

Oneigenlijk gebruik van de Wob

Naar een antimisbruikbepaling in de Awb?

A.S. Hamans

MASTERSCRIPTIE RECHTSGELEERDHEID
ACCENT STAATS- EN BESTUURSRECHT



Oneigenlijk gebruik van de Wob

Naar een antimisbruikbepaling in de Awb?

Masterscriptie

Naam: A.S. (Sebastiaan) Hamans
Administratienummer: 505262
E-mailadres: shamans@12move.nl

Opleiding: Master Rechtsgeleerdheid, accent Staats- en Bestuursrecht
Instelling: Tilburg University

Afstudeerdatum: 3 juni 2015

Examencommissie: Prof. mr. dr. B.W.N. de Waard (begeleider)
Prof. mr. P.J.J. Zoontjens

Afbeelding: www.4photos.net. Gebruikt overeenkomstig de daarvoor afgegeven licentie.

“The law is like a bow. It is designed to be bent almost indefinitely, but never to be broken.”

Thomas Holt, *Alexander At The World’s End*, London 1999.

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van mijn afstudeeronderzoek: mijn scriptie in het kader van de masteropleiding Rechtsgeleerdheid, accent Staats- en Bestuursrecht. Hiermee komt een einde aan vijf jaar studeren aan de Universiteit van Tilburg, een tijd waarnaar ik met veel plezier en voldoening terugkijk. Het is dan ook enigszins met weemoed dat ik aan het begin van deze scriptie het citaat als motto heb opgenomen waar de toenmalige decaan van de rechtenfaculteit ons in 2010 als eerstejaarsstudenten mee mocht verwelkomen. Een citaat dat mij altijd is bijgebleven en dat vijf jaar na dato mooi bleek te passen bij het onderwerp van deze scriptie.

Het onderwerp van deze scriptie is: oneigenlijk gebruik van de Wet openbaarheid van bestuur. In het navolgende zal uiteen worden gezet wat daarmee precies wordt bedoeld. Ik zal proberen om de verschillende gedachten die reeds zijn geuit over de vraag naar de beste manier om dit oneigenlijke gebruik tegen te gaan weer te geven, en vervolgens om te beargumenteren welke manier mijns inziens het meest geschikt is. Wellicht zal niet iedereen die zich over dit probleem heeft gebogen het eens zijn met de conclusie van deze scriptie. Vast staat dat dit onderwerp tijdens het schrijven van mijn scriptie de gemoederen flink heeft beziggehouden en dit zeer waarschijnlijk nog zal blijven doen nadat mijn bijdrage aan de discussie is afgerond.

Een voorwoord is als vanouds de plaats om degenen te bedanken zonder wie deze scriptie niet tot stand had kunnen komen. Dat wil ik dan ook graag doen.

Als eerste bedank ik mijn ouders, zonder wie ik nooit de mogelijkheid zou hebben gehad om te studeren. Daarnaast dank ik hen, samen met mijn broertjes en mijn zusje, voor het fijne gezin dat we samen mogen vormen.

Mijn scriptiebegeleider, Prof. De Waard, was vanaf het begin betrokken bij dit afstudeeronderzoek. Ik ben hem zeer erkentelijk voor de vrijheid die ik heb gekregen bij de planning van dit afstudeeronderzoek en voor de bereidheid om mij steeds op zijn werkkamer te ontvangen om over de voortgang ervan te spreken. Naast het evalueren van mijn conceptteksten was er daarbij vaak ook ruimte om van gedachten te wisselen over de recente ontwikkelingen die zich afspeelden op het gebied van het onderwerp van deze scriptie. In het bijzonder ben ik Prof. De Waard dankbaar voor de precisie waarmee hij steeds in staat was aan te geven waar ik verbeteringen kon aanbrengen om mijn gedachten juist op papier te krijgen en voor de momenten waarop hij mij gerust wist te stellen dat ik mij met het onderzoek op de goede weg bevond. Overigens mag niet onvermeld blijven dat Prof. De Waard ook buiten mijn afstudeertraject heeft bijgedragen aan het succesvol verlopen van mijn masterstudie.

Dit laatste geldt ook voor Prof. Zoontjens. Hem bedank ik voor zijn bereidheid om mijn scriptie mede te beoordelen.

Graag wil ik ook mijn dank uitspreken voor de andere docenten en medewerkers van de Vakgroep Publiekrecht, Encyclopedie & Rechtsgeschiedenis, niet alleen voor het onderwijs, maar ook voor het feit dat ze eraan hebben bijgedragen dat ik mij op mijn plek voelde. In het bijzonder dank ik hen voor

hun inzet die aan het succes van het Studentennetwerk Staats- en Bestuursrecht heeft bijgedragen. Ik kijk met veel plezier terug op mijn taak als medebestuurder van onze studievereniging.

Voorts bedank ik mijn medestudenten zonder wie mijn studententijd heel anders zou zijn geweest. In het bijzonder denk ik aan de (bestuurs)leden van het Netwerk; aan hen waarmee ik heb mogen deelnemen aan het International Seminar on European and Comparative Public Law 2014 en aan mijn teamgenoten van de VAR-Pleitwedstrijd 2014.

Ook dank ik mijn vrienden, familie en kennissen die, ondanks hun niet-juridische achtergrond, steeds geïnteresseerd bleven in de voortgang van mijn afstudeeronderzoek.

“Wat de toekomst brenge moge, mij geleidt des Heren hand.”

Roosendaal, 28 april 2015
Sebastiaan Hamans

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Lijst van gebruikte afkortingen	9
DEEL 1	
Hoofdstuk 1: Inleiding	11
1.1 Democratie en openbaarheid	11
1.2 Probleemstelling	11
1.3 Leeswijzer	11
Hoofdstuk 2: De geschiedenis van de Wob	12
2.1 Overheidsvoorlichting	12
2.2 Naar een recht op overheidsinformatie?	12
2.3 Ontwikkeling van de eerste Wob	13
2.4 Ingrijpende herziening van de Wob	13
2.5 Enkele kleinere wijzigingen	14
Hoofdstuk 3: De systematiek van de Wob	15
3.1 Enkele begrippen uit artikel 1	15
3.1.1 Het begrip ‘document’	15
3.1.2 Het begrip ‘bestuurlijke aangelegenheid’	16
3.1.3 Milieu-informatie	17
3.2 Het bestuursorgaanbegrip van de Wob	17
3.3 Informatie op verzoek	18
3.4 Informatie uit eigen beweging	18
3.5 Uitzonderingsgronden	18
3.5.1 Absolute uitzonderingsgronden	19
3.5.2 Relatieve uitzonderingsgronden	20
3.6 Beperking	23
Hoofdstuk 4: De relatie van de Wob tot andere regelingen	24
4.1 Nationale regelingen	24
4.1.1 Bijzondere regelingen	24
4.1.2 Archiefwet 1995	24
4.1.3 Auteurswet	25
4.1.4 Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)	25
4.1.5 Grondwet	25
4.1.6 Algemene wet bestuursrecht (Awb)	25

4.2	Internationale regelingen	26
4.2.1	EVRM & IVBPR	26
4.2.2	Eurowob	26
4.2.3	Verdrag van Tromsø	27
4.2.4	Verdrag van Aarhus	27
DEEL 2		
	Hoofdstuk 5: Recente ontwikkelingen	29
5.1	Onderzoek naar oneigenlijk gebruik	29
5.1.1	Inleiding	29
5.1.2	Research voor Beleid 2010	29
5.1.3	Monitor Wet dwangsom	30
5.1.4	Universiteit Utrecht & Twynstra Gudde 2013	31
5.1.5	Rijksuniversiteit Groningen 2014	31
5.1.6	Tussenconclusie	32
5.2	Ontwikkelingen in de rechtspraak	32
5.3	Ontwikkelingen in de politiek	33
	Hoofdstuk 6: De uitvoeringspraktijk kritisch beschouwd	35
6.1	Het behandelen van Wob-verzoeken	35
6.1.1	Wob-coördinator en naar een goede structuur	35
6.1.2	Actief openbaar maken	36
6.1.3	Formele eisen stellen	36
6.2	Financiële prikkel wegnemen	37
6.2.1	'No cure no pay'	37
6.2.2	Fonds voor dwangsommen	37
6.2.3	Dwangsom afschaffen	38
	Hoofdstuk 7: Bestaande middelen tegen misbruik van recht	39
7.1	Misbruik van recht in het civiele recht	39
7.2	Misbruik van recht in het bestuursrecht	40
7.3	Civiele doctrine rechtstreeks toepassen in het bestuursrecht?	41
	Hoofdstuk 8: De antimisbruikbepaling als wapen tegen oneigenlijk gebruik	45
8.1	Bestaande antimisbruikregelingen in buitenlandse stelsels	45
8.2	Vergelijking met Nederland	46
8.3	Antimisbruikbepalingen in Nederlandse wetsvoorstellen	47
8.4	Kanttekeningen bij het invoeren van een antimisbruikbepaling	49
8.5	Plaats van de antimisbruikbepaling	50
	Hoofdstuk 9: Conclusie	52
9.1	Ontwerp antimisbruikbepaling	52
9.2	Aanbevelingen	53

Bronnen:

Literatuur	55
Internetbronnen	58
Jurisprudentie	60
Kamerstukken	63

Afkortingen

AB	AB Rechtspraak Bestuursrecht (tijdschrift)
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
ARRvS	Afdeling rechtspraak van de Raad van State
art.	artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BB	Binnenlands Bestuur (tijdschrift)
Bpb	Besluit proceskosten bestuursrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
CBB	College van Beroep voor het Bedrijfsleven
CRvB	Centrale Raad van Beroep
ECLI	European Case Law Identifier
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
FOIA	Freedom Of Information Act 2000
Gst.	De Gemeentestem (tijdschrift)
HR	Hoge Raad der Nederlanden
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
JB	Jurisprudentie Bestuursrecht (tijdschrift)
m.nt.	Met annotatie van
NbBW	Nieuwsbrief BW
NJ	Nederlandse Jurisprudentie (tijdschrift)
NJB	Nederlands Juristenblad
NTB	Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht
PG	Parlementaire Geschiedenis
Rb.	Rechtbank
red.	Onder redactie van
RPD	Regeeringspersdienst
RVD	Rijksvoorlichtingsdienst
Stb.	Staatsblad
tB/S	ten Berge/Stroink e.a. (red.), Administratieve Rechtspraak Overheidsbeslissingen (tijdschrift)
VAR	Vereniging voor Bestuursrecht (voorheen: Vereniging voor Administratief Recht)
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
Vzr.	Voorzieningenrechter
Wahv	Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WPNR	Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie



Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Democratie en openbaarheid

Een begrip dat een centrale plaats inneemt in het staatsrecht is het begrip ‘democratie’. Met dit begrip wordt beoogd invulling te geven aan een eigenschap die van fundamentele waarde wordt geacht voor de Nederlandse rechtsstaat: het uitoefenen van bevoegdheden door de overheid dient op een legitieme wijze te geschieden.¹ Om dit te bereiken zijn uiteenlopende voorzieningen in diverse wetten opgenomen. Slechts één van deze voorzieningen is: openbaarheid van bestuur. Openbaarheid is aan te merken als een eis van democratie. Openbaarheid van besluiten en besluitvorming maakt controle op de overheid mogelijk, hetgeen ten goede komt aan de legitimiteit en de zorgvuldigheid van het overheidshandelen.² Deze gedachte wordt tot uitdrukking gebracht in artikel 110 van onze Grondwet, waarin staat: *“De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen”*. In deze bepaling is een opdracht voor de wetgever vervat om nadere regelgeving vast te stellen omtrent openbaarheid van bestuur. Aan deze opdracht is onder meer in de vorm van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) gestalte gegeven. In de considerans van deze wet zien we het doel terug: het bevorderen van een goede en democratische bestuursvoering. In de Wob is niet alleen neergelegd dat de overheid tot op zekere hoogte uit eigen beweging tot openbaarmaking moet overgaan (artikel 8), maar ook dat alle burgers het recht hebben om een verzoek tot het ontvangen van overheidsinformatie bij bepaalde overheidsorganen in te dienen, zonder daarbij een belang te hoeven stellen (artikel 3, lid 1 en lid 3).

1.2 Probleemstelling

Bij het behandelen van deze zogeheten Wob-verzoeken treden op diverse manieren problemen op. Slechts één van die problemen is het verschijnsel van de oneigenlijke verzoeken. Daarmee wordt bedoeld: het indienen van een Wob-verzoek met een ander doel dan het daadwerkelijk ontvangen van informatie. Dergelijke verzoeken blijken steeds vaker te worden ingediend. Dit werkt het doel van de Wob – het bevorderen van een goede en democratische bestuursvoering – juist tegen, maar de huidige systematiek van onze openbaarheidswetgeving laat het wel toe.

1.3 Leeswijzer

In deze scriptie wil ik de vraag beantwoorden of het mogelijk is om aan dit probleem het hoofd te bieden en wat daarvoor de beste methode zou zijn. Daarbij is het van belang om niet te tornen aan de toegang tot overheidsinformatie.

Om tot een beantwoording van die vraag te komen, zal ik in dit eerste deel eerst kort beschrijven hoe de Wet openbaarheid van bestuur tot stand is gekomen en hoe de systematiek van deze wet en van andere wetten die met openbaarheid te maken hebben in elkaar zit. Daarna zal ik in het tweede deel trachten duidelijk te maken hoe het oneigenlijk gebruik van Wob-verzoeken precies vorm krijgt. Vervolgens zal ik een overzicht geven van de oplossingen die aan te dragen zijn voor het tegengaan van oneigenlijk gebruik en van de initiatieven die daartoe reeds tot stand zijn gebracht. Ten slotte zal ik beargumenteren of deze oplossingen al dan niet wenselijk zijn en zal ik de oplossing die in mijn ogen het meest wenselijk is uiteenzetten.

¹ Burkens e.a. 2006, p. 195; Daalder 2011, p. 21.

² Burkens e.a. 2006, p. 206.

Hoofdstuk 2: De geschiedenis van de Wob

Alvorens in te gaan op de systematiek van de Wob en de plaats van deze wet in ons rechtsstelsel, zal in dit hoofdstuk een korte beschrijving worden gegeven van de totstandkomingsgeschiedenis van de Wob.

2.1 Overheidsvoorlichting

De geschiedenis omtrent het bevorderen van openbaarheid van bestuur in Nederland is rijk. Als beginpunt zou het oprichten van de Regeeringspersdienst (RPD) in 1934 genoemd kunnen worden, die werd ingesteld om voorlichting te geven aan de burgers. Het publieke debat over openbaarheid bleef evenwel voornamelijk spelen over de inlichtingenplicht van de regering aan het parlement. Dit veranderde kort na de Tweede Wereldoorlog.³ De Regeeringspersdienst werd in 1945 vervangen door de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD), die tot op de dag van vandaag bestaat. Het veelvuldig gebruiken van propaganda in de oorlog deed het onderwerp van het debat rond die tijd verschuiven naar de vraag hoe ver de inlichtingen vanuit de overheid eigenlijk zouden moeten strekken en naar de vraag wat de inhoud van deze voorlichting zou moeten zijn. Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen stelde de toenmalige premier Schermerhorn in maart 1946 een staatscommissie in die tot taak kreeg advies uit te brengen omtrent overheidsvoorlichting. In september 1946 bracht deze commissie—Van Heuven Goedhart het rapport *Overheidsvoorlichting* uit.⁴ In dit rapport besteedde de commissie vooral aandacht aan haar advies om bij overheidsvoorlichting “al wat zweemt naar propaganda” te voorkomen, waarbij uitdrukkelijk werd gerefereerd aan de ervaringen met propaganda uit de oorlogsjaren. Over wat overheidsvoorlichting dan wel zou moeten inhouden, stelde het rapport dat het vooral zou moeten dienen ter verduidelijking van het gevoerde beleid. Dit rapport vormde vanaf dat moment lange tijd de grondslag voor het openbaarheidsbeleid van de regering.⁵

2.2 Naar een recht op overheidsinformatie?

Pas in de jaren '60 trad er een omslag in het denken over dit openbaarheidsbeleid op. In de maatschappij ontstond een sterke tendens die zich liet kenmerken door afkeer van de heersende gezagsstructuren en door de steeds sterker klinkende oproep aan gezagsdragers om openheid te betrachten, ook in de ons omringende landen.⁶ Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen begint binnen de rechtswetenschap de vraag te rijzen in hoeverre er een wettelijk vastgelegd recht op overheidsinformatie voor burgers zou moeten worden vastgelegd.⁷ Een tweede oorzaak van het feit dat de rechtswetenschappelijke pennen over dit vraagstuk in Nederland in beweging kwamen, was het uitspreken van het Televisier-arrest in 1965 door de Hoge Raad,⁸ waarin werd beslist dat er in het algemeen geen recht op verstrekking van overheidsgegevens kan worden ontleend aan art. 10 EVRM. Over openbaarheid en het EVRM zal ik verderop dieper ingaan.

Ook in de Nederlandse politiek begint openbaarheid in een breder perspectief aandacht te krijgen, mede vanwege twee spraakmakende affaires.⁹ In 1956 werd de befaamde politiek journalist Henry Faas door de toenmalige premier Drees de toegang tot alle overheidsinformatie onttrokken, nadat

³ Daalder 2011, p. 105.

⁴ Van Heuven Goedhart e.a. 1946.

⁵ Daalder 2011, p. 105.

⁶ Hirsch Ballin 2013, p 1 (zie onder Internetbronnen).

⁷ Daalder 2011, p. 106.

⁸ HR 25 juni 1965, NJ 1966, 115 (*Televisier-arrest*).

⁹ Daalder 2011, p. 106 en 107.

hij vroegtijdig informatie uit de miljoenennota van 1957 in de Volkskrant had gepubliceerd. Dit ontketende een debat over de reikwijdte van het recht op vrije nieuwsgaring. Later, in 1967, leidde de publicatie van een aantal zeer openhartige interviews met overheidsadviseur Ben Korsten tot een debat over de vraag of het wenselijk was dat adviseurs die door de overheid werden betaald sturing gaven aan de voorlichting van de overheid.

2.3 Ontwikkeling van de eerste Wob

Dit alles bracht de toenmalige premier De Jong er in 1969 toe de Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting te benoemen, onder leiding van mr. B.W. Biesheuvel. Deze staatscommissie kreeg de taak om de regering te adviseren over een nieuw te vormen standpunt over openbaarheid. In het rapport dat deze commissie in 1970 uitbracht, werd geadviseerd om voor organen van de centrale overheid een verplichting in de wet op te nemen om informatie te verstrekken over de bestuursvoering, en om een recht voor de burger op informatie daarover in de wet op te nemen.¹⁰ Als motivering voor dit standpunt wordt op meerdere plaatsen in het rapport gesproken over “de goede en democratische bestuursvoering”, een zinsnede die sindsdien veelvuldig is herhaald en die vandaag de dag nog steeds terug te vinden is in de considerans van de huidige Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De reactie van de regering op dit rapport was in eerste instantie zeer terughoudend. Openbaarheid moest volgens de regering gezien worden als een middel om de communicatie tussen bestuur en samenleving te bevorderen, niet als een doel op zich.¹¹ De Raad van State bracht een kritisch advies uit.¹² De gemengde gevoelens die dit rapport in politieke kringen teweegbracht zorgden ervoor dat er pas in 1978 een wetsvoorstel werd aanvaard.¹³ De eerste Wet openbaarheid van bestuur (Wob 1978) trad op 1 mei 1980 in werking, samen met het Besluit openbaarheid van bestuur¹⁴ en met de Aanwijzingen inzake Openbaarheid van Bestuur. Deze wet was gestoeld op de ideeën van de commissie-Biesheuvel, maar was niet zo vergaand als de commissie had voorgesteld. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de bijbehorende Memorie van Toelichting, waarin het eerder genoemde standpunt van de regering terug te lezen was: openbaarheid diende te worden gezien als middel ter bevordering van een goede bestuursvoering maar niet als doel op zich.¹⁵

2.4 Ingrijpende herziening van de Wob

In artikel 5, eerste lid van de Wob 1978 was een plicht opgenomen om binnen drie jaar een evaluatie op te stellen. In april 1983 bracht een commissie onder leiding van Biesheuvel dat rapport uit.¹⁶ Dit rapport was kritisch van aard en telde 39 aanbevelingen die voornamelijk gericht waren op het bevorderen van een ruimer openbaarheidsklimaat. Dit leidde in januari 1987 tot het indienen van een wetsvoorstel dat diende ter vernieuwing van de Wet openbaarheid van bestuur,¹⁷ waarop de inwerkingtreding van de vernieuwde Wob op 1 mei 1992 volgde. Een belangrijke verandering was dat niet langer werd gewerkt met een systeem van gedelegeerde wetgeving. Veel van de bepalingen van het vroegere Besluit openbaarheid van bestuur zijn dus naar de nieuwe wet overgebracht. Inhoudelijk is er niet veel gewijzigd ten opzichte van de Wob 1978.

¹⁰ Biesheuvel e.a. 1970.

¹¹ *Kamerstukken II 1970/71*, 10 946, nr. 2, p. 4.

¹² Bijlage bij: *Kamerstukken II 1970/71*, 10 946, nr. 1.

¹³ *Stb.* 1978, 581.

¹⁴ *Stb.* 1979, 590.

¹⁵ *Kamerstukken II 1974/75*, 13 418, nr. 3, p. 8-9.

¹⁶ Biesheuvel e.a. 1983.

¹⁷ *Kamerstukken II 1986/87*, 19 859, nr. 2.

2.5 Enkele kleinere wijzigingen

Sinds de wijziging van 1992 is er in de kern niet veel veranderd aan de tekst van de Wob. Wel zijn er enkele kleine wijzigingen aangebracht, waarvan er twee het vermelden waard zijn.

In 2005 zijn er bij wijze van implementatie van de Europese Richtlijnen 2003/4/EG en 2003/35/EG enkele bepalingen over milieu-informatie in de Wob opgenomen (Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus).¹⁸

In 2009 zijn de beslistermijnen in de Wob verruimd door de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen,¹⁹ een wet die is ingevoerd om burgers van een nieuw rechtsmiddel te voorzien tegen het bestuur dat niet tijdig een beslissing neemt op een aanvraag.²⁰ Verderop in deze scriptie zullen we zien dat deze Wet dwangsom ten aanzien van de Wob ook een hele andere uitwerking heeft gekregen.

Deze ontwikkelingen hebben allemaal te maken gehad met de wettekst van de Wob. Los daarvan is het een en ander op te merken over de ontwikkelingen rond het gebruik van de Wob. Hierop zal in Hoofdstuk 5 worden ingegaan.

¹⁸ *Stb.* 2005, 341.

¹⁹ *Stb.* 2009, 384.

²⁰ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 934, nr. 3, p. 1.

Hoofdstuk 3: De systematiek van de Wob

Nu beschreven is hoe de Wob tot stand is gekomen, zal worden ingegaan op de systematiek van de Wob van vandaag de dag. Vanwege meerdere factoren is het niet wenselijk om hier een complete beschrijving op te nemen: er is een grote hoeveelheid literatuur en jurisprudentie voorhanden, en een scriptie kent nu eenmaal een beperkte omvang. Door de hoofdlijnen²¹ van de systematiek te bespreken kan evenwel een goed overzicht worden verkregen.

3.1 Enkele begrippen uit art. 1

3.1.1 Het begrip 'document'

In het eerste artikel van de Wob is een omschrijving opgenomen van enkele begrippen die in deze wet een rol spelen. Het eerste begrip uit deze lijst is het begrip 'document'. Dit begrip wordt gedefinieerd als: *"een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat"* (op het begrip 'bestuursorgaan' zal verderop in dit hoofdstuk worden ingegaan). Ten aanzien van het begrip 'document' doet deze formulering een niet onbelangrijke vraag rijzen. Is er gekozen voor een stelsel waarbij moet worden verzocht om bepaalde documenten (documentstelsel) of voor een stelsel waarbij men kan verzoeken om informatie (informatiestelsel)? Blijkens de memorie van toelichting bij de Wob 1978 is uitdrukkelijk gekozen voor een informatiestelsel.²² Dit betekent dat een verzoeker kan volstaan met het aangeven van de bestuurlijke aangelegenheid waarover hij informatie wenst te verkrijgen (op het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' zal verderop in dit hoofdstuk worden ingegaan). Het is vervolgens aan het bestuursorgaan om na te gaan in welke documenten deze informatie is neergelegd. Het verstrekken van de informatie zal overigens doorgaans geschieden door een kopie van deze documenten te verstrekken (overeenkomstig art. 7, lid 1 sub a Wob). Tegelijkertijd heeft deze formulering tot gevolg dat als een bestuursorgaan bij het behandelen van een verzoek constateert dat de gevraagde informatie niet is neergelegd in een document, deze informatie niet hoeft te worden verstrekt.

Naast documenten die door bestuursorganen zelf zijn opgesteld, vallen documenten van burgers en ondernemingen die aan de overheid zijn verstrekt en documenten die een bestuursorgaan verzamelt bij het uitoefenen van zijn taak ook onder het begrip.²³

Als het verzochte niet kan worden gevonden in een aantal concrete documenten, maar wel door het doorlopen van een in beginsel onbegrensde hoeveelheid andere documenten, kan niet worden gesproken van een verzoek in de zin van art. 3, lid 1 Wob.²⁴ Hoewel de enkele grond dat het voldoen aan een verzoek veel inzet kost geen reden mag zijn om een verzoek te weigeren,²⁵ kent de Wob dus geen verplichting voor bestuursorganen om gegevens te vergaren.

Het begrip 'document' wordt blijkens de omschrijving ruim uitgelegd. Niet alleen schriftelijke stukken vallen onder het begrip, maar bijvoorbeeld ook foto's, films, ponskaarten en –banden en

²¹ Ontleend aan: Damen 2009, p. 278.

²² *Kamerstukken II 1974/75*, 13 418, nr. 3, p. 11-12.

²³ Daalder 2011, p. 137-139.

²⁴ ABRvS 20 mei 1994, *AB* 1995, 52. Meer recent: ABRvS 5 juni 2013, *Gst.* 2013, 80 m.nt. C.N. van der Sluis.

²⁵ ABRvS 1 juli 2009, *AB* 2009, 288 m.nt. P.J. Stolk.

elektromagnetische kaarten en –banden,²⁶ andere illustraties,²⁷ film- geluids-²⁸ en videobanden,²⁹ e-mails³⁰ en overige elektronisch vastgelegde informatie op wat voor gegevensdrager dan ook. Recent heeft de ABRvS geoordeeld dat ook elektronische informatie die ingevolge de geldende archiefregels had moeten worden gearhiveerd maar toch is gewist nog steeds onder het begrip ‘document’ valt en dus moet worden verstrekt, althans voor zover de systeembeheerder de informatie op een betrekkelijk eenvoudige wijze kan terugvinden.³¹

In het verleden is weleens de vraag gerezen of informatie die reeds openbaar is wel valt onder het begrip ‘document’. De ABRvS heeft echter los daarvan geoordeeld dat dergelijke informatie niet onder de Wob valt.³²

Ten slotte kan naar aanleiding van de omschrijving de vraag worden gesteld wanneer er sprake is van een stuk dat *berust* bij een bestuursorgaan. Dat is het geval als een document zich fysiek onder een bestuursorgaan bevindt³³ en tevens voor dat bestuursorgaan bestemd is.³⁴

3.1.2 Het begrip ‘bestuurlijke aangelegenheid’

Het tweede begrip uit art. 1 Wob dat hier bespreking verdient is het begrip ‘bestuurlijke aangelegenheid’ en wordt als volgt omschreven: *“een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de uitvoering en voorbereiding ervan”*. Dit begrip is van belang omdat art. 3, lid 1 en lid 2 Wob eisen dat een verzoek betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid. Deze eis heeft volgens de Memorie van Toelichting te maken met de keuze van de wetgever voor een informatiestelsel.³⁵ Zoals we in de vorige paragraaf hebben gezien, hoeft een verzoeker niet aan te geven welke concrete documenten hij wenst te ontvangen. Om vervolgens te voorkomen dat een verzoek onvoldoende specifiek³⁶ is, dient de verzoeker wel aan te geven welke informatie hij wenst te ontvangen. Uit de definitie blijkt echter niet dat zomaar elke informatie kan worden verstrekt. Deze informatie moet van bestuurlijke aard zijn. Dit begrip wordt ruim uitgelegd. In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat het gaat om informatie aangaande het openbaar bestuur in al zijn facetten.³⁷ Deze zinsnede is veelvuldig in de jurisprudentie terug te vinden.³⁸

Voorbeelden van informatie waarover in rechte getwist is over de vraag of deze informatie kon worden aangemerkt als bestuurlijke aangelegenheid en ten aanzien waarvan de ABRvS geoordeeld heeft dat zulks het geval was, betreffen onder meer: aan declaraties ten grondslag liggende bonnetjes en nota’s;³⁹ allerlei soorten documenten over de wijze waarop de politie haar taak uitoefent;⁴⁰ privaatrechtelijke overeenkomsten met derden⁴¹ en documenten die tijdens een kabinetsformatie

²⁶ *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 21.

²⁷ ARRvS 23 mei 1986, *tB/S* 1986, 99 m.nt. J.M. de Meij.

²⁸ ARRvS 5 maart 1982, *AB* 1982, 352 m.nt. P.J. Stolk. Meer recent: ABRvS 3 februari 2010, 200902823/1/H3.

²⁹ ABRvS 11 april 2007, *AB* 2007, 184 m.nt. P.J. Stolk.

³⁰ ABRvS 12 augustus 2009, *AB* 2008, 383 m.nt. P.J. Stolk.

³¹ ABRvS 20 oktober 2010, *AB* 2011, 21 m.nt. P.J. Stolk.

³² ABRvS 20 oktober 2010, *AB* 2010, 336 m.nt. P.J. Stolk.

³³ ARRvS 5 december 1986, *AB* 1987, 525 m.nt. H.J. de Ru.

³⁴ ABRvS 19 maart 2003, *AB* 2003, 301 m.nt. H. Peters.

³⁵ *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 21-22.

³⁶ Overigens bepaalt lid 4 van art. 3 Wob dat een bestuursorgaan behulpzaam dient te zijn als een verzoek alsnog te algemeen geformuleerd blijkt te zijn.

³⁷ *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 25.

³⁸ Bijvoorbeeld: ARRvS 31 januari 1989, *AB* 1989, 277 m.nt. H.J. de Ru. Meer recent: ABRvS 21 januari 2009, *AB* 2009, 94 m.nt. E.J. Daalder.

³⁹ ABRvS 25 april 2000, *AB* 2000, 210 m.nt. S.E. Zijlstra. Een bekend geworden Wob-zaak over de declaraties van toenmalig minister Bram Peper.

⁴⁰ ABRvS 16 december 2009, 200904496/1/H3.

⁴¹ V.zr. ARRvS 14 september 1988, R01882677/S171.

tussen de onderhandelende partijen worden uitgewisseld.⁴² Informatie die onder een bestuursorgaan berust is dus al vrij snel informatie aangaande een bestuurlijke aangelegenheid.

Een voorbeeld van informatie die mogelijk niet onder het begrip valt is informatie die afkomstig is van derden, althans voor zover deze informatie geen betrekking heeft op een activiteit van het betreffende bestuursorgaan. Vaak zal dit echter juist wel het geval zijn omdat documenten van derden vaak juist voor een bepaald doel bij een bestuursorgaan berusten.⁴³

3.1.3. Milieu-informatie

Het laatste begrip uit art. 1 Wob dat wezenlijk genoeg is om hier te bespreken is het begrip milieu-informatie uit art. 1, sub g Wob. In hoofdstuk 2 kwam al aan de orde dat de EU-regelgeving die bekend staat als het Verdrag van Aarhus de reden is geweest dat de Wob specifiek op dit punt is gewijzigd.⁴⁴ Sindsdien geldt er ten aanzien van milieu-informatie een ander – en tevens ruimer – openbaarheidsregime. Dit blijkt uit art. 7, lid 3 Wob waarin is bepaald dat er ten aanzien van milieu-informatie extra informatie dient te worden verstrekt, bestaande uit de methoden die zijn gebruikt bij het samenstellen van die informatie. Daarnaast is er in art. 10 Wob ten aanzien van de uitzonderingsgronden het een en ander bepaald over milieu-informatie. Uit het vierde lid blijkt dat milieu-informatie die tevens is aan te merken als emissiegegevens niet kan worden geweigerd met een beroep op bedrijfs- en fabricagegegevens, het belang van de persoonlijke levenssfeer of de belangen genoemd in het zevende lid. Het zevende lid bepaalt dat milieu-informatie (niet zijnde emissiegegevens) niet wordt verstrekt als de in dat lid genoemde belangen in het geding zijn: de bescherming van het milieu (sub a) en de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage (sub b). Om nog eens extra de aparte status van emissiegegevens te benadrukken is in lid 8 opgenomen dat bij de toepassing van de uitzonderingsgronden in art. 10 in aanmerking wordt genomen of er sprake is van emissiegegevens. Emissiegegevens hebben deze aparte status vanwege hun invloed op het milieu en de gezondheid van de mens.⁴⁵

Overigens wordt voor de definitie van milieu-informatie in art. 1, sub g Wob verwezen naar de definitie als opgenomen in art. 19.1a van de Wet milieubeheer (Wm).

Onder §3.5 wordt verder ingegaan op de uitzonderingsgronden van de Wob, waarbij ook begrippen uit art. 1 verder aan de orde zullen komen.

3.2 Het bestuursorgaanbegrip van de Wob

Bij de inwerkingtreding van de Awb op 1 januari 1994 heeft het begrip ‘bestuursorgaan’ zijn intrede gedaan over de gehele breedte van het bestuursrecht. Echter, sinds het ontstaan van de Wob was reeds in die wet het een en ander geregeld over de vraag welke overheidsorganen onder de werking van deze wet vielen. Daarom kan ook vandaag nog niet worden gesteld dat enkel de overheidsorganen die kunnen worden aangemerkt als bestuursorgaan in de zin van de Awb om die reden onder de Wob vallen. Dus welke overheidsorganen vallen dan precies onder de Wob? Deze vraag is van belang omdat

⁴² ABRvS 6 mei 2004, AB 2004, 201 m.nt. P.J. Stolk. In casu ging het om berekeningen van economische effecten van een voorstel van één van de politieke partijen.

⁴³ Aldus ook Daalder 2011, p. 159 onder verwijzing naar een voorbeeld waarin brieven van burgers een suggestie bevatten voor beleid: ABRvS 14 oktober 2009, AB 2009, 390 m.nt. P.J. Stolk.

⁴⁴ Zoals Daalder 2011, p. 165 e.v. aangeeft, hebben diverse milieurampen het ontstaan van deze Europese regelgeving in gang gezet. Als voorbeeld wordt het arrest EHRM 19 februari 1998, NJ 1999, 690 m.nt. E.J. Dommering (*Guerra/Italië*) gegeven, waarin het EHRM oordeelde dat het grondrecht op privé- en familielevens als neergelegd in art. 8 EVRM door de Italiaanse overheid was geschonden ten aanzien van de burgers die woonden in de nabijheid van een chemische fabriek, door hen niet afdoende te informeren over de risico's van het wonen in de nabijheid van die fabriek, die een hoog gehalte giftige stoffen bleek uit te stoten.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 877, nr. 3, p. 11.

informatie waar in het kader van een Wob-verzoek om wordt verzocht informatie moet zijn die berust onder een bestuursorgaan ex art. 1a Wob. Het antwoord is dat vrijwel alle bestuursorganen onder de Wob vallen, nu uit art. 1a, lid 1 sub d Wob blijkt dat enkel bestuursorganen die bij AMvB worden uitgezonderd niet onder de Wob vallen. Ten aanzien van het begrip 'bestuursorgaan' wordt vervolgens aansluiting gezocht bij de Awb, zo blijkt uit de jurisprudentie van de ABRvS.⁴⁶ Voorts kunnen verzoeken om informatie ex art. 3, lid 1 Wob worden gericht aan een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. Hiervan is sprake als een instelling, dienst of bedrijf zich heeft te richten naar de opdrachten van deze organen, hetgeen moet blijken uit de regeling die daarvoor is getroffen.⁴⁷

3.3 Informatie op verzoek

Na enkele belangrijke begrippen uit de eerste artikelen van de Wob te hebben besproken, zijn we nu aanbeland bij het artikel dat voorziet in het recht op het ontvangen van informatie op verzoek: art. 3 Wob. De leden 1, 2 en 4 zijn reeds besproken. Een belangrijk element van het recht om te verzoeken om informatie uit dit artikel is het bepaalde in lid 3: de verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen. Dit heeft te maken met het rechtsstatelijke belang van openbaarheid zoals uiteengezet in Hoofdstuk 1. Van een verzoeker kan om die reden niet worden verwacht dat hij bijkomende motieven kenbaar zou moeten maken alvorens bekeken kan worden of de verzochte informatie volgens de geldende systematiek openbaar kan worden gemaakt. Verderop in deze scriptie zal uiteen worden gezet in hoeverre dit principe in de weg staat aan het ontwerpen van een oplossing om oneigenlijk gebruik van de Wob tegen te gaan.

3.4 Informatie uit eigen beweging

Bestuursorganen die onder de Wob vallen zijn niet alleen gehouden om te beslissen op verzoeken om informatie ex art. 3 Wob, ze zijn onder omstandigheden ook gehouden om bepaalde informatie actief openbaar te maken. Dit is bepaald in art. 8 Wob. Dit artikel is nadrukkelijk geschreven als een instructie voor de overheid, waardoor uit dit artikel geen rechten voor de burger voortvloeien. Uit de jurisprudentie van de ABRvS blijkt echter dat het besluit van een bestuursorgaan om op grond van artikel 8 Wob tot openbaarmaking over te gaan wel appellabel is, omdat het gaat om een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb.⁴⁸ Uit deze jurisprudentie blijkt ook dat op deze besluiten de uitzonderingsgronden van art. 10 Wob van toepassing zijn.

3.5 Uitzonderingsgronden

Als duidelijk is dat de informatie waar om wordt verzocht betrekking heeft op documenten die gaan over een bestuurlijke aangelegenheid en berusten onder een bestuursorgaan dat valt onder de Wob, zal moeten worden bekeken of er belangen aanwezig zijn die aan openbaarmaking van de verzochte informatie in de weg kunnen staan. De wetgever heeft met het oog hierop in art. 10 Wob in een aantal uitzonderingsgronden voorzien. Het betreft hier een limitatief-imperatief systeem, hetgeen betekent dat de verzochte informatie moet worden verstrekt als er geen sprake is van één van de genoemde uitzonderingsgronden en dat de informatie moet worden geweigerd als daarvan wel sprake is.⁴⁹ Art. 10 Wob biedt daarmee dus geen grondslag om kennelijk onredelijke verzoeken buiten behandeling te

⁴⁶ Om slechts twee voorbeelden te noemen: ABRvS 3 oktober 1996, *AB* 1996, 474 m.nt. A.F.M. Brenninkmeijer; en meer recent: ABRvS 6 juni 2007, *AB* 2008, 143 m.nt. H. Peters.

⁴⁷ *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 24.

⁴⁸ ABRvS 16 juli 2003, 200301382/1. Meer recent: ABRvS 31 mei 2006, *AB* 2006, 329 m.nt. P.J. Stolk en ABRvS 15 december 2010, *AB* 2011, 33 m.nt. P.M.J. de Haan.

⁴⁹ Daalder 2011, p. 280.

laten. Binnen de in het artikel genoemde uitzonderingsgronden wordt onderscheid gemaakt tussen absolute en relatieve uitzonderingsgronden. Bij de in lid 1 genoemde absolute uitzonderingsgronden moet er altijd worden geweigerd, bij de relatieve uitzonderingsgronden vindt eerst nog een belangenafweging plaats tussen de belangen die worden beschermd door de relatieve uitzonderingsgrond en het algemeen belang van openbaarheid.⁵⁰ Bij beide categorieën staat het belang van openbaarheid voorop. In de jurisprudentie komt dit ten aanzien van de absolute uitzonderingsgronden tot uiting in het feit dat deze gronden door de ABRvS restrictief worden uitgelegd.⁵¹ Ten aanzien van de relatieve uitzonderingsgronden komt dit tot uiting in het feit dat volgens de ABRvS bij de te maken belangenafweging het uitgangspunt van de Wob dat openbaarheid regel is, zwaar dient te wegen.⁵² In de volgende twee paragrafen zal elk van de absolute en relatieve uitzonderingsgronden kort worden belicht.

3.5.1 Absolute uitzonderingsgronden

De eerste absolute uitzonderingsgrond uit art. 10, lid 1 Wob is: gevaar voor de eenheid van de Kroon. De eenheid waarop wordt gedoeld is de eenheid die bestaat tussen het staatshoofd en de ministers, die ingevolge art. 42, lid 1 Gw samen de regering vormen. Met het oog hierop is het uit den boze dat meningsverschillen tussen het staatshoofd en een minister⁵³ of zelfs elke persoonlijke opvatting⁵⁴ van het staatshoofd in de openbaarheid zouden komen. Overigens heeft de ABRvS in de enige zaak die heeft gespeeld over deze uitzonderingsgrond bepaald dat er niet daadwerkelijk sprake hoeft te zijn van een meningsverschil alvorens deze uitzonderingsgrond toepassing vindt, onder meer omdat de eenheid van de Kroon ook in gevaar kan komen door het naar buiten brengen van communicatie waarin geen sprake is van een meningsverschil.⁵⁵ Daarnaast bepaalde de ABRvS dat ook correspondentie tussen de Kroonprins en de premier onder deze uitzonderingsgrond valt.⁵⁶

De tweede absolute uitzonderingsgrond is de veiligheid van de Staat. Daarbij gaat het vooral om gegevens die berusten onder de veiligheidsdiensten. Aangezien er hiervoor een bijzondere openbaarmakingsregeling bestaat in de vorm van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten⁵⁷ heeft de uitzonderingsgrond in de Wob grotendeels zijn betekenis verloren.⁵⁸

De derde absolute uitzonderingsgrond is de aanwezigheid van vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens. Het kan om allerlei redenen voorkomen dat vertrouwelijke gegevens van bedrijven bij organen van de overheid terecht komen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als er in het kader van een aanvraag voor subsidie of voor een vergunning gegevens worden verstrekt; als er op grond van een wettelijke verplichting gegevens worden verstrekt over bijvoorbeeld de gevolgen van het productieproces voor het milieu of als er in het kader van belastingheffing financiële gegevens worden verstrekt. Het zou een groot gevaar voor een bedrijf kunnen vormen als deze gegevens openbaar zouden worden. Daarom heeft de wetgever in de Wob voorzien in een absolute uitzonderingsgrond.

⁵⁰ *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 17.

⁵¹ Bijvoorbeeld in: ARRvS 30 september 1985, *AB* 1987, 43; en meer recent: ABRvS 17 juli 2002, *AB* 2002, 375 m.nt. E.J. Daalder. Overigens bestaat er in de literatuur verschil van mening over de vraag in hoeverre deze restrictieve interpretatie praktisch bij de verschillende absolute uitzonderingsgronden spelen. Daalder 2011 is van mening dat het enkel speelt bij de grond onder c terwijl De Meij 1993 van mening is dat het tevens speelt bij de gronden onder a en b.

⁵² Bijvoorbeeld: ABRvS 8 december 2010, *AB* 2011, 55 m.nt. P.J. Stolk.

⁵³ *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 33.

⁵⁴ *Kamerstukken II* 1980/81, 16 035, nr. 8, p. 5.

⁵⁵ ABRvS 25 november 1999, *AB* 2000, 393 m.nt. S.E. Zijlstra.

⁵⁶ Dit is in de literatuur door Elzinga 1999 en Kortmann 2000 bekritiseerd, omdat er staatsrechtelijk geen eenheid bestaat tussen de Kroonprins en de premier.

⁵⁷ *Stb.* 2002, 196.

⁵⁸ Daalder 2011, p. 292.

De ABRvS geeft sinds jaar en dag een vaste – restrictieve – uitleg aan het begrip ‘bedrijfs- en fabricagegegevens’. Hiervan is volgens de ABRvS sprake: “indien en voor zover uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces dan wel met betrekking tot afzet van producten of de kring van afnemers en leveranciers”.⁵⁹ Ondanks deze formulering is in de jurisprudentie bepaald dat ook niet-technische fabricageprocessen⁶⁰ en financiële gegevens⁶¹ binnen de definitie vallen. Opmerking verdient nog dat vanwege de restrictieve interpretatie vaak subsidiair bekeken wordt of openbaarmaking moet worden geweigerd op grond van art. 10, lid 2 sub g Wob: de relatieve uitzonderingsgrond die is gericht op het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling. Dit zal in de volgende paragraaf nader aan de orde komen. Verder in dit hoofdstuk zal bij de bespreking van regelgeving die raakt aan de Wob de Eurowob worden besproken. Opmerkelijk is dat in de Eurowob is voorzien in een relatieve uitzonderingsgrond voor bedrijfsvertrouwelijke gegevens, in plaats van in een absolute uitzonderingsgrond.

De vierde en laatste absolute uitzonderingsgrond is de aanwezigheid van bijzondere persoonsgegevens. Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer vormt een belangrijke beperking op het uitgangspunt dat openbaarheid voorop staat, het is neergelegd in art. 10 van de Grondwet en in diverse internationale en Europese verdragen. De Wob is echter niet de enige wet die zich – naast de Grondwet – uitstrekt over het beschermen van de persoonlijke levenssfeer. Er zijn verschillende bijzondere wettelijke regelingen en daarnaast is met name de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van belang. De Wbp gaat over het verwerken van persoonsgegevens. Het verstrekken van persoonsgegevens in het kader van een Wob-verzoek is daarvan een voorbeeld, zodat er in dergelijke gevallen samenloop bestaat tussen de Wbp en de Wob. Daarom prevaleert de uitputtende regeling van de Wob boven de Wbp.⁶² Deze absolute uitzonderingsgrond is alleen van toepassing op bepaalde – bijzondere – persoonsgegevens. De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer wordt verder beschermd in de relatieve uitzonderingsgrond van art. 10, lid 2 sub e Wob. Onder bijzondere persoonsgegevens moet overeenkomstig art. 16 Wbp worden verstaan: gegevens over iemands godsdienst, levensovertuiging, ras, afkomst, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, lidmaatschap van een vakvereniging, strafrechtelijke achtergrond en onrechtmatig of hinderlijk gedrag. Het feit dat in art. 10, lid 1 sub d wordt verwezen naar de gehele paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wbp heeft tot gevolg dat een bestuursorgaan na de constatering dat deze uitzonderingsgrond van toepassing is ook moet kijken of er toch tot openbaarmaking kan worden overgegaan op grond van de in die paragraaf genoemde gevallen.⁶³ Ook blijkt uit het artikellid dat persoonsgegevens kunnen worden verstrekt als dit geen inbreuk zou maken op de persoonlijke levenssfeer.⁶⁴

3.5.2 Relatieve uitzonderingsgronden

De eerste relatieve uitzonderingsgrond ziet op het belang van internationale betrekkingen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan stukken waarvan de inhoud ziet op het internationale beleid van landen of internationale organisaties. Met deze uitzonderingsgrond is beoogd om te voorkomen dat

⁵⁹ ARRvS 30 september 1985, *AB* 1987, 43. Meer recent: ABRvS 30 mei 2012, *Gst.* 2012, 80 m.nt. C.N. van der Sluis.

⁶⁰ ABRvS 4 november 2009, *AB* 2010, 28 m.nt. P.J. Stolk. Hierin ging het om de handel in varkens.

⁶¹ ABRvS 29 april 2008, *AB* 2008, 209 m.nt. E.J. Daalder.

⁶² *Kamerstukken II* 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 43.

⁶³ Een voorbeeld hiervan is de situatie waarin de betreffende persoon toestemming geeft voor openbaarmaking of de gegevens zelf al openbaar heeft gemaakt (art. 23, lid 1 sub a en b Wbp).

⁶⁴ Dit kan het geval zijn als de betreffende persoon uitdrukkelijk aangeeft geen bezwaar te hebben tegen openbaarmaking of als een bijzondere wettelijke regeling openbaarmaking verplicht: *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 410, nr. 7, p. 5.

het internationale contact door openbaarmaking stroever zou verlopen.⁶⁵ Per concreet geval zal aan de hand van de omstandigheden moeten worden bekeken of dit het geval zou zijn. Daarbij kunnen bijvoorbeeld gemaakte afspraken over vertrouwelijkheid tussen landen of organisaties een rol spelen. Als een bestuursorgaan stelt dat het betrokken land of de betrokken organisatie bezwaar heeft tegen openbaarmaking, zal dit bestuursorgaan dat aannemelijk moeten maken.⁶⁶

De tweede relatieve uitzonderingsgrond ziet op de economische en financiële belangen van de Staat. Daarbij kan het zowel gaan om informatie die betrekking heeft op civielrechtelijke overeenkomsten, bijvoorbeeld in het kader van aanbestedingen of grondexploitatie, als om informatie over publiekrechtelijke bevoegdheden als belastingheffing. In de situatie waarin er door middel van een Wob-verzoek om informatie wordt verzocht ter versterking van de procespositie in een geschil met het betreffende bestuursorgaan kan deze uitzonderingsgrond niet door het bestuursorgaan worden gebruikt om afwijzend op het verzoek te beslissen.⁶⁷ Wel kan dan worden gedacht aan de relatieve uitzonderingsgrond onder art. 10, lid 2 sub g Wob.⁶⁸

De derde relatieve uitzonderingsgrond ziet op het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Met deze uitzonderingsgrond wordt beoogd te voorkomen dat door openbaarmaking van gegevens die zijn verzameld door het OM de opsporing en vervolging van strafbare feiten wordt gefrustreerd.⁶⁹ Overigens kunnen die gegevens onder omstandigheden ook onder andere bestuursorganen berusten. Het kan het zowel gaan om concrete zaken als om opsporing en vervolging in het algemeen.⁷⁰ Opvallend is dat handhaving van de openbare orde vaak wordt onderscheiden van reguliere opsporing en vervolging, maar dat in de jurisprudentie van de Afdeling ook handhaving van de openbare orde onder deze uitzonderingsgrond lijkt te vallen.⁷¹ Een verzoeker die via de Wob inzage wenst te verkrijgen in zijn eigen strafdossier zal veelal onder een bijzondere regeling vallen. Bij verzoeken van derden om strafrechtelijke persoonsgegevens zal veelal de absolute uitzonderingsgrond van art. 10, lid 1 sub d Wob van toepassing zijn.

De vierde relatieve uitzonderingsgrond ziet op het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen. Aan deze begrippen komt geen te onderscheiden betekenis toe, zodat zij door elkaar kunnen worden gebruikt. Het gaat bij deze uitzonderingsgrond om het vaststellen van niet-strafbare feiten. Gedacht kan worden aan het nagaan van de belastingheffing om te controleren of dit op een juiste manier is gebeurd. De ratio achter de uitzonderingsgrond is de wens om te voorkomen dat belastingplichtigen door het openbaar worden van de controletechnieken hun administratie daarop gaan aanpassen, hetgeen de goede belastingheffing zou schaden.⁷² Deze uitzonderingsgrond beschermt daarnaast informatie die bestuursorganen hebben verkregen via informanten of klokkenluiders als die informatie toekomstige onderzoeksmethoden die van dergelijke personen gebruik maken zouden kunnen schaden.

De vijfde relatieve uitzonderingsgrond ziet op het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Eerder is uiteengezet dat onder artikel 10, lid 1 sub d Wob de bijzondere persoonsgegevens als absolute uitzonderingsgrond zijn aangemerkt. Gegevens die daarbuiten vallen

⁶⁵ *Kamerstukken II 1986/87*, 19 895, nr. 3, p. 34.

⁶⁶ Deze plicht kan verder strekken dan enkel het verwijzen naar een opvatting of naar een document. Er kan onder omstandigheden een plicht bestaan voor het bestuursorgaan om bij het betrokken land of bij de betrokken organisatie na te gaan wat het standpunt precies is. Zie bijvoorbeeld: ABRvS 16 februari 2011, *AB 2011*, 99 m.nt. P.J. Stolk, waarin de Afdeling overigens overwoog dat deze plicht in casu niet aanwezig was.

⁶⁷ ARRvS 31 januari 1989, *AB 1989*, 277 m.nt. H.J. de Ru.

⁶⁸ ABRvS 16 februari 2011, *AB 2011*, 99 m.nt. P.J. Stolk.

⁶⁹ *Kamerstukken II 1986/87*, 19 859, nr. 3, p. 35.

⁷⁰ V.zr. ARRvS 15 juni 1982, *AB 1983*, 66. Meer recent: ABRvS 30 juli 2008, 200707974/1.

⁷¹ Bijvoorbeeld: ABRvS 21 januari 2009, *AB 2009*, 93 m.nt. P.J. Stolk.

⁷² ARRvS 27 mei 1986, *AB 1987*, 536. Meer recent: ABRvS 8 februari 2006, *JB 2006/93*.

maar wel van persoonlijke aard zijn, worden door deze relatieve uitzonderingsgrond beschermt als het publieke belang van openbaarheid niet opweegt tegen het belang van vertrouwelijkheid van deze informatie.⁷³ Het hoeft dus niet te gaan om persoonsgegevens in de zin van de Wbp, maar wel om gegevens die te herleiden zijn tot een natuurlijk persoon. Op deze uitzonderingsgrond kan maar zeer beperkt een beroep worden gedaan als het gaat om het beroepshalve functioneren van ambtenaren⁷⁴ of van bestuurders in de particuliere sector.⁷⁵ Als er gegevens van persoonlijke aard als bedoeld in deze uitzonderingsgrond in documenten voorkomen, kunnen deze documenten overigens vaak toch worden verstrekt nadat deze gegevens zwart zijn gemaakt.⁷⁶ Deze uitzonderingsgrond kan worden gebruikt ter bescherming van bronnen als de auteur daarvan te herleiden is. Een interessante vraag is ten slotte of ook rechtspersonen onder het bereik van deze uitzonderingsgrond vallen. In 2002 heeft het EHRM besloten dat rechtspersonen zich onder omstandigheden kunnen beroepen op het recht in het EVRM op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.⁷⁷ Dit heeft echter nauwelijks gevolgen gehad voor deze uitzonderingsgrond, omdat die zaak specifiek ging over het binnentreden van bedrijfspanden en niet om informatieverstrekking. Daarnaast worden bedrijven beschermd door de uitzonderingsgrond van artikel 10, lid 1 sub c Wob.

De zesde relatieve uitzonderingsgrond ziet op “het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie”. Hiermee wordt bedoeld op situaties waarin informatie wordt verzonden, maar waarnaar wordt verzocht voordat die informatie de geadresseerde heeft bereikt, terwijl die geadresseerde een primeurrecht op die informatie heeft. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan over informatie bestemd voor de Staten-Generaal, waarbij het primeurrecht bestaat om de mogelijkheid te bieden om een standpunt te formuleren over deze informatie alvorens zij openbaar wordt. Maar het kan ook gaan om informatie bestemd voor een burger, waarbij het primeurrecht bestaat om te voorkomen dat hij uit de krant leest dat jegens hem een beslissing is genomen. Het betreft een relatieve uitzonderingsgrond, zodat er steeds belangenafweging plaats moet vinden. Als het gaat om een individuele geadresseerde weegt het belang om als eerste kennis te kunnen nemen zwaar.⁷⁸

De zevende en laatste relatieve uitzonderingsgrond ziet op “het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden”. Deze uitzonderingsgrond wordt van oudsher gezien als een grond om informatie te kunnen weigeren als andere dan in de overige uitzonderingsgronden beschermde belangen te zeer worden geschaad.⁷⁹ Daardoor wordt deze uitzonderingsgrond vaak als vangnet gebruikt. Als bestuursorganen een Wob-verzoek afwijzen wordt vaak aan het einde van de motivering voor de zekerheid nog toegevoegd dat ook deze uitzonderingsgrond van toepassing is.⁸⁰ Voor een geslaagd beroep op deze uitzonderingsgrond zijn drie stappen nodig: eerst moet worden vastgesteld of er sprake is van nadeel of voordeel als de verzochte informatie zou worden toegekend; vervolgens moet worden vastgesteld of dit aannemelijk is en ten slotte moet er een afweging worden gemaakt met het publieke belang van openbaarmaking. Omdat deze uitzonderingsgrond zeer veel wordt aangewend, gaat het te ver om de jurisprudentie hierover in detail te bespreken. Wel noem ik

⁷³ *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 35.

⁷⁴ ABRvS 18 december 2002, *JB* 2003/40. Meer genuanceerd is de bekende Peper-uitspraak (die reeds eerder aan de orde kwam): ABRvS 25 april 2000, *AB* 2000, 210 m.nt. S.E. Zijlstra.

⁷⁵ ABRvS 1 september 2004, *AB* 2004, 377 m.nt. P.J. Stolk.

⁷⁶ Dit was anders in: ABRvS 20 juni 2007, *AB* 2007, 329 m.nt. P.J. Stolk, waarin de Afdeling oordeelde dat anonimisering geen soelaas zou bieden omdat bekend was op wie de gegevens betrekking hadden.

⁷⁷ EHRM 16 april 2002, *NJ* 2003, 452 m.nt. E.J. Dommering (*Colas Est/Frankrijk*).

⁷⁸ *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 11.

⁷⁹ *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 36.

⁸⁰ Daalder 2011, p. 373.

een aantal categorieën waarin vaak plaats blijkt te zijn voor een beroep op deze uitzonderingsgrond: bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens voor zover deze niet onder het bereik van artikel 10, lid 1 sub c Wob vallen;⁸¹ gevallen waarin de uitzonderingsgronden over de persoonlijke levenssfeer niet van toepassing zijn maar wel sprake is van schadelijke effecten;⁸² bescherming van informanten of bronnen van de overheid⁸³ en bescherming van de procespositie van de overheid.⁸⁴ Deze uitzonderingsgrond is ingevolge artikel 10, lid 6 niet van toepassing op milieu-informatie.

3.6 Beperking

Naast de in artikel 10 genoemde uitzonderingsgronden voorziet de Wob in artikel 11 in een zogeheten beperking. Deze beperking houdt in dat informatie uit documenten die bestemd zijn voor intern beraad niet wordt verstrekt voor zover deze informatie persoonlijke beleidsopvattingen bevat. Het begrip ‘persoonlijke beleidsopvattingen’ wordt gedefinieerd in art. 1, sub f Wob. De gedachte hierbij is dat degenen die bij intern beraad betrokken zijn vrijelijk hun opvattingen kunnen uiten zonder daarop later te worden aangesproken.⁸⁵ Van interne documenten is sprake als deze zijn opgesteld voor gebruik door het bestuursorgaan zelf of voor anderen binnen de overheid.⁸⁶ Om vast te stellen of er voorts sprake is van documenten bestemd voor intern beraad wordt er gekeken naar het oogmerk waarmee het document is opgesteld.⁸⁷ Personen of organisaties van buiten de overheid die bij het intern beraad betrokken zijn, vallen ook onder de uitzonderingsgrond.⁸⁸

Uit de vele rechtspraak die inmiddels over artikel 11 Wob gewezen is, blijkt dat andere informatie zozeer met persoonlijke beleidsopvattingen verweven kan zijn dat deze informatie om die reden niet mag worden verstrekt⁸⁹ en dat persoonlijke beleidsopvattingen onder de omstandigheid dat deze niet te herleiden zijn tot een bepaalde persoon juist wel dienen te worden verstrekt.⁹⁰

Eerder kwam al de invoering van het Verdrag van Aarhus aan de orde. Artikel 11, lid 4 Wob is een voorbeeld van een bepaling die als gevolg daarvan is ontstaan, en bepaalt dat er een belangenafweging dient plaats te vinden alvorens het verstrekken van interne documenten met daarin persoonlijke beleidsopvattingen kan worden geweigerd, indien het gaat om milieu-informatie.

⁸¹ Bijvoorbeeld: ABRvS 19 januari 2011, *AB* 2011, 148 m.nt. E.J. Daalder.

⁸² Bijvoorbeeld: ABRvS 19 september 2007, *AB* 2007, 374 m.nt. P.J. Stolk.

⁸³ Bijvoorbeeld: ABRvS 4 december 2002, *AB* 2003, 406 m.nt. I. Sewandono.

⁸⁴ Bijvoorbeeld: ABRvS 9 april 2008, *JB* 2008/124 m.nt. G. Overkleef-Verburg.

⁸⁵ *Kamerstukken II* 1987/88, 19 859, nr. 6, p. 13-14.

⁸⁶ Artikel 1, sub c, Wob. ABRvS 4 juni 2008, *AB* 2008, 232 m.nt. P.J. Stolk.

⁸⁷ *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 13.

⁸⁸ *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 14.

⁸⁹ Bijvoorbeeld: ABRvS 27 mei 2009, *AB* 2009, 232 m.nt. P.J. Stolk.

⁹⁰ Bijvoorbeeld: ABRvS 19 juni 2002 *Gst.* 2002, 7174, 10 m.nt. R. Kooper.

Hoofdstuk 4: De relatie van de Wob tot andere regelingen

Na het bespreken van de systematiek van de Wob zelf zal hieronder worden ingegaan op de plaats van de Wob ten opzichte van andere nationale en internationale regelingen. Net als bij het vorige hoofdstuk gaat het niet om een complete beschrijving maar zal worden getracht om op hoofdlijnen een goed beeld te geven.

4.1 Nationale regelingen

4.1.1 Bijzondere regelingen

In artikel 2 Wob is neergelegd dat informatie overeenkomstig de Wob wordt verstrekt *onverminderd het elders bij wet bepaalde*. Uit deze zinsnede volgt dat de Wob wijkt voor bijzondere regelingen aangaande openbaarheid, althans voor zover het wetten in formele zin betreffen die voorts een uitputtend karakter hebben.⁹¹ Bestuursorganen en rechters dienen dus te onderzoeken of de informatie waarnaar wordt verzocht geheel wordt bestreken door de bijzondere regeling, of ook deels door de Wob. Enkele voorbeelden van dergelijke bijzondere regelingen zijn: artikel 25 Gemeentewet en artikel 25 Provinciewet, welke bepalen dat aan de leden van een gemeenteraad respectievelijk provinciale staten geheimhouding kan worden opgelegd; artikel 16 en 17 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, welke regels geven over geheimhouding van informatie die onder de AIVD berust en diverse bepalingen van procesrecht die betrekking hebben op openbaarmaking van processtukken die bij de rechter berusten. Regelingen over openbaarheid kunnen ook neergelegd zijn in internationale voorschriften. Deze hebben voorrang boven de Wob, de verhouding van de Wob tot die regelingen wordt niet door art. 2 Wob beheerst.⁹² In de volgende paragrafen zal nader worden ingegaan op de verhouding van de Wob tot enkele andere regelingen.

4.1.2 Archiefwet 1995

In de Archiefwet 1995 is neergelegd dat bestuursorganen archiefstukken na 20 jaar moeten overbrengen naar een archiefbewaarpplaats, tenzij deze stukken voor vernietiging in aanmerking komen (artikel 12, lid 1 Archiefwet 1995). Bij deze overdracht kan het bestuursorgaan een gering aantal beperkingen stellen aan de openbaarheid (artikel 15, lid 1 Archiefwet 1995). Behoudens deze beperkingen zijn archiefbescheiden die zich in een archiefbewaarpplaats bevinden openbaar (artikel 14 Archiefwet 1995). Deze documenten kunnen niet worden opgevraagd met een Wob-verzoek omdat de Archiefwet een bijzondere regeling is en omdat deze documenten niet langer onder een bestuursorgaan berusten. Wel kan op grond van de Archiefwet een verzoek tot inzage in of uitlening van de archiefbescheiden worden gedaan (artikel 17 en 18 Archiefwet 1995). De beslissing op dit verzoek is een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb,⁹³ waartegen derhalve rechtsbescherming openstaat. Een belangrijk verschil is dat de Archiefwet 1995 niet een informatiestelsel maar een documentenstelsel kent. Men kan dus niet om informatie verzoeken, maar men moet verzoeken om inzage in of uitlening van concrete documenten. Wanneer een bestuursorgaan in strijd met de

⁹¹ *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 23; ABRvS 3 maart 1998, *AB* 1998, 435 m.nt. I.C. van der Vlies.

⁹² *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 19; ABRvS 25 maart 2009, *AB* 2009, 300 m.nt. A.P.W. Duijkersloot.

⁹³ De beslissing tot het overbrengen van archiefstukken naar een archiefbewaarpplaats is dat niet: Rb. Middelburg 4 januari 2000, ECLI:NL:RBMID:2000:AB3334. De beslissing tot het vernietigen van archiefstukken is dat evenmin: ABRvS 3 juli 2002, *AB* 2002, 396 m.nt. C.M. Bitter. Zie ook Daalder 2011, p. 213.

Archiefwet heeft gehandeld kan er een verdergaande inspanning van dat bestuursorgaan worden geveerd om over te kunnen gaan tot het verstrekken van de verzochte informatie.⁹⁴

4.1.3 Auteurswet

Vaak zal informatie waar in het kader van een Wob-verzoek om wordt verzocht vervat zijn in documenten van de overheid. Dit levert geen probleem op omdat op deze documenten geen auteursrecht rust. Dit kan anders liggen als er wordt verzocht om documenten van derden die onder een bestuursorgaan berusten waarop wel auteursrecht rust. De Memorie van Antwoord bij de Wob 1992 merkt daarover op dat de Wob bij dergelijke conflicten voorrang heeft en dus het auteursrecht beperkt.⁹⁵ Overigens kan wel de relatieve uitzonderingsgrond van artikel 10, lid 2 sub g Wob worden aangewend (zie §3.5.2).

4.1.4 Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)

Bij het verstrekken van informatie in he kader van de Wob kan het voorkomen dat er sprake is van persoonsgegevens die beschermd dienen te worden overeenkomstig de Wbp. De Wob voorziet in die bescherming in de vorm van een nieuw ingevoerde⁹⁶ absolute uitzonderingsgrond aangaande bijzondere persoonsgegevens en een relatieve uitzonderingsgrond. Zie in meer detail §3.5.1 en §3.5.2.

4.1.5 Grondwet

In de Grondwet zijn diverse bepalingen opgenomen met betrekking tot openbaarheid. Deze komen echter niet in conflict met de Wob zoals de hierboven besproken wetten. Ze moeten los van de Wob worden gezien omdat ze een aparte grondslag bieden voor openbaarheid.⁹⁷ In artikel 68 van de Grondwet is bijvoorbeeld neergelegd dat ministers en staatssecretarissen de kamers inlichtingen moeten verschaffen voor zover het verstrekken van die inlichtingen niet in strijd komt met het belang van de staat. Dit moet los worden gezien van de informatieplicht richting burgers op grond van de Wob. Een minister of staatssecretaris kan informatie die onder de Wob aan de burger wordt onthouden vertrouwelijk aan de kamer verstrekken. Hieraan dient een degelijke motivering ten grondslag te liggen. Een verschil met de Wob is overigens dat in het kader van artikel 68 van de Grondwet soms van een minister of staatssecretaris kan worden verwacht informatie te verstrekken die nog niet in een document is neergelegd. Daarnaast kan bijvoorbeeld worden gewezen op artikel 66 van de Grondwet – waarin is neergelegd dat de vergaderingen van de Staten-Generaal openbaar zijn – en op artikel 121 van de Grondwet – waarin is neergelegd dat rechtszittingen in beginsel openbaar zijn.

4.1.6 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

De relatie van de Wob tot de Awb is in zoverre te vergelijken met de relatie van de Wob tot de Grondwet, dat de grondslagen voor openbaarheid in de Awb niet in conflict komen met de Wob, zodat deze los van die wet moeten worden gezien. Er kan bijvoorbeeld gewezen worden op artikel 8:78 van de Awb, waarin is neergelegd dat de bestuursrechter zijn beslissing in het openbaar uitspreekt.

⁹⁴ ABRvS 20 oktober 2010, *AB* 2011, 21 m.nt. P.J. Stolk.

⁹⁵ *Kamerstukken II* 1987/88, 19 859, nr. 6, p. 20-21. In de literatuur is op dit standpunt veel kritiek verschenen, onder meer van Backx 1986, Beers 1987 en Verkade 1993.

⁹⁶ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 410, nr. 3, p. 4.

⁹⁷ Daalder 2011, p. 19.

4.2 Internationale regelingen

4.2.1 EVRM & IVBPR

Het EVRM en het IVBPR zijn mensenrechtenverdragen die het recht op vrije meningsuiting garanderen. Over de verhouding van de Wob tot deze verdragen is regelmatig de vraag gesteld of uit deze verdragen een recht op toegang tot overheidsinformatie dient te worden afgeleid. In §2.2 kwam al aan de orde dat de Hoge Raad reeds in 1965 oordeelde dat zulks niet het geval was.⁹⁸ Dit heeft de discussie in de literatuur echter niet gesust.⁹⁹ Als er namelijk daadwerkelijk een rechtstreeks afdwingbaar recht zou bestaan om informatie te ontvangen op grond van de verdragen, dan zou dit betekenen dat de Wob buiten toepassing moet worden gelaten als het recht op informatie dat in de verdragen is neergelegd verder gaat dan het recht dat is neergelegd in de Wob.¹⁰⁰ In de huidige stand van de jurisprudentie van het EHRM is nog geen duidelijk geluid over dit vraagstuk te horen. Het EHRM is er steeds vanuit gegaan dat er geen algemeen recht op toegang tot informatie uit artikel 10 EVRM kan worden afgeleid.¹⁰¹ Recentelijk zijn er echter een aantal uitspraken verschenen waarin er wel een schending van artikel 10 EVRM werd aangenomen in zaken waarin de toegang tot informatie aan eiser werd ontzegd.¹⁰² De Afdeling lijkt inmiddels ook de mening te zijn toegedaan dat er in principe een recht op toegang tot informatie volgt uit artikel 10 EVRM, maar dat dit geen conflict met de Wob oplevert omdat de Wob een beperking vormt op artikel 10 EVRM die met de beperkingsclausule uit het tweede lid te verenigen is.¹⁰³ Dit vraagpunt dient dus nog verder te worden uitgekristalliseerd.¹⁰⁴ In 2013 heeft het EHRM geoordeeld dat persorganen en niet-gouvernementele organisaties zich kunnen beroepen op art. 10 EVRM als de overheid informatie blijkt achter te houden zonder goede gronden.¹⁰⁵

4.2.2 Eurowob

In artikel 15, lid 3 VWEU is neergelegd dat burgers en bedrijven binnen de lidstaten recht hebben op toegang tot documenten van de instellingen, organen en instanties van de Unie overeenkomstig de daarbij te stellen voorwaarden. Deze voorwaarden zijn opgenomen in de Verordening 1049/2011, welke in ons land vaak wordt aangeduid met de term 'Eurowob'. De Eurowob is dus enkel van toepassing op documenten die berusten bij de instellingen van de Unie. De verhouding tot de Wob is aan de orde in gevallen waarin er via een Wob-verzoek wordt verzocht om documenten van EU-instellingen die berusten bij Nederlandse bestuursorganen. In dergelijke gevallen moet worden nagegaan of de Eurowob een regeling kent ten aanzien van die documenten. Als dat het geval is dan is de Eurowob van toepassing,¹⁰⁶ als dat niet het geval is dienen de regels van de Wob verdragsconform te worden uitgelegd.¹⁰⁷

⁹⁸ HR 25 juni 1965, NJ 1966, 115 (*Televisier-arrest*).

⁹⁹ Voor een bespreking van deze literatuur: Daalder 2011, p. 24-31.

¹⁰⁰ Dit volgt uit artikel 93 en 94 van de Grondwet.

¹⁰¹ Bijvoorbeeld: EHRM 18 mei 2004, no. 42841/02 (*Eccleston/Verenigd Koninkrijk*).

¹⁰² EHRM 14 april 2009, NJ 2010, 209 m.nt. E.J. Dommering (*Társaság a Szabadágjogokért/Hongarije*); EHRM 26 mei 2009, no. 31475/05 (*Kenedi/Hongarije*).

¹⁰³ ABRvS 19 januari 2011, AB 2011, 148 m.nt. E.J. Daalder; ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW9645.

¹⁰⁴ Dit bleek ook op de VAR-bijeenkomst 'Naar een nieuwe Wob' van 18 oktober 2012, waar werd opgeroepen tot discussie over de betekenis van artikel 10 EVRM. Hierover: Van der Laan 2012.

¹⁰⁵ EHRM 28 november 2013, no. 39534/07 (*Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung/Oostenrijk*). Zie ook: Daalder 2014, p. 140.

¹⁰⁶ Wederom ingevolge artikel 93 en 94 van de Grondwet.

¹⁰⁷ Dit volgt onder meer uit het beginsel van loyale samenwerking dat is neergelegd in artikel 4, lid 3 VEU.

4.2.3 Verdrag van Tromsø

Het Verdrag van Tromsø is een openbaarheidsregeling voor Europese lidstaten die dat verdrag ondertekenen. Het is tot stand gekomen op aanwijzing van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, waarin de wens werd uitgesproken om een eenduidige toegang tot overheidsinformatie binnen de lidstaten te waarborgen. Ondanks dat Nederland een grote rol heeft gespeeld bij het opstellen van de tekst van het verdrag, is dit verdrag nog niet door Nederland ondertekend. Als dit wel zou gebeuren – en het Verdrag van Tromsø zou in werking treden – dan zou er veel moeten veranderen in de Nederlandse openbaarheidswetgeving. Zo is het bestuursorgaanbegrip van het verdrag breder en kent het verdrag geen onderscheid tussen absolute en relatieve uitzonderingsgronden.

4.2.4 Verdrag van Aarhus

Ten slotte verdient het Verdrag van Aarhus op deze plaats nog even kort de aandacht. Met deze regeling is er het een en ander veranderd ten aanzien van de toegang tot milieu-informatie. De achtergrond en het effect van deze regeling is reeds besproken in §3.1.3. Belangrijk om te vermelden is dat dit verdrag, alsmede een eerdere richtlijn welke ook betrekking had op de toegang tot milieu-informatie, door middel van twee wetten is geïmplementeerd in de Wob.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Respectievelijk de wet van 30 september 2004, *Stb.* 2004, 519 en de wet van 23 juni 2005, *Stb.* 2005, 341. Zie uitvoerig hierover: Mesters & Oldenziel 2003.



Hoofdstuk 5: Recente ontwikkelingen

In het eerste deel van deze scriptie is een beschrijving gegeven van de totstandkoming van de Wob, de huidige systematiek van die wet en de plaats van die wet ten opzichte van enkele andere wetten. In dit hoofdstuk zal worden getracht om de problematiek van het oneigenlijk gebruik nader uiteen te zetten. Daarbij wordt ingegaan op de omvang van het probleem en op de ontwikkelingen die zich recent hebben voorgedaan op dat gebied.

5.1 Onderzoek naar oneigenlijk gebruik

5.1.1 Inleiding

De laatste jaren is het gebruik van de Wob sterk toegenomen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de significante stijging van het aantal rechterlijke uitspraken die gaan over de Wob.¹⁰⁹ Daarnaast maakt de journalistiek ook stevig gebruik van de Wob, nieuwsdiensten hebben soms mensen in dienst die zich bezig houden met het vergaren van informatie door middel van de Wob.¹¹⁰ Maar ook freelance journalisten specialiseren zich in de Wob en geven zich naast hun journalistieke werkzaamheden uit als Wob-specialist.¹¹¹ Deze toegenomen populariteit heeft tot gevolg dat het afhandelen van Wob-verzoeken meer de aandacht van bestuursorganen is gaan vragen, zeker waar het gaat om verzoeken waarbij een zeer grote hoeveelheid informatie wordt opgevraagd.

Tegelijkertijd klinkt er – met name vanuit de journalistieke hoek – een roep richting de overheid om meer openheid te betrachten.¹¹² De overheid wordt vanuit dezelfde hoek nogal eens beschuldigd van obstructie en onwil bij het afhandelen van verzoeken, met name door het overschrijden van termijnen en het onterecht aanwenden van uitzonderingsgronden. In een aantal gevallen worden Wob-verzoeken door bestuursorganen afgekocht.¹¹³ Gesteld kan worden dat de Wob dus ook door bestuursorganen oneigenlijk gebruikt wordt. Aangezien deze problematiek niet binnen het onderzoeksterrein van deze scriptie valt, zal daarop niet verder worden ingegaan.

Maar hoeveel wordt er nu precies oneigenlijk gebruik gemaakt van de Wob? In de afgelopen jaren zijn er op dat terrein een aantal onderzoeken gedaan die hiervan enigszins een beeld geven.

5.1.2 Research voor Beleid 2010

Het eerste onderzoek waarin getracht is een beeld te schetsen van de omvang van de problematiek van het oneigenlijk gebruik van de Wob is een onderzoek uit 2010 van het onderzoeksbureau Research voor Beleid.¹¹⁴ Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Er is uiteraard ook eerder onderzoek gedaan naar de Wob, maar daarin komt oneigenlijk gebruik van Wob-verzoeken nog niet voor. Zo is er in 2004 een evaluatieonderzoek naar de Wob

¹⁰⁹ Maas-Cooymans & Van der Sluis 2010.

¹¹⁰ Daalder 2011, p. 114.

¹¹¹ Als voorbeelden kunnen Brenno de Winter en Roger Vleugels worden genoemd. Zij houden beiden een nieuwsbulletin bij over hun ervaringen met het ‘wobben’ (respectievelijk www.bigwobber.nl en ‘Fringe’ dat via e-mail wordt verspreid) en geven regelmatig lezingen.

¹¹² Illustratief voor deze problematiek is de toespraak van toenmalig minister Donner van Binnenlandse Zaken op 3 mei 2011 (de Dag van de Persvrijheid) waarin hij het standpunt uitte dat ambtenaren er niet zijn om journalisten te helpen bij hun werk en waarin hij het voornemen uitte om overmatig en oneigenlijk gebruik van de Wob terug te dringen. Hierop kwam – met name uit journalistieke maar ook uit politieke hoek – veel kritiek (zie ook: Van der Meulen 2011).

¹¹³ Timmermans 2013.

¹¹⁴ Van Haeften, Wils & Grimmus 2010. Het onderzoek is aan de Tweede Kamer aangeboden als bijlage bij *Kamerstukken II* 2010/11, 32 802, nr. 1.

gedaan door de Universiteit van Tilburg.¹¹⁵ Hierin kwam al wel de toegenomen werklast aan de orde en werden er diverse problemen met de uitvoeringspraktijk gesignaleerd. Daarnaast is eerder in 2010 een onderzoek uitgevoerd door de Universiteit Utrecht, tevens in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, naar de mogelijkheid van het opnemen van een antimisbruikbepaling tegen oneigenlijk gebruik van de Wob. Dit onderzoek zal in §7.1 nader worden toegelicht.¹¹⁶

Alvorens het onderzoek van Research voor Beleid te bespreken, is van belang om aan te geven dat een jaar eerder de Wet dwangsom werd ingevoerd.¹¹⁷ Deze regeling, opgenomen in §4.1.3.2 van de Awb, maakt het mogelijk om een bestuursorgaan na het overschrijden van de beslistermijn in gebreke te stellen. Hierdoor ontstaat aanspraak op een geldbedrag dat kan oplopen tot €1260,-.¹¹⁸ Deze regeling is in de Awb opgenomen omdat gebleken is dat bestuursorganen vaak te laat op een aanvraag beslissen. Daarom heeft de wetgever een effectief rechtsmiddel tegen trage besluitvorming voor de burger in de wet willen opnemen.¹¹⁹

Het doel van het onderzoek van Research voor Beleid was het inventariseren van de omvang van de problemen met omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken. Er wordt in dit onderzoek geconstateerd dat oneigenlijk gebruik van de Wob voorkomt in drie vormen.¹²⁰ Eén van die vormen is het indienen van een Wob-verzoek met het oogmerk om de dwangsom te innen. Daarnaast vindt oneigenlijk gebruik volgens het onderzoek plaats met het oog op het frustreren van de overheid en vanuit een obsessief streven naar openbaarmaking. Deze drie vormen van gebruik zijn als oneigenlijk te bestempelen omdat ze niet gericht zijn op het daadwerkelijk ontvangen van informatie. Het doel van de Wob wordt ermee ondermijnd: het bevorderen van een goede en democratische bestuursvoering. De Wob is hier kwetsbaar voor, omdat bij een Wob-verzoek geen belang hoeft te worden gesteld: art. 3, lid 3 Wob. Eén van de conclusies van het onderzoek is dat gemiddeld 21% van de verzoeken die zijn ingediend bij de verschillende ondervraagde bestuursorganen gericht zijn op het opstrijken van de dwangsom; eveneens 21% gericht is op frustratie en dat 2% voortkomt uit een obsessief streven naar openbaarmaking.¹²¹

5.1.3 Monitor Wet dwangsom

Een tweede onderzoek betreft de Monitor Wet Dwangsom uit 2012.¹²² Het betreft een onderzoek van een monitorcommissie die door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging Nederlandse Gemeenten is ingesteld om ervaringen van gemeenten met de Wet dwangsom en eventuele knelpunten daarbij in beeld te brengen. Van de ondervraagde gemeenten geeft 76% aan dat zij in 2010 te maken hebben gehad met oneigenlijke Wob-verzoeken. Wat de precieze omvang van deze oneigenlijke verzoeken is ten opzichte van de serieuze verzoeken wordt niet duidelijk uit het onderzoek. Wel is uit de cijfers die door de deelnemende gemeenten zijn aangevoerd gebleken dat er gemiddeld 4 oneigenlijke verzoeken per gemeente zijn gedaan in het jaar 2010.¹²³

Belangrijk om te vermelden is dat, nu de Monitor Wet Dwangsom gericht is op het evalueren van de Wet dwangsom, onder oneigenlijk gebruik in dit onderzoek alleen wordt verstaan: het gebruiken van de Wob om de dwangsom op te strijken. Eventueel oneigenlijk gebruik met een ander doel is dus niet in dit onderzoek meegenomen.

¹¹⁵ Prins e.a. 2004.

¹¹⁶ Duijkersloot & Tappeiner 2010. Het onderzoek is aan de Tweede Kamer aangeboden als bijlage bij *Kamerstukken II* 2010/11, 31 751, nr. 9. Naar aanleiding van dit onderzoek is een *NTB*-artikel verschenen: Duijkersloot & Tappeiner 2011.

¹¹⁷ Voluit: de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. *Stb.* 2009, 383.

¹¹⁸ Art. 4:17, lid 2, Awb.

¹¹⁹ *Kamerstukken II* 2004/05, nr. 29 934, nr. 3, p. 1.

¹²⁰ Van Haeften, Wils & Grimmius 2010, p. 17-18.

¹²¹ *Idem*, p. 35-36. Overigens zijn deze percentages niet op te tellen, omdat de categorieën elkaar deels overlappen.

¹²² Slooijer & Smallenbroek 2012. Dit onderzoek is aan de Tweede Kamer aangeboden als bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 29 934, nr. 29.

¹²³ Slooijer & Smallenbroek 2012, p. 35-36.

Eén van de aanbevelingen van het rapport is om een antimisbruikbepaling in de Wob op te nemen. Deze aanbeveling is door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overgenomen in het wetsvoorstel Wet aanpassing Wob, dat in Hoofdstuk 7 van deze scriptie nader zal worden besproken.¹²⁴

5.1.4 Universiteit Utrecht & Twynstra Gudde 2013

Een derde onderzoek betreft een evaluatieonderzoek uit 2013 naar een drietal versnellingsinstrumenten in de Awb dat is uitgevoerd door de Universiteit Utrecht en Twynstra Gudde Adviseurs en Managers in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) ten behoeve van de ministers van Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.¹²⁵

Eén van de drie versnellingsinstrumenten die in dit rapport is geëvalueerd is de Wet dwangsom. Onder de knelpunten bij de effectiviteit van deze regeling signaleert ook dit rapport dat er oneigenlijk gebruik van de Wob wordt gemaakt met als doel het opstrijken van dwangsommen.¹²⁶ Van de 131 geënquêteerde bestuursorganen noemt het overgrote deel dit oneigenlijke gebruik als een ongewenst neveneffect.¹²⁷ Over de precieze omvang van deze problematiek ten opzichte van de verzoeken die wel serieus zijn, kan dit onderzoek echter geen verdere duidelijkheid bieden.

Het onderzoeksrapport belicht diverse mogelijkheden om te ageren tegen dit oneigenlijk gebruik. Het simpelweg uitzonderen van de Wob op de Wet dwangsom wordt niet wenselijk geacht, omdat daarmee ook voor serieuze verzoekers een stok achter de deur wordt weggenomen die niet voor niets in de wet is opgenomen. Ook het zoveel mogelijk actief openbaar maken van informatie is volgens de onderzoekers niet zaligmakend, omdat nooit alle informatie actief openbaar kan worden gemaakt. Uiteindelijk wordt in het onderzoeksrapport aanbevolen om de dwangsommen die dienen te worden uitgekeerd na het te laat beslissen op een Wob-verzoek niet meer te laten toekomen aan een verzoeker, maar aan een speciaal daartoe op te richten fonds. De middelen van dat fonds zouden vervolgens kunnen worden gebruikt om de transparantie bij de overheid te verbeteren.¹²⁸

5.1.5 Rijksuniversiteit Groningen 2014

Een vierde onderzoek, verschenen in februari 2014, is uitgevoerd door een aantal studenten van de Rijksuniversiteit Groningen onder leiding van Prof. H.B. Winter.¹²⁹

Aanleiding van het onderzoek was de hiervoor beschreven toegenomen aandacht voor het gebruik van de Wob, en dan met name het vermeende oneigenlijk gebruik. Het onderzoek heeft zich gericht op de politie en de gemeenten. Door middel van interviews en vragenlijsten is getracht een beeld te krijgen van de omvang van het probleem van oneigenlijk gebruik.¹³⁰ Het onderzoek trekt de conclusie dat het gebruik van de Wob volgens de antwoorden van de respondenten inderdaad is toegenomen de afgelopen jaren, en dat ook het oneigenlijk gebruik is toegenomen, maar dat het aantal uitbetaalde dwangsommen en proceskostenveroordelingen lager is dan de onderzoekers van tevoren hadden gedacht.¹³¹ De aanbevelingen die op deze conclusie volgen, zien op het stroomlijnen van de praktijk van het afhandelen van de verzoeken. Volgens het onderzoek zou er veel voordeel te behalen zijn door het investeren in kennis en in een eenduidige manier van afhandelen van Wob-

¹²⁴ Idem, p. 40.

¹²⁵ Schueler e.a. 2013. Dit onderzoek is aan de Tweede Kamer aangeboden als bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 33 750-VI, nr. 100.

¹²⁶ Schueler e.a. 2013, p. 8-9.

¹²⁷ Idem, p. 13.

¹²⁸ Idem, p. 49.

¹²⁹ Winter 2014.

¹³⁰ Idem, p. 4-5.

¹³¹ Idem, p. 64.

verzoeken.¹³² Net als in het onderzoek van Schueler e.a. uit 2013 wordt gesteld dat het onwenselijk is om de Wob van de Wet dwangsom uit te zonderen.¹³³

5.1.6 Tussenconclusie

Uit de bovenstaande onderzoeken kan helaas geen nauwkeurig beeld worden geschetst van hoe groot het probleem van oneigenlijk gebruik van de Wob precies is. Wel kan worden geconcludeerd dat het gebruik van de Wob in de afgelopen jaren is toegenomen, en dat ook het percentage van de verzoeken waarin sprake lijkt te zijn van oneigenlijk gebruik is toegenomen. Ook is duidelijk dat de bezwaren die kleven aan oneigenlijk gebruik van de Wob gelegen zijn in de kosten die de overheid moet maken en de werklast die het oplevert voor bestuursorganen als de politie en een groot deel van de gemeenten.

In aansluiting op het onderzoek van Research voor Beleid uit 2010, zal in deze scriptie verder worden verstaan onder oneigenlijk gebruik van de Wob: het aanwenden van Wob-verzoeken met kennelijk een ander doel dan het daadwerkelijk ontvangen van informatie.

5.2 Ontwikkelingen in de rechtspraak

Naast de hierboven beschreven ontwikkelingen op het gebied van onderzoek naar oneigenlijk gebruik van de Wob, is er ook in de rechtspraak het een en ander gebeurd. Zolang een wetswijziging waarmee oneigenlijk gebruik van de Wob aan banden wordt gelegd nog geen realiteit is, proberen rechters het oneigenlijke gebruik aan banden te leggen met de middelen die reeds voorhanden zijn.

Een opvallende uitspraak is die van de Rechtbank Rotterdam van 12 december 2013.¹³⁴ Het betrof een zaak waarin de verzoeker namens een zevental cliënten een Wob-verzoek had ingediend om allerhande informatie te ontvangen aangaande de door zijn cliënten gepleegde verkeersovertredingen.¹³⁵ Uit meerdere factoren was af te leiden dat deze handelswijze was opgezet om de bedragen van de dwangsom op te strijken. Zo opereerde de verzoeker namens meerdere cliënten op basis van een algemene machtiging en maakte hij gebruik van gestandaardiseerde brieven, bezwaarschriften en ingebrekestellingen waarop een foutief postbusnummer vermeld stond. Deze gang van zaken werd door de rechtbank aangeduid als misbruik van bevoegdheid ex artikel 3:13 jo. 3:15 van het Burgerlijk Wetboek, waarna de verzoeker niet-ontvankelijk werd verklaard.¹³⁶ Deze oplossing is opmerkelijk omdat het stelsel van de Wob, in samenhang met de Awb, geen grondslag lijkt te bieden om oneigenlijke Wob-verzoeken vanwege misbruik van bevoegdheid of misbruik van recht buiten behandeling te laten. Deze benadering is dan ook lange tijd niet in veel andere uitspraken teruggekomen. Tegelijkertijd zijn er wel uitspraken verschenen van andere rechtbanken waarin deze benadering juist expliciet van de hand werd gewezen.¹³⁷ Mede vanwege het feit dat de rechtspraak lange tijd niet eenduidig is geweest op dit punt, is sindsdien uitgekeken naar een uitspraak van de Afdeling.¹³⁸ Deze uitspraak is gekomen op 19 november 2014.¹³⁹ In §7.3 zal deze uitspraak uitvoerig worden besproken.

¹³² Idem, p. 68-69.

¹³³ Idem, p. 68.

¹³⁴ Rb. Rotterdam 12 december 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:10241.

¹³⁵ Met de inwerkingtreding van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (*Stb.* 1989, 300) is de beboeting van een groot aantal kleine verkeersovertredingen overgeheveld naar het bestuursrecht.

¹³⁶ De Rechtbank Rotterdam deed al eerder uitspraak in een zaak waarin met Wob-verzoeken misbruik van bevoegdheid werd gemaakt. Dit is de zaak van de bekend geworden Dordrechtse Pandjesbaas (Rb. Rotterdam 21 april 2013, *Gst.* 2013, 86 m.nt. C.N. van der Sluis, bevestigd in hoger beroep: Hof Den Haag 28 januari 2014, *Gst.* 2014, 59 m.nt. C.N. van der Sluis & M.A.J. West). Dit was echter geen zaak van de sector bestuursrecht, maar een civiel kort geding.

¹³⁷ Bijvoorbeeld: Rb. Oost-Brabant 26 april 2013, *AB* 2013, 323 m.nt. R. Stijnen.

¹³⁸ Bakker 2014 is voorstander van deze benadering en heeft bestuursrechters ten tijde van de beschreven onduidelijkheid opgeroepen om er vaker toepassing aan te geven.

¹³⁹ ABRvS 19 november 2014, *Gst.* 2014, 124 m.nt. C.N. van der Sluis & M.A.J. West, *JB* 2014, 246 m.nt. J. Korzelijs & Y.E. Schuurmans.

In de jurisprudentie van de Afdeling is ook een andere ontwikkeling zichtbaar geworden. Deze houdt in dat verzoeken om informatie waarbij niet expliciet wordt vermeld dat het gaat om een verzoek als bedoeld in art. 3 Wob buiten behandeling worden gelaten.¹⁴⁰ Dit is mijns inziens een nogal merkwaardige lijn, omdat uit de wetsgeschiedenis klip en klaar blijkt dat elk verzoek om informatie over een bestuurlijke aangelegenheid dient te worden aangemerkt als een verzoek in de zin van art. 3 Wob.¹⁴¹ Maar bovendien dient te worden opgemerkt dat dit geen universeel toepasbare oplossing is om oneigenlijk gebruik van Wob-verzoeken tegen te gaan. Het is enkel een prikkel om Wob-verzoeken niet ‘verdekt’ in te dienen.

5.3 Ontwikkelingen in de politiek

Ondanks dat een wetswijziging op het punt van oneigenlijk gebruik van de Wob nog geen feit is, heeft ook de politiek niet stilgezeten. Er zijn diverse wetsvoorstellen de revue gepasseerd waarin oneigenlijk gebruik van de Wob aan de orde wordt gesteld. Enkele daarvan hebben als doel om het stelsel van de Wob fundamenteel te herzien, waardoor het gaat om omvangrijke wetsvoorstellen waarvan de behandeling lang duurt.

De roep om de Wob in zijn geheel te vervangen was voor het eerst hoorbaar rond haar 25-jarig bestaan in 2005, toen de nota ‘Open de Oester’ aan de Tweede Kamer werd aangeboden.¹⁴² Deze nota verhandelde vooral over problemen in de uitvoeringspraktijk en pleitte voor meer openheid. In juli 2006 volgde daadwerkelijk een voorontwerp ter vernieuwing van de Wob: het voorontwerp Algemene Wet Overheidsinformatie.¹⁴³ Vanwege de kritiek die volgde op dit voorontwerp en vanwege de omvang en complexiteit is dit voorontwerp op een gegeven moment van het toneel verdwenen.

Vervolgens is op 2 juli 2012 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een wetsvoorstel Wet aanpassing Wob ter consultatie gepubliceerd. Het doel van dit wetsvoorstel is niet om de Wob geheel te herzien, maar om de bestaande Wob vrij te maken van enkele knelpunten. Het terugdringen van oneigenlijk gebruik van Wob-verzoeken wordt in de memorie van toelichting genoemd als één van de doelen.¹⁴⁴ Hieraan wordt uiting gegeven door in de Wob na artikel 3 een artikel 3a op te nemen. Dit nieuwe artikel 3a houdt vervolgens in dat een verzoek buiten behandeling kan worden gelaten als een verzoeker niet meewerkt aan een verzoek tot precisering of als de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het ontvangen van informatie.

Op 5 juli 2012 is door toenmalig GroenLinks Tweede Kamerlid Mariko Peters het wetsvoorstel Nieuwe Wob aan de Tweede Kamer aangeboden.¹⁴⁵ Het betreft een omvangrijk document ter vervanging van de huidige Wob. Het primaire doel is het bevorderen van openbaarheid. Door een langdurige behandeling en een tussentijdse kabinetswisseling is ook dit voorstel van het toneel verdwenen. De Kamerleden Linda Voortman (GroenLinks) en Gerard Schouw (D66) hebben echter in 2013 het wetsvoorstel Wet Open Overheid ingediend.¹⁴⁶ Dit wetsvoorstel is gebaseerd op het wetsvoorstel Nieuwe Wob, maar op verschillende punten gewijzigd. In het wetsvoorstel Wet Open Overheid is een maatregel opgenomen om oneigenlijk gebruik van Wob-verzoeken aan te pakken. In de vorm van artikel 4.6 is een antimisbruikbepaling in het wetsvoorstel opgenomen. Deze houdt in dat het betreffende bestuursorgaan binnen twee weken kan besluiten om een verzoek dat kennelijk niet is gericht op het ontvangen van informatie – of een verzoek dat evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft – buiten behandeling te laten.

Omdat er tot op heden geen wetsvoorstel waarin het oneigenlijk gebruik van Wob-verzoeken wordt aangepakt wet is geworden – en omdat de roep vanuit de uitvoeringspraktijk om aan het

¹⁴⁰ Bijvoorbeeld: ABRvS 11 september 2013, *Gst.* 2013, 128 en ABRvS 13 november 2013, *Gst.* 2013, 129 m.nt. C.N. van der Sluis.

¹⁴¹ *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 23.

¹⁴² *Kamerstukken II* 2004/05, 30 214, nr. 1.

¹⁴³ Van der Meulen 2006.

¹⁴⁴ Memorie van Toelichting Wet aanpassing Wob, p. 7 (zie onder Internetbronnen).

¹⁴⁵ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 328, nr. 1.

¹⁴⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 8.

probleem iets te doen steeds harder klinkt – heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ronald Plasterk op 25 juni 2014 laten weten dat hij in het najaar van datzelfde jaar een wetsvoorstel zal indienen waarmee de Wob wordt uitgezonderd op de Wet dwangsom.¹⁴⁷ Inmiddels is de periode van internetconsultatie voor dit wetsvoorstel Wet voorkomen misbruik Wob gesloten.¹⁴⁸

Het voorgaande illustreert dat, ter beantwoording van de vraag op welke manier het oneigenlijk gebruik van de Wob het beste kan worden tegengegaan, er met name hoge verwachtingen lijken te zijn van zowel de optie van het aanwenden van de civiele doctrine van misbruik van recht als de optie van het invoeren van een antimisbruikbepaling. Daarom zullen deze opties in Hoofdstuk 7 en 8 worden besproken. Alvorens daartoe over te gaan zullen in het hierna volgende hoofdstuk echter diverse andere opties aan de orde komen.

¹⁴⁷ Kamerbrief met kabinetsreactie op de motie-Fokke/Taverne over misbruik van de Wet dwangsom (zie onder Internetbronnen).

¹⁴⁸ Zie onder Internetbronnen. Naar aanleiding van het ter consultatie aanbieden van dit wetsvoorstel verschenen verschillende columns, waaronder: De Vries 2014, Drahmman 2014 (zie onder Internetbronnen), en Barkhuysen 2014.

Hoofdstuk 6: De uitvoeringspraktijk kritisch beschouwd

Nu uiteen is gezet wat de omvang is van het probleem van oneigenlijk gebruik van de Wob, zal in dit hoofdstuk een aanvang worden genomen met de zoektocht naar een oplossing voor dat probleem. Daartoe zijn reeds diverse opties voorhanden. Aan het eind van het vorige hoofdstuk kwam al aan de orde dat vooral lijkt te worden ingezet op de doctrine van misbruik van recht en de mogelijkheid tot het invoeren van een antimisbruikbepaling. Er zijn evenwel diverse andere voorstellen gedaan, waarvan er enkele in dit hoofdstuk aan de orde komen.

Zoals de titel al doet vermoeden hebben deze voorstellen te maken met de praktijk van het behandelen van Wob-verzoeken. In de eerste paragraaf zullen voorstellen aan de orde komen die zich richten op de manier waarop bestuursorganen Wob-verzoeken afhandelen, terwijl in de tweede paragraaf voorstellen aan de orde zullen komen die weliswaar met een bepaald aspect van de uitvoeringspraktijk te maken hebben, maar die actie vereisen van de bestuursrechter of de wetgever: deze zien op het feit dat oneigenlijk gebruik van de Wob veelal ontstaat uit de mogelijkheid om daarmee geldbedragen te innen.

6.1 Het behandelen van Wob-verzoeken

6.1.1 Wob-coördinator en naar een goede structuur

Eerder kwam al aan de orde dat door sommigen gesteld wordt dat het probleem van oneigenlijk gebruik van de Wob niet vraagt om actie van de bestuursrechter of van de wetgever, maar voor een groot deel kan worden opgelost door verbeteringen aan te brengen in de manier waarop Wob-verzoeken worden afgehandeld. Zo doet het onderzoeksrapport van de Rijksuniversiteit Groningen dat in §5.1.5 is genoemd aanbevelingen in die richting.¹⁴⁹

Het rapport concludeert dat gemeenten gebaat zijn bij het opzetten van een 'goede structuur om Wob-verzoeken af te handelen', zodat er een duidelijker plan van aanpak komt dan nu voorhanden is.¹⁵⁰ Daarbij wordt ook aangeraden om een centrale Wob-functionaris aan te stellen en om te investeren in kennis van de Wob. Verder wordt aanbevolen om sneller contact op te nemen met verzoekers die vage of omvangrijke verzoeken indienen.¹⁵¹

Hoewel het goed mogelijk is dat de werklast die gemeenten ervaren vanwege oneigenlijke verzoeken zal afnemen als deze aanbevelingen in acht worden genomen, is het mijns inziens onwenselijk dat wordt aanbevolen om verzoeken die duidelijk niet in overeenstemming zijn met het doel van de Wob – de goede en democratische bestuursvoering – toch in behandeling te nemen. Bovendien wordt aanbevolen om extra kosten te maken om dit oneigenlijk gebruik te faciliteren, bestaande uit het inkopen van extra personeel en scholing. Zeker in een tijd van economische crisis lijkt mij dat er wel een betere bestemming voor belastinggeld kan worden bedacht.¹⁵² Ten slotte is problematisch dat deze aanbeveling vooral gericht lijkt te zijn op de uitvoeringspraktijk binnen gemeenten die daadwerkelijk met enige regelmaat te maken krijgen met (oneigenlijke) Wob-

¹⁴⁹ Winter 2014.

¹⁵⁰ Idem, p. 68.

¹⁵¹ Idem, p. 66-67.

¹⁵² Dit wordt in het onderzoeksrapport ook – naast de hoge werklast – door een geïnterviewde medewerker van de politie die is belast met het behandelen van Wob-verzoeken als frustrerend gezien, terwijl aldaar in tegenstelling tot bij de meeste gemeenten wel een goede structuur om Wob-verzoeken af te handelen aanwezig is: Idem, p. 61-62.

verzoeken. Voor gemeenten of andere bestuursorganen waarbij dat niet aan de orde is, zouden bovengenoemde aanbevelingen alleen al vanwege de kosten extra problematisch zijn.

6.1.2 Actief openbaar maken

Op diverse plaatsen is geopperd om de mogelijkheid om informatie op verzoek te ontvangen tot een minimum te beperken door van bestuursorganen te vergen om zoveel mogelijk openbaar te maken, of zelfs om over te gaan op een systeem waarbij alle informatie actief openbaar wordt gemaakt en de mogelijkheid om informatie op verzoek te ontvangen verdwijnt.

Zo is het zoveel mogelijk actief openbaar maken van informatie één van de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport van de Rijksuniversiteit Groningen.¹⁵³ Aan deze oplossingen zitten een aantal haken en ogen. Oneigenlijke verzoeken maken vaak gebruik van de mogelijkheid om in één keer een grote hoeveelheid informatie op te vragen, waarvoor niet zelden een vrij onbenullig onderwerp wordt gekozen. Er wordt bijvoorbeeld verzocht om een overzicht te geven van het aantal straatstenen in een bepaalde gemeente over de afgelopen vijftwintig jaar. Mijns inziens kan moeilijk van bestuursorganen worden verwacht dat zij tot in detail ook over zulke onzinnige onderwerpen alle informatie actief openbaar maken. Overigens kan meer in het algemeen worden gesteld dat het actief openbaar maken van alle mogelijke informatie behoorlijk wat inspanningen vergt van een bestuursorgaan en dat, omdat nu eenmaal niet alles actief openbaar zal kunnen worden gemaakt, verwacht kan worden dat verzoekers met oneigenlijke motieven er altijd wel in zullen slagen om een bepaald onderwerp te vinden waarvan het bestuursorgaan geen gegevens actief openbaar heeft kunnen maken, zodat het resultaat van deze strategie alsnog gering is.

De nationale ombudsman heeft diverse malen in de pers geopperd om nog een stapje verder te gaan, en de huidige mogelijkheid om te kunnen verzoeken om informatie af te schaffen en volledig te vertrouwen op actieve openbaarmaking.¹⁵⁴ Dit zou uiteraard wel een manier zijn om het oneigenlijk gebruik van Wob-verzoeken te laten verdwijnen, omdat het dan in het geheel niet meer mogelijk zou zijn om een Wob-verzoek te doen. Het gevaar hierbij is echter dat – nu er om informatie die niet openbaar is toch niet kan worden verzocht – bestuursorganen laks gaan omspringen met de actieve openbaarmaking, hetgeen de mate van openheid niet bepaald ten goede zal komen.

6.1.3 Formele eisen stellen

Een tweede aanbeveling die in het onderzoeksrapport van de Rijksuniversiteit Groningen naar voren wordt gebracht, is dat bestuursorganen gebruik zouden kunnen maken van de mogelijkheid die art. 4:4 Awb biedt om formele eisen te stellen aan een Wob-verzoek.¹⁵⁵ Gedacht kan worden aan het verplicht stellen van het indienen van een Wob-verzoek door middel van een standaardformulier.

Deze aanbeveling zou in zoverre een verbetering kunnen betekenen, dat Wob-verzoeken niet langer verdekt in andere correspondentie kunnen worden opgenomen. Men kan zich echter sterk afvragen of deze gang van zaken de bedoeling van de wetgever bij art. 3 van de Wob niet doorkruist. In de Memorie van Toelichting wordt immers expliciet voorop gesteld dat *elk* verzoek om informatie aangaande een bestuurlijke aangelegenheid dient te worden aangemerkt als een Wob-verzoek.¹⁵⁶ Eenzelfde redenering zou gevolgd kunnen worden ten aanzien van de ontwikkeling dat sommige bestuursorganen enkel nog Wob-verzoeken die digitaal worden ingediend accepteren.

¹⁵³ Idem, p. 66-67. Niet wordt aanbevolen om de mogelijkheid om Wob-verzoeken in te dienen te schrappen.

¹⁵⁴ Nieuwsberichten Nationale Ombudsman (zie onder Internetbronnen).

¹⁵⁵ Winter 2014, p. 67.

¹⁵⁶ *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 23. Zie ook §5.2 waarin jurisprudentie van de ABRvS aan de orde wordt gesteld die ook voorbij lijkt te gaan aan dit uitgangspunt.

6.2 Financiële prikkel wegnemen

6.2.1 'No cure no pay'

Oneigenlijk gebruik van de Wob blijkt in de praktijk vaak gepaard te gaan met werkwijze waarbij een gemachtigde op basis van een 'no cure no pay'-regeling optreedt voor diverse cliënten. Kort gezegd wordt met de aanduiding 'no cure no pay' bedoeld dat als de diensten van een professionele rechtsbijstandsverlener niet tot succes leiden, hiervoor geen kosten in rekening worden gebracht. In zaken waarin oneigenlijk gebruik van de Wob speelt, blijkt regelmatig te zijn afgesproken dat het bedrag dat de gemachtigde bij zijn cliënt in rekening brengt gelijk staat aan een eventueel toegekende proceskostenveroordeling.

In 2008 en in 2009 oordeelde de ABRvS dat een dergelijke regeling geen aanleiding mag zijn om aan te nemen dat er geen sprake is van voor vergoeding in aanmerking komende kosten als bedoeld in het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb).¹⁵⁷ Met andere woorden: ook als er geen andere kosten dan het bedrag van een eventuele proceskostenveroordeling in rekening worden gebracht, dienen bestuursrechters over te gaan tot het toekennen van een forfaitaire vergoeding op basis van het Bpb als daartoe aanleiding bestaat.

Bitter lijkt in haar noot onder de uitspraak uit 2008 kritiek te uiten op het feit dat deze lijn van jurisprudentie geen ruimte laat om bij de beoordeling omtrent de proceskostenveroordeling mee te wegen dat deze door gemachtigden soms als bron van inkomsten wordt gebruikt, wat niet de bedoeling is. De Waard stelt in zijn noot onder de uitspraak uit 2009 dat deze lijn van jurisprudentie opvallend is gezien het gevaar voor oneigenlijk gebruik.

De vraag rijst aldus of het beperken van de mogelijkheid om een proceskostenveroordeling te kunnen ontvangen het probleem van oneigenlijk gebruik van de Wob kan helpen oplossen. Mijns inziens kan gesteld worden dat er in dat geval een belangrijk motief om over te gaan tot oneigenlijk gebruik van de Wob zou verdwijnen. Zoals omschreven in §5.1.6 kan oneigenlijk gebruik van de Wob echter voortkomen uit verschillende motieven, zodat niet kan worden gesteld dat het volledige probleem ermee wordt opgelost.

6.2.2 Fonds voor dwangsommen

Zoals reeds kort belicht in §5.1.4 is in het onderzoeksrapport uit 2013 over de versnellingsinstrumenten in de Awb geopperd om de mogelijkheid van het ontvangen van dwangsommen naar aanleiding van niet tijdig beslissen op Wob-verzoeken weliswaar in stand te houden, maar de bedragen niet langer te laten toekomen aan de verzoekers maar aan een speciaal daartoe op te richten fonds ter verbetering van de openbaarheid.¹⁵⁸ Deze aanbeveling komt voort uit een onderzoek gericht op het evalueren van de Wet dwangsom en biedt een aanknopingspunt om het gesignaleerde gebrek aan die regeling, namelijk dat de Wet dwangsom door het indienen van veel en omvangrijke Wob-verzoeken aan effectiviteit inboet, het hoofd te bieden.

Hoewel dit een origineel idee is dat de mogelijkheid om dwangsommen te innen via Wob-verzoeken wegneemt, welke mogelijkheid één van de belangrijke motieven voor oneigenlijk gebruik van de Wob is, zou het mogelijk blijven om de Wob te gebruiken om proceskostenveroordelingen op te strijken of om bij bestuursorganen zand in de machine te strooien. Als generieke oplossing voor het probleem lijkt ook dit idee mij daarom geen zaligmakende oplossing.

¹⁵⁷ ABRvS 23 juli 2008, AB 2009, 73 m.nt. C.M. Bitter; ABRvS 18 februari 2009, AB 2009, 164 m.nt. B.W.N. de Waard.

¹⁵⁸ Schueler e.a. 2013, p. 49.

6.2.3 Dwangsom afschaffen

In het vorige hoofdstuk werd al kort gerefereerd aan de kabinetsplannen om de mogelijkheid om naar aanleiding van het niet tijdig beslissen op een Wob-verzoek na ingebrekestelling een dwangsombedrag te kunnen innen af te schaffen door de Wob uit te zonderen op de Wet dwangsom (wetsvoorstel Wet voorkomen misbruik Wob).

Ook over dit voorstel kan worden gesteld dat het slechts een deel van de problematiek zou oplossen: de Wob gebruiken om proceskostenveroordelingen te innen en om zand in de machine te strooien zou nog steeds mogelijk blijven.

Een tweede bezwaar bij dit voorstel is dat ook voor serieuze verzoekers een stok achter de deur zou worden weggenomen die er niet voor niets is gekomen.¹⁵⁹ In §5.1.2 kwam al aan de orde dat bestuursorganen regelmatig hun taak verzuimen door niet tijdig te reageren, en dat de wetgever een middel voor burgers heeft willen creëren om bestuursorganen in die situaties tot de orde te roepen. Met het wegnemen van deze mogelijkheid zou dit taakverzuim van bestuursorganen weer voor rekening van de burger komen. Het argument dat tegen niet tijdig beslissen nog altijd beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld is mijns inziens dan ook niet heel sterk. Het ligt op de weg van het bestuursorgaan om van meet af aan naar behoren te beslissen op het verzoek. In gevallen waarin dat niet gebeurd is het onredelijk om van de burger te vragen om een gerechtelijke procedure op te starten en de daarmee gepaard gaande drempels te nemen.

Het voorgaande laat zien dat de diverse ideeën om oneigenlijk gebruik van de Wob op een pragmatische manier op te lossen vaak maar het hoofd kunnen bieden aan een deel van de problematiek of dat zij gepaard gaan met diverse bezwaarlijkheden. In de volgende twee hoofdstukken zal worden bekeken of het leerstuk inzake misbruik van recht of een nieuw in te voeren antimisbruikbepaling wel uitkomst zou kunnen bieden.

¹⁵⁹ De Raad voor de Rechtspraak adviseerde in 2014 op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het wetsvoorstel Wet voorkomen misbruik Wob (zie onder Internetbronnen). Dit advies was negatief omdat het niet wenselijk wordt geacht om de goeden onder de kwaden te laten lijden, aldus de raad. Ook op diverse plaatsen in de literatuur wordt kritiek geuit op dit voorstel: Schueler e.a. 2013, p. 49; Winter 2014, p. 68; Thijssen, Korzelijs, Schuurmans en Van Leijenhorst 2015, p. 17.

Hoofdstuk 7: Bestaande middelen tegen misbruik van recht

In dit hoofdstuk zal worden bekeken in hoeverre bestaande middelen tegen misbruik van recht zouden kunnen worden ingezet tegen oneigenlijk gebruik van de Wob. Het leerstuk misbruik van recht is zowel in het civiele recht als in het bestuursrecht op een eigen manier ontwikkeld.

In de eerste paragraaf zal worden stilgestaan bij het leerstuk zoals dit in het civiele recht geldt. Dit is om verschillende redenen relevant voor de beantwoording van de vraag die voorligt. Niet alleen is er bij de totstandkoming van het bestuursrechtelijke leerstuk aansluiting gezocht bij dit civiele leerstuk, recentelijk is de mogelijkheid geopperd om het civiele leerstuk rechtstreeks in het bestuursrecht toe te passen.¹⁶⁰ Deze mogelijkheid zal in de derde paragraaf worden besproken, nadat in de tweede paragraaf het bestuursrechtelijke leerstuk uiteen is gezet.

7.1 Misbruik van recht in het civiele recht

In het civiele recht is het leerstuk misbruik van procesbevoegdheid als variant van het algemene leerstuk misbruik van bevoegdheid opgenomen in art. 3:13 BW. In dit artikel is opgenomen dat “degene aan wie een bevoegdheid toekomt haar niet kan inroepen voor zover hij haar misbruikt (lid 1).” Overigens is in art. 3:303 BW neergelegd dat degene die zonder voldoende belang een rechtsvordering instelt niet-ontvankelijk wordt verklaard wegens gebrek aan belang. Dit kan worden gezien als een variant op de figuur van misbruik van bevoegdheid.¹⁶¹

Misbruik van procesbevoegdheid doet zich voor als een partij een processuele bevoegdheid gebruikt “met geen ander doel dan een ander te schaden of met een ander doel dan waarvoor zij is verleend of in geval een partij, de wederzijdse belangen in aanmerking nemende, in redelijkheid niet tot die uitoefening had kunnen komen (art. 3:13 lid 2 BW).” Er zijn dus in ieder geval drie gevallen omschreven waarin er sprake is van misbruik van bevoegdheid, maar het betreft hier een niet-limitatieve oplossing.¹⁶² Als voorbeeld van de eerste categorie waarin een bevoegdheid wordt uitgeoefend met geen ander doel dan de wederpartij te schaden kan het klassieke arrest over de Berg en Dalse watertoren worden genoemd, waarin een uit de hand gelopen burenruzie resulteerde in een proces over een watertoren die geplaatst werd om de buurman te schaden.¹⁶³ Als voorbeeld van de tweede categorie waarin een bevoegdheid werd gebruikt met een ander doel dan waarvoor zij was verleend, kan het arrest *Alkemade/Hornkamp* worden genoemd, waarin misbruik van bevoegdheid aan de zijde van de gemeente Alkemade aan de orde was doordat zij de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO, oud) gebruikte voor andere dan haar planologische belangen.¹⁶⁴ Als voorbeeld van de derde categorie kan worden gedacht aan gevallen degene die de bevoegdheid uitoefent de onevenredigheid kende of behoorde te kennen. Dit was bijvoorbeeld aan de orde in het arrest *Kerkhof/Spoelstra*, waarin een accountant volgens de Hoge Raad misbruik van zijn recht om beslag te laten leggen had gemaakt door dit te doen terwijl er een buitengerechtelijk akkoord was aangeboden.¹⁶⁵

Naast deze voorbeelden zijn er ook voorbeelden voorhanden in het civiele recht waarin sprake was van misbruik van bevoegdheid vanwege een processuele handeling. Het feit dat het onderdeel van het BW waarvan art. 3:13 deel uit maakt is getiteld ‘vermogensrecht’ staat hieraan niet in de weg. In art. 3:15 BW is namelijk neergelegd dat het leerstuk van misbruik van bevoegdheid ook buiten het vermogensrecht kan worden toegepast voor zover de aard van de rechtsbetrekking zich daartegen niet verzet.

¹⁶⁰ Zie §5.2.

¹⁶¹ Snijders, Klaassen & Meijer 2011, nr. 59.

¹⁶² Huijgen 2013.

¹⁶³ HR 13 maart 1936, *NJ* 1936, 415 (*Watertoren I*); HR 2 april 1937, *NJ* 1937, 639 (*Watertoren II*).

¹⁶⁴ HR 3 april 1998, *NJ* 1998, 588 m.nt. A.R. Bloembergen (*Alkemade/Hornkamp*).

¹⁶⁵ HR 21 mei 1999, *NJ* 1999, 507 (*Kerkhof/Spoelstra*).

Een uitvoerige bespreking van de civielrechtelijke jurisprudentie op dit punt voert voor het doel van deze scriptie te ver.¹⁶⁶ Een uitspraak die wel kort aandacht verdient is de uitspraak in de zaak *Medinol/Cordis*.¹⁶⁷ Aan de orde was het vorderen van een verbod om inbreuk te maken op haar octrooien door Medinol (eiser) jegens Cordis (verweerder). De rechtbank oordeelde dat Medinol door dit te doen misbruik maakte van haar bevoegdheid, hetgeen een onrechtmatige daad opleverde. Dit had te maken met het feit dat er nog een bodemprocedure over de geldigheid van diezelfde octrooien aanhangig was bij het Europees Octrooi Bureau (EOB). Daarnaast wees de rechtbank in reconventie een zogeheten *anti-suit injunction* toe: Medinol werd op straffe van een dwangsom van 5 miljoen euro verboden om verdere procedures over deze octrooien tegen Cordis te starten.

Art. 3:13 BW wordt afgesloten met het derde lid, waarin is bepaald dat uit “de aard van een bevoegdheid voort kan vloeien dat zij niet kan worden misbruikt.” Blijkens de parlementaire geschiedenis kan daarbij worden gedacht aan gevallen waarin de bevoegdheid waarvan het gebruik geheel is overgelaten aan het oordeel van degenen aan wie zij toekomen.¹⁶⁸

Het rechtsgevolg van misbruik van bevoegdheid blijkt niet uit het artikel zelf. Aangenomen wordt dat dit zowel preventief als repressief kan zijn.¹⁶⁹ De preventieve werking zou kunnen worden gelezen in art. 3:13 lid 1 BW: een bevoegdheid kan niet worden ingeroepen als deze wordt misbruikt. Het idee hierbij is dat onrechtmatig gedrag wordt voorkomen doordat het rechtsgevolg van een bevoegdheid – die dus blijft bestaan – niet zal intreden. Misbruik van bevoegdheid leidt dan tot niet-ontvankelijkheid. Bij de repressieve werking van misbruik van procesbevoegdheid gaat het om gevallen waarin achteraf wordt vastgesteld dat een uitoefening van een bevoegdheid onrechtmatig was.

Zoals hierboven is gebleken, biedt het BW dus de mogelijkheid om misbruik van procesrecht via de meer algemene regeling van misbruik van bevoegdheid aan te pakken. Deze mogelijkheid dient echter wel gezien te worden gezien als een *ultimum remedium*: het is een mogelijkheid die niet snel kan worden toegepast. Dit heeft te maken met het feit dat art. 6 EVRM het recht op toegang tot de rechter garandeert. Dit kan worden beperkt, mits de beperking een legitiem doel dient en in proportionele verhouding tot dat doel staat.¹⁷⁰ Daarnaast wordt de bevoegdheid om te procederen in het civiele recht ook geacht te worden beheerst door de redelijkheid en billijkheid, en zoals genoemd door art. 3:303 BW. Veel gevallen van onredelijk procederen zullen daardoor kunnen worden aangepakt, waardoor niet wordt toegekomen aan het aanwenden van art. 3:13 BW.¹⁷¹

7.2 Misbruik van recht in het bestuursrecht

Over het algemeen wordt aangenomen dat de bepalingen uit het BW niet doorwerken in het bestuursrecht, de eerder besproken uitspraak van de Rechtbank Rotterdam vormt hierop een uitzondering. Binnen het bestuursrecht heeft zich een eigen doctrine omtrent misbruik van bevoegdheid ontwikkeld. In art. 8:75 lid 1 Awb is een handvat opgenomen om “kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht” als het ware te bestraffen: de eiser kan dan worden veroordeeld tot het betalen van de proceskosten van de andere partij. Het gaat hier dus om een repressief middel. In de jurisprudentie over deze mogelijkheid lijkt impliciet aansluiting te worden gezocht bij de criteria uit art. 3:13 lid 2 BW.

Bijvoorbeeld in een uitspraak van de voorzieningenrechter van de ABRvS, waarin werd geoordeeld dat er sprake was van onredelijk gebruik van procesrecht door een kansloos verzoek tot voorlopige voorziening in te dienen, enkel met als doel om kortsluiting (ex art. 8:86 Awb) te

¹⁶⁶ Zie voor een dergelijke bespreking bijvoorbeeld: Van der Kwaak 2002; Van der Wiel 2005.

¹⁶⁷ V.zr. Rb. 's-Gravenhage 5 augustus 2004, NJ 2004, 597 (*Medinol/Cordis*).

¹⁶⁸ De Graaf 2006, p. 42.

¹⁶⁹ Idem, p. 42.

¹⁷⁰ Van der Wiel 2004, p. 179. Met verwijzing naar: EHRM 21 februari 1975, NJ 1975, 462 m.nt. E.A.

Alkemade (*Golder/Groot Britannië*). Een voorbeeld van een arrest van de Hoge Raad waarin misbruik van procesbevoegdheid aan de orde was en expliciet aandacht wordt besteed aan het recht op toegang tot de rechter ex art. 6 EVRM: HR 7 mei 2010, NJ 2010, 556 m.nt. Th.M. de Boer.

¹⁷¹ De Graaf, p. 43-44.

bewerkstelligen.¹⁷² Dit doet denken aan het tweede in art. 3:13 lid 2 omschreven geval van misbruik van bevoegdheid: het uitoefenen van een bevoegdheid met een ander doel dan waarvoor zij is verleend. Ook kan worden gewezen op een uitspraak van het CBB, waarin werd geoordeeld dat er sprake was van onredelijk gebruik van procesrecht door het instellen van beroep met als doel de tenuitvoerlegging van een arbitraal vonnis te vertragen.¹⁷³ Ook in deze uitspraak is het doel waarvoor de processuele handeling werd ingezet reden om over te gaan tot het aannemen van onredelijk gebruik van procesrecht, waardoor ook deze uitspraak doet denken aan art. 3:13 BW. Daarnaast zijn er gevallen bekend waarin er niet expliciet wordt gerefereerd aan het doel van de verzoeker maar aan de grenzen van de redelijke procesvoering, hetgeen doet denken aan de functie van de redelijkheid en billijkheid in het civiele recht.¹⁷⁴

Gezien het feit dat de Awb-wetgever enkel heeft voorzien in een repressief middel tegen onredelijk gebruik van procesrecht, hebben een tweetal uitspraken van de Rechtbank Zutphen (sector bestuursrecht) uit 2004 opzien gebaard.¹⁷⁵ In deze uitspraken werden de verzoekers namelijk vanwege kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht niet-ontvankelijk verklaard. Ook hierin kan een poging om nog verder bij de civiele doctrine aan te sluiten worden gezien. Aan de hand van deze uitspraken heeft De Graaf in 2006 gepleit voor een verdere voortzetting van deze lijn van jurisprudentie.¹⁷⁶ Dit is echter door de CRvB onmogelijk gemaakt door een zaak die werd opgestart door dezelfde Winterswijkse querulant waarmee de Rechtbank Zutphen in haar uitspraak van 30 december 2004 mee te maken kreeg. De CRvB oordeelde dat het stelsel van de Awb het niet toestaat dat er een uitzondering wordt gemaakt om de ingediende aanvragen en bezwaarschriften in behandeling te nemen, ook niet onder deze omstandigheden waarin er sprake is van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht.¹⁷⁷

7.3 Civiele doctrine rechtstreeks toepassen in het bestuursrecht?

Recentelijk heeft de Rechtbank Rotterdam (sector bestuursrecht) opnieuw opzien gebaard met nog een andere strategie, namelijk het rechtstreeks op basis van art. 3:13 jo. 3:15 BW niet-ontvankelijk verklaren van een verzoeker.¹⁷⁸ Zoals reeds is opgemerkt roept deze benadering vraagtekens op. Het stelsel van de Awb (in dit geval in combinatie met de Wob) lijkt hier opnieuw te worden gepasseerd. Dit was ook reden voor de Rechtbank Oost-Brabant (sector bestuursrecht) om deze optie in een vergelijkbare zaak expliciet van de hand te wijzen.¹⁷⁹

Op 19 november 2014 heeft de Afdeling zich voor het eerst uitgesproken over deze materie.¹⁸⁰ In een bijzonder korte overweging stelt de Afdeling dat het mogelijk is om de artikelen 3:13 jo. 3:15 BW rechtstreeks in het bestuursprocesrecht toe te passen. Omdat lange tijd onduidelijk was of deze weg kon worden bewandeld, is met hoge verwachting uitgekeken naar een uitspraak van de hoogste algemene bestuursrechter. Het is dan ook erg jammer dat de Afdeling deze keuze niet heeft voorzien van een uitgebreidere motivering.

De Afdeling stelt in ro. 5.1 dat de bestuursrechtelijke aard van de rechtsbetrekking zich niet tegen toepassing van de regeling uit het BW verzet, doordat in de Awb “soortgelijke normen zijn neergelegd”. De Afdeling noemt daarbij specifieke bepalingen, maar laat daarbij een weergave van de

¹⁷² V.zr. ABRvS 13 september 1999, *JB* 1999, 268.

¹⁷³ CBB 14 november 1996, *AB* 1997, 63 m.nt. J.H. van der Veen.

¹⁷⁴ Bijvoorbeeld: CRvB 12 juli 2001, *JB* 2001, 222.

¹⁷⁵ Rb. Zutphen 27 september 2004, ECLI:NL:RBZUT:2004:AR3405; Rb. Zutphen 30 december 2004, *Gst.* 2005, 125 m.nt. W.P. Adriaanse.

¹⁷⁶ De Graaf 2006, p. 49.

¹⁷⁷ CRvB 1 maart 2010, *AB* 2010, 100 m.nt. H.E. Bröring.

¹⁷⁸ Rb. Rotterdam 12 december 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:10241.

¹⁷⁹ Rb. Oost-Brabant 26 april 2013, *AB* 2013, 323 m.nt. R. Stijnen.

¹⁸⁰ ABRvS 19 november 2014, *Gst* 2014, 124 m.nt. C.N. van der Sluis & M.A.J. West, *JB* 2014, 246 m.nt. J. Korzelius & Y.E. Schuurmans. Op dezelfde dag heeft de Afdeling nog twee uitspraken gewezen over misbruik van procesrecht in vergelijkbare zaken: ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4185; ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4135.

totstandkoming en achtergrond van deze bepalingen achterwege.¹⁸¹ Op deze plaats zal dit wel worden gedaan, zodat kan worden bekeken of de bedoeling van de Awb-wetgever met de genoemde artikelen er inderdaad niet aan toