdstuk 4 om een inschatting te kunnen maken of misbruik van recht houdbaar is bij de bestuursrechter. Een volledig dossier (zie mijn vorige aanbeveling) zou ook standaard de lijst met kenmerken moeten hebben, waarop door de Wob-functionaris is aangegeven welke kenmerken van toepassingen zijn. De lijst met kenmerken zou een levend document moeten zijn, die in de loop van de tijd wordt aangepast aan wijzigingen in relevante wet- en regelgeving, of op basis van terugkoppeling vanuit het forum (zie mijn eerste aanbeveling). Het ministerie van Defensie doet er verstandig aan om de lijst in interne werkinstructies op te nemen, zodat iedere Wob-functionaris de lijst met kenmerken moet gebruiken, dit komt mede een uniforme werkwijze ten goede.

1. Rob, ‘Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie’, september 2012, [www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl). [↑](#footnote-ref-1)
2. ‘Kamerbrief over toepassing artikel 68 Grondwet’, *Rijksoverheid* 25 april 2016, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl). [↑](#footnote-ref-2)
3. E.J. Daalder, ‘*Handboek openbaarheid van bestuur’,* Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, pagina 15-16 [↑](#footnote-ref-3)
4. *Kamerstukken* II 1999/2000, 26387, 7. [↑](#footnote-ref-4)
5. Aanbiedingsbrief Visie en actieplan OGP, 26 september 2013, 2013-0000579899 (bekeken op 14-4-16) [↑](#footnote-ref-5)
6. Rob, ‘Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie’, september 2012, [www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl). [↑](#footnote-ref-6)
7. ‘Over ons’, *ICTU*, [www.ictu.nl](http://www.ictu.nl) [↑](#footnote-ref-7)
8. ‘ICTU’, 7 december 2015 *Wikipedia,* [www.wikipedia.nl](http://www.wikipedia.nl). [↑](#footnote-ref-8)
9. ‘Actieplan Open Overheid 2016-2017’, *Open Overheid,* [www.open-overheid.nl](http://www.open-overheid.nl). [↑](#footnote-ref-9)
10. Besluit van de minister‐president, minister van algemene zaken van 13 september 1968 (bijlage I bij het rapport van de Commissie‐Biesheuvel, ‘Relatie kiezers‐beleidsvorming’). [↑](#footnote-ref-10)
11. ‘In dienst van de democratie: het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie’ 27 augustus 2001 *rijksoverheid,* [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl). [↑](#footnote-ref-11)
12. *Openbaarheid tussen gunst en recht, eindrapport van de Evaluatiecommissie wet Openbaarheid,* Den Haag, april 1983. [↑](#footnote-ref-12)
13. *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 1-2. [↑](#footnote-ref-13)
14. Wet van 31 oktober 1991, *stb*. 1991, 703. [↑](#footnote-ref-14)
15. ‘Verdrag van Aarhus’, 14 januari 2015 *Wikipedia,* [www.wikipedia.nl](http://www.wikipedia.nl). [↑](#footnote-ref-15)
16. ‘Verdrag van Aarhus: milieu-informatie ontsloten’, 27 april 2005 *Politiek-digitaal,* [www.politiek-digitaal.nl](http://www.politiek-digitaal.nl). (bekeken op 13-5-16) [↑](#footnote-ref-16)
17. *Kamerstukken II* 2008/09, 31 751, nr.3 [↑](#footnote-ref-17)
18. ‘Misbruik Wob’, *Vereniging van Nederlandse Gemeente,* [www.vng.nl](http://www.vng.nl). [↑](#footnote-ref-18)
19. P.J. Stolk, *Lexplicatie Wet openbaarheid van bestuur,* Deventer; Kluwer; 2011. (pagina 9) [↑](#footnote-ref-19)
20. Mvt Wob *Kamerstukken II* 1986/87 19859 nr. 3 p. 9 [↑](#footnote-ref-20)
21. Mvt Wob *Kamerstukken II* 1986/87 19859 nr. 3 [↑](#footnote-ref-21)
22. E.J. Daalder, ‘*Handboek openbaarheid van bestuur’,* Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 155 [↑](#footnote-ref-22)
23. Sjoerd Hartholt ‘Vrees VNG komt uit: Wet open overheid aangenomen’, 19 april 2016 *Binnenlands bestuur* [www.binnenlandsbestuur.nl](http://www.binnenlandsbestuur.nl). [↑](#footnote-ref-23)
24. ‘Verdrag van Aarhus’, 14 januari 2015 *Wikipedia,* [www.wikipedia.nl](http://www.wikipedia.nl). [↑](#footnote-ref-24)
