

Vergaderjaar 2015–2016

34 106

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 juli 2016

Inleiding

De leden van de fractie van het CDA hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en stellen enkele vragen die zien op de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de voorgestelde regeling. De leden van de fractie van D66 hebben kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij erkennen het belang van het tegengaan van misbruik van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), maar hebben nog enkele vragen betreffende het wetsvoorstel.

Ik dank de leden van de fracties die inbreng hebben geleverd en beantwoord graag de door hen gestelde vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de fractie van het CDA vragen de regering om het misbruik met cijfers te onderbouwen en niet met aannames of schattingen, opdat duidelijk wordt wat de omvang van het misbruik precies is, zodat de noodzakelijkheid van de voorgestelde regeling goed kan worden beoordeeld. De leden van de fractie van het CDA vragen ook of er bijvoorbeeld cijfers beschikbaar zijn over het jaarlijks aantal «terecht» verbeurd verklaarde dwangsommen bij niet-tijdig beslissen omdat de noodzakelijkheid en proportionaliteit van het wetsvoorstel alleen goed kan worden beoordeeld als ook deze cijfers beschikbaar zijn.

Ik stel voorop dat de omvang en ernst van het probleem van misbruik van de dwangsomregeling in het kader van de Wob, niet alleen is gesignaleerd in de praktijk van gemeenten, provincies en ministeries maar ook wordt beschreven in verschillende onderzoeken en rapportages. De cijfermatige onderbouwing is opgenomen in de onderzoeksrapporten die in de periode voor het indienen van het wetsvoorstel tot stand zijn gekomen. De studie van Research voor Beleid (2010) laat zien dat bij 21% van de Wob-verzoeken vermoed wordt dat deze gericht zijn op het

verdienen van geld¹. Uit het onderzoeksrapport »Monitor Wet dwangsom»², bij brief van 12 oktober 2012 aan de Tweede Kamer gezonden³, komt naar voren dat driekwart van de gemeenten in 2010 te maken heeft gekregen met Wob-verzoeken waarvan wordt vermoed dat ze uitsluitend zijn ingediend met het oogmerk om een dwangsom te innen. In het rapport »Evaluatie van een drietal versnellingsinstrumenten in de Awb»⁴ wordt misbruik van de dwangsomregeling in het kader van de Wob als een serieus knelpunt beschreven. De totale omvang van de kosten van misbruik is door het SEO in 2013 geraamd op circa € 8 à 14 miljoen per jaar⁵. Dat zijn kosten die gemoeid zijn met de behandeling van Wob-verzoeken die vermoedelijk zijn gericht op misbruik, daarvan maken (ten onrechte) uitgekeerde dwangsommen een kleiner onderdeel uit. We kennen het precieze aantal uitgekeerde dwangsommen echter niet omdat niet alle bestuursorganen daarvan totaaloverzichten bijhouden. Ter illustratie van het probleem noem ik bijvoorbeeld het verzoek over alle geweigerde vergunningen in de periode sinds 1988 waarbij de indiener meldt dat het goed zou kunnen dat het verzoek wordt afgekocht. Er zijn ook voorbeelden van verzoeken die verstopt zijn in een open sollicitatiebrief. Ik verwijs in dit verband ook naar de brief van de vorige Nationale ombudsman die opmerkte dat bij de Centrale Verwerking van het Openbaar Ministerie maar liefst 30 fte's bezig zijn met het afhandelen van Wob-verzoeken die grotendeels »oneigenlijk» zijn.⁶ Het is dan ook niet vreemd dat onder meer de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het College van Procureurs-Generaal hebben aangedrongen op maatregelen om dit misbruik tegen te gaan. Tegelijk heeft de regering bij introductie van haar maatregelen geen afbreuk willen doen aan de laagdrempelige toegang die de Wob aan burgers biedt om bij bestuursorganen informatie over bestuurlijke aangelegenheden op te vragen. Het wetsvoorstel is dan ook uitsluitend gericht op het wegnemen van financiële prikkels die in de praktijk hebben bewezen te kunnen aanzetten tot misbruik.

De leden van de fractie van het CDA vragen zich verder af of de regeling in de voorgestelde artikelen 15a en 15b Wet openbaarheid van bestuur en artikel 4b Wet hergebruik van overheidsinformatie waarin is bepaald dat de rechter kan bepalen dat de vergoeding van kosten gemaakt in bezwaar en proceskosten achterwege blijft indien het niet tijdig nemen van een besluit kennelijk het gevolg is van de wijze van indiening van het verzoek, ook is overwogen ten aanzien van het verbeuren van dwangsommen en hoe de regering dit alternatief beoordeelt.

De leden van de CDA-fractie vragen, kort samengevat, of ook een maatregel is overwogen waarbij niet de dwangsomregeling als zodanig verdwijnt, maar de (rechtmatigheid van) inning van dwangsommen ter beoordeling is van de rechter. Naar de mening van deze leden verenigt een dergelijke oplossing het beste van twee werelden. De regering wijst erop dat zij de benadering van deze leden begrijpt, maar laat weten dat zij een maatregel om de rechter te laten beoordelen of het verbeuren van de dwangsom bij niet-tijdig beslissen in bepaalde gevallen achterwege moet blijven, niet heeft overwogen. Uitgangspunt voor de regering bij intro-

¹ »Omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken», Research voor beleid, 2010 (bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 32 802, nr. 1)

² »Monitor Wet dwangsom», BMC-onderzoek, 2012.

³ Kamerstukken II 2012/13, 29 934, nr. 29.

⁴ »Evaluatie van een drietal versnellingsinstrumenten uit de Awb», Universiteit Utrecht/Twijnstra Gudde, 2013 (bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VI, nr. 100).

⁵ »Kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur», SEO Economisch onderzoek, Amsterdam, december 2013, p. 9 (bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 10).

⁶ Brief van 30 mei 2013 van de Nationale ombudsman, kenmerk No 2013 0391 U.

ductie van haar maatregelen gericht tegen misbruik is, zoals gezegd, dat de laagdrempelige toegang tot overheidsinformatie via de Wob, en ook de inspanning die bestuursorganen moeten plegen om Wob-verzoeken zo spoedig mogelijk af te doen, onveranderd blijft. Nu de dwangsomregeling zich heeft bewezen als evidente prikkel voor oneigenlijk gebruik van de Wob wil de regering daaraan, na dringende verzoeken van onder meer de VNG, een einde maken. Aan de suggestie van deze leden kleven verder juridische bezwaren. De regelingen met betrekking tot het vergoeden van betaald griffierecht en proceskostenveroordeling die worden voorgesteld voor de Wob en de Wet hergebruik van overheidsinformatie zijn een nadere invulling van een beoordeling die op grond van de artikelen 8:74 en 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht al bij de rechter ligt. Een vergelijkbare regeling met betrekking tot het verbeuren van dwangsommen zou een grondige wijziging vereisen van de huidige systematiek in de Awb, waarin de dwangsommen bij niet tijdig beslissen *van rechtswege* worden verbeurd; de rechter speelt daarbij geen rol. De regering is van oordeel dat het niet langer van toepassing verklaren van de in de Awb neergelegde dwangsomregeling en de daarbij voorgestelde maatregelen met betrekking tot de vergoeding van proceskosten en betaald griffierecht, in dit geval proportioneel is. Om besluitvorming zo nodig te versnellen maakt het wetsvoorstel mogelijk alvorens beroep in te stellen, bezwaar te maken tegen het niet tijdig beslissen, maar kan de Wob-verzoeker ook kiezen voor rechtstreeks beroep bij de rechter.

Ten slotte vragen de leden van dezelfde fractie of de regering heeft overwogen om een aangepaste beslistermijn te introduceren voor zeer omvangrijke verzoeken, welke in voorkomende gevallen worden ingediend met een malafide oogmerk.

Een aangepaste beslistermijn introduceren voor alleen omvangrijke verzoeken met een malafide oogmerk, heeft de regering niet overwogen. Een dergelijk alternatief zou vergen dat het bestuursorgaan een oordeel velt over het al dan niet aanwezig zijn van een malafide oogmerk van de verzoeker. De regering verkiest maatregelen waarbij geen nieuwe beoordeling bij het bestuursorgaan komt te liggen, maar waarbij prikkels worden weggenomen zodat verzoeken gericht op misbruik niet of minder binnenkomen. Verder beoordeelt de regering het uitgangspunt juist dat bestuursorganen via de beslistermijnen van de Wob blijven worden aangemoedigd ook omvangrijke Wob-verzoeken (zonder onderscheid naar het oogmerk) zo spoedig mogelijk af te doen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de fractie van D66 ontvangen graag een feitelijke en cijferlijke onderbouwing van de stellingen in de memorie van toelichting dat uit de «Monitor Wet dwangsom» naar voren kwam dat driekwart van de gemeenten in 2010 te maken kreeg met Wob-verzoeken waarvan wordt vermoed dat ze uitsluitend zijn ingediend met het oogmerk om een dwangsom te innen en dat de «Evaluatie van een drietal versnellingsinstrumenten uit de Awb» spreekt van «grootschalig misbruik» van de dwangsomregeling in het kader van de Wob.⁷ Zij willen weten hoeveel Wob-verzoeken -bijvoorbeeld- jaarlijks worden ingediend en hoeveel daarvan mij zou kwalificeren als ingediend met een ander doel dan het verkrijgen van informatie.

Voor het antwoord op deze vragen verwijs ik naar mijn antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de CDA-fractie naar de onderbouwing van de omvang van het probleem.

⁷ Kamerstukken II 2014/15, 34 106, nr. 3, p. 2-3.

Deze leden vragen ook hoe ik «misbruik» definieer in het kader van een Wob-verzoek. Op welke grond wordt een Wob-verzoek misbruik genoemd? Wanneer wordt een verzoek ingediend met een ander doel dan het verkrijgen van informatie, en wanneer is een verzoek van een burger of een journalist vooral ongemakkelijk, hinderlijk of storend voor een bestuursorgaan?

De insteek van de Wob is uiteraard dat burgers en journalisten bij bestuursorganen steeds terecht kunnen voor het opvragen van informatie. Een ongemakkelijk of veeleisend verzoek is nog niet te bestempelen als misbruik. Bij misbruik spelen veel andere factoren.

De regering onderscheidt in de door deze leden gestelde vragen twee gezichtspunten: misbruik in het perspectief van het wetsvoorstel enerzijds en misbruik in het perspectief van het huidige (proces)recht anderzijds. Het onderhavige wetsvoorstel vraagt geen beoordeling in abstracto van de term «misbruik». Het voorstel wil een einde maken aan de hardnekkige praktijk waarbij Wob-verzoeken uitsluitend worden ingediend met de bedoeling dwangsommen te innen, en laat daarom de dwangsomregeling bij niet-tijdig beslissen vervallen. Het voorstel wil verder een praktijk voorkomen waarbij Wob-verzoeken uitsluitend worden ingediend met de bedoeling bij de bestuursrechter griffierecht en proceskosten vergoed te krijgen. Het voorstel maakt daarom voor de bestuursrechter mogelijk te beslissen dat griffierecht niet wordt vergoed of een proceskostenveroordeling achterwege blijft, als de omvang van het Wob-verzoek of de wijze van indiening van dat verzoek daartoe aanleiding geeft. Wat betreft een beoordeling van het bestaande beginsel van misbruik van recht is er inmiddels enige jurisprudentie⁸ over wat onder misbruik van recht wordt verstaan in het kader van verzoeken om informatie op grond van de Wob. Deze jurisprudentie is sterk casuïstisch, maar uit de uitspraken kan wel worden afgeleid dat de inhoud van een verzoek of de wijze waarop een verzoek wordt ingediend een rol kan spelen bij de beoordeling of sprake is van misbruik van recht. De deskundigheid en handelwijze van (de gemachtigde van) verzoeker kan ook een rol spelen. Of het de verzoeker evident niet gaat om de gevraagde informatie, is en blijft, ondanks de ontwikkelde jurisprudentie, moeilijk aan te tonen. Het bestuursorgaan zal zorgvuldig per geval op basis van de specifieke feiten en omstandigheden moeten onderbouwen dat sprake is van misbruik van recht.

De leden van de D66-fractie horen verder graag wat de reactie is van de Minister op zienswijzen van de Nederlandse Vereniging van Journalisten, Bits of Freedom en de Nederlandse Orde van Advocaten dat het wetsvoorstel eenzijdig is gericht op de belangen van bestuursorganen en dat er weinig aandacht is voor de burger die gediend is bij actieve openbaarheid en een snelle besluitvorming door bestuursorganen.⁹

Het uitgangspunt van de Wob is en blijft dat bestuursorganen elke aanvraag met de vereiste voortvarendheid afhandelen. De laagdrempelige

⁸ Zie onder andere ABRvS 19 november 2014, nr. 201311752/1/A3, ECLI:NL:RVS:2014:4129; Rechtbank Rotterdam, 12 december 2013, nr. ROT-13_02157 – ROT-13_03989 – ROT-13_04152 – ROT-13_04319 – ROT-13_04374 – ROT-13_05429 – ROT-13_05827, ECLI:NL:RBROT:2013:10241, Rechtbank Den Haag, 7 oktober 2014, nr. C/09/472238 / KG ZA 14–1012, ECLI:NL:RBDHA:2014:12223, Rechtbank Rotterdam 16-12-2014, ROT 14/3149, ECLI:NL:RBROT:2014:9866, en over de veelschrijver in Dordrecht: Vzr. Rechtbank Rotterdam, 21 maart 2013, nr. C/10/419055 / KG ZA 13–161, AB 2013/151, ECLI:NL:RBROT:2013:BZ4905; Rechtbank Rotterdam, 19 december 2013, nr. DOR 12/1137, DOR 12/1138 en DOR 1/1139, ECLI:NL:RBROT:2013:10159; Gerechtshof Den Haag, 28 januari 2014, nr. 200.125.835/01, AB 2014/197, ECLI:NL:GHDHA:2014:75 en Vzr. Rechtbank Rotterdam, 25 september 2014, nr. 458830 KG ZA 14–841, ECLI:NL:RBROT:2014:7826, ABRvS 16 december 2015, 201500777/1/A3, ECLI: NL:RVS:2015:3834 en Vzr. Rechtbank Rotterdam 23-12-2015, nr. C/10/490209/KG ZA 15–1312, ECLI:NL:RBROT:2015:9732.

⁹ Kamerstukken II 2014/15, 34 106, nr. 3, p. 12.

systematiek van de Wob blijft verder onveranderd. De dwangsom, die dit wetsvoorstel beoogt af te schaffen, is niet het enige instrument van de burger om in latere instantie het bestuursorgaan te bewegen tot besluitvorming. Er is, naast de weg van bezwaar, ook de (rechtstreekse) weg naar de rechter. Daar gaat ook een prikkel vanuit voor het bestuursorgaan om tijdig te beslissen, omdat hij daarmee het risico loopt van vergoeding van griffierecht en proceskosten en een in beginsel niet gemaximeerde dwangsom.

Ik wil in dit kader voorts benadrukken dat het kabinet openbaarheid van informatie als een belangrijk onderdeel van een goed functionerende democratie beschouwt.

De leden van deze fractie vragen ten slotte waarom – zoals ook door meerdere partijen in de Tweede Kamer naar voren is gebracht – ik niet eerst de verdere behandeling van het initiatiefvoorstel Wet Open Overheid¹⁰ heb afgewacht? Het komt deze leden voor dat de Minister een onderdeel van het initiatiefvoorstel Wet Open Overheid heeft uitgelicht en als wetsvoorstel heeft ingediend. In reactie op antwoorden op dergelijke eerder gestelde vragen dat ik deze route onder meer heb gekozen omdat ik het mogelijk acht dat dit beperkte voorstel sneller tot wet verheven zou kunnen worden,¹¹ vragen deze leden of ik het nog enigszins bezwaarlijk acht dat, in het geval dat voorliggend wetsvoorstel zou worden aangenomen en daaropvolgend het initiatiefvoorstel Wet Open Overheid, bestuursorganen op relatief korte termijn met nieuwe regelgeving moeten werken? Waar de Wet Open Overheid de dwangsomregeling inbindt, brengt het voor de meeste verzoeken daarbij ook de beslistermijn van de Wob terug van 4 naar 2 weken, wat voorliggend wetsvoorstel niet regelt.

De regering vindt het belangrijk om naast het wetsvoorstel Wet open overheid het voorstel voor wijziging van de Wob in procedure te hebben, omdat behandeling van dit beperkte wetsvoorstel mogelijk sneller kan gaan en de inwerkingtreding sneller kan plaatsvinden, zodat misbruik van de Wob snel kan worden tegengegaan. Dat is van belang omdat het misbruik als gevolg van de dwangsomregeling ernstig is en veel bestuursorganen hier last van hebben.

De situatie van kort na elkaar optredende wetswijzigingen, leidt niet tot uitvoeringsproblemen voor de bestuursorganen. Het regeringsvoorstel bevat immers beperkte maatregelen gericht tegen misbruik die op grond van het initiatiefvoorstel Wet open overheid bij inwerkingtreding identiek worden geregeld. Het regeringsvoorstel wijzigt verder niets aan de beslistermijnen voor Wob-verzoeken, waardoor pas bij een inwerkingtreden van het initiatiefvoorstel de beslistermijnen voor het eerst worden aanpast.

Deze memorie van antwoord wordt mede gegeven namens de Minister-President, de Minister van Algemene Zaken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
S.A. Blok

¹⁰ Kamerstukken 33 328.

¹¹ Zie onder Zie onder meer Kamerstukken II 2014/15, 34 106, nr. 6, p. 3.