25. ‘Inhoud van het Verdrag van Aarhus’, *Vlaanderen is milieubewust,* [www.lne.be](http://www.lne.be) [↑](#footnote-ref-25)
26. HR 25 juni 1965, *NJ* 1965, 115 (*Televisier-arrest).* [↑](#footnote-ref-26)
27. ABRvS 19 januari 2011, *AB* 2011, 148 m. nt. E.J. Daalder; ABRvS 30 mei 2012 ECLI:NL:RVS:2012:BW9645. [↑](#footnote-ref-27)
28. E.J. Daalder, ‘*Handboek openbaarheid van bestuur’,* Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015 p. 133 [↑](#footnote-ref-28)
29. Gewijzigd amendement-Wiebenga c.s., *Kamerstukken II 1988/89,* 19859, 24. [↑](#footnote-ref-29)
30. Kamerstukken II 2001/02, 28 483, nr. 3, p. 12-13 [↑](#footnote-ref-30)
31. ‘Wob-verzoeken indienen per e-mail: mag dit worden uitgesloten?', 23 augustus 2013 *Rotshuizen Geense Advocaten*, [www.rgadvocaten.nl](http://www.rgadvocaten.nl). (bekeken op 28’04’16) [↑](#footnote-ref-31)
32. Mvt Wob *Kamerstukken II* 1986/87 19859 nr. 3 [↑](#footnote-ref-32)
33. E.J. Daalder, ‘*Handboek openbaarheid van bestuur’,* Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015. p. 155 [↑](#footnote-ref-33)
34. ABRvS, 12 augustus 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ5104 [↑](#footnote-ref-34)
35. ABRvS, 6 januari 2010, ECLI:NL: [↑](#footnote-ref-35)
36. ABRvS, 3 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL1844 [↑](#footnote-ref-36)
37. ABRvS, 8 december 2004, ECLI:NL:RVS:2004: AR7115 [↑](#footnote-ref-37)
38. Rb. Amsterdam 16 juli 2009, ECLI:NL: [↑](#footnote-ref-38)
39. ABRvS, 5 juni 2013, Gst. 2013, 80 m.nt. C.N. van der Sluis. (bekeken op 17-5-16) [↑](#footnote-ref-39)
40. ABRvS, 13 augustus 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD9942 (bekeken op 17-5-16) [↑](#footnote-ref-40)
41. ABRvS, 1 juli 2009, AB 2009, 288 m.nt. P.J. Stolk. (bekeken op 17-5-16 [↑](#footnote-ref-41)
42. ABRvS, 20 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1165 [↑](#footnote-ref-42)
43. P.J., Stolk, *Lexplicatie Wet openbaarheid van bestuur,* Deventer; Kluwer; 2011. P. 1 [↑](#footnote-ref-43)
44. Mvt Wob *Kamerstukken II* 1986/87 19859 nr. 3 p. 21/22) [↑](#footnote-ref-44)
45. ABRvS, 20 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7615 [↑](#footnote-ref-45)
46. C. van der Sluis ‘Is het altijd een Wob-verzoek? De bestuurlijke aangelegenheid als bepalend criterium’, 8 juli 2015 *Tenholter/Noordam advocaten*, [www.tenholternoordam.nl](http://www.tenholternoordam.nl). [↑](#footnote-ref-46)
47. Rb Rotterdam, 14 oktober 2002, ECLI:NL:RBROT:2002:AF1394 [↑](#footnote-ref-47)
48. Mvt Wob *Kamerstukken II* 1986/87 19859 nr. 3 p. 22 [↑](#footnote-ref-48)
49. MvT Wob, *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 17 [↑](#footnote-ref-49)
50. Mva Wob, *Kamerstukken II* 1987/88, 19859, 6, p. 19 [↑](#footnote-ref-50)
51. Nota n.a.v. het eindverslag Wob, *kamerstukken II* 1988/89, 19859, 9, p. 13-14 [↑](#footnote-ref-51)
52. ABRvS, 18 juli 2007 ECLI:NL:RVS:2007:BA9793 [↑](#footnote-ref-52)
53. ABRvS, 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1199  [↑](#footnote-ref-53)
54. ABRvS, 13 augustus 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI1031 [↑](#footnote-ref-54)
55. ABRvS, 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1199  [↑](#footnote-ref-55)
56. ABRvS, 28 januari 2009, [AB 2009/74](https://www.navigator.nl/document/id2804200901282008048391ab200974dosred), ECLI:NL:RVS:2009:BH1143 [↑](#footnote-ref-56)
57. ABRvS, 2 april 2014, ECLI:NL:2014:1161 Noot: AB 2014/220 [↑](#footnote-ref-57)
58. ABRvS, 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1460 [↑](#footnote-ref-58)
59. M. Galenkamp ‘Misbruik van recht volgens Scholten, Eggens en Meijers’, [www.ridms.nl](http://www.ridms.nl). (zoek in: google zoekbalk titel van het document) [↑](#footnote-ref-59)
60. J.H. Nieuwenhuis, C.J.J.M. Stolker, W.L. Valk, ‘Burgerlijk Wetboek – Tekst en commentaar’ Deventer: Kluwer 2015. [↑](#footnote-ref-60)
61. HR 21 mei 1999, [NJ 1999, 507](https://www.navigator.nl/document/id15761999052116855nj1999507dosred); Kerkhof/Spoelstra (bekeken op 18-5-16) [↑](#footnote-ref-61)
62. J.H. Nieuwenhuis, C.J.J.M. Stolker, W.L. Valk, ‘Burgerlijk Wetboek – Tekst en commentaar’ Deventer: Kluwer 2015. (bekeken op 18-5-16) [↑](#footnote-ref-62)
63. MvT Woo, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328 [↑](#footnote-ref-63)
64. S. Hartholt, ‘Vrees VNG komt uit: Wet open overheid aangenomen’ 19 april 2016 *Binnenlands bestuur,* [www.binnenlandsbestuur.nl](http://www.binnenlandsbestuur.nl). [↑](#footnote-ref-64)
65. Wetsvoorstel wijziging Wet openbaarheid van bestuur, *kamerstukken II* 2014-15, 34 106. [↑](#footnote-ref-65)
66. ‘Gemeenten kopen WOB-verzoeken af’, de Volkskrant 23 augustus 2013; ‘Wet openbaarheid bestuur moet snel aangepast worden’, Trouw 29 augustus 2013, p. 3 [↑](#footnote-ref-66)
67. MvT Woo, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328 ( onder punt 3: ‘kern van de regeling’) [↑](#footnote-ref-67)
68. MvT Woo, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328 [↑](#footnote-ref-68)
69. MvT Woo, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328 p. 4 [↑](#footnote-ref-69)
70. MvT Woo, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328 p. 4 [↑](#footnote-ref-70)
71. MvT Woo, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328 p. 4 [↑](#footnote-ref-71)
72. ‘Van de Wob naar de Woo’ 19 april 2016 *Pels Rijcken & Fortuijn Advocaten en Notarissen,* [www.pelsrijcken.nl](http://www.pelsrijcken.nl). [↑](#footnote-ref-72)
73. MvT Woo, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328 p. 20 [↑](#footnote-ref-73)
74. MvT Woo, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328 p. 29 [↑](#footnote-ref-74)
75. Nederland is niet verplicht omdat wij niet zijn aangesloten bij het verdrag. Nederland is wel nauw betrokken geweest bij het opstellen van het verdrag. [↑](#footnote-ref-75)
76. Voorstel van wet, *Kamerstukken II* 2013-14, 33 328 nr. 8 (art. 2.4) [↑](#footnote-ref-76)
77. MvT Woo, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328 p. 31 [↑](#footnote-ref-77)
78. Voorstel van wet, *Kamerstukken II* 2013-14, 33 328 nr. 8 (art. 4.6) [↑](#footnote-ref-78)
79. MvT Woo, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328 p. 59 [↑](#footnote-ref-79)
80. ‘Behandeling Wet open overheid in Tweede kamer’, 11 april 2016 *Vereniging van Nederlandse Gemeente,* [www.vng.nl](http://www.vng.nl). (bekeken op 1-6-2016) [↑](#footnote-ref-80)
81. Rb. Rotterdam, 21 maart 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:BZ4905 [↑](#footnote-ref-81)
82. Rb Rotterdam, 21 maart 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:BZ4905, AB 2013/151 Noot [↑](#footnote-ref-82)
83. ‘Voorkomen misbruik bestuurlijke dwangsomregeling bij Wob-verzoeken: Leiden meerdere wegen naar Rome’, 26 februari 2014 *stibbeblog*, [www.stibbeblog.nl](http://www.stibbeblog.nl). (bekeken op 7-6-16) [↑](#footnote-ref-83)
84. Rb. Midden-Nederland, 12 augustus, ECLI:NL:RBMNE:2014:3558 (bekeken op 7-6-16) [↑](#footnote-ref-84)
85. Rb. Gelderland, 16 oktober 2014 ECLI:NL:RBGEL:2014:6487 [↑](#footnote-ref-85)
86. ABRvS, 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4129 en ECLI:NL:RVS:2014:4135 [↑](#footnote-ref-86)
87. ABRvS, 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4129 [↑](#footnote-ref-87)
88. ABRvS, 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2015:4129 Noot AB 2015/93 [↑](#footnote-ref-88)
89. ABRvS, 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4129 [↑](#footnote-ref-89)
90. Onder kopje 3.6 van de uitspraak [↑](#footnote-ref-90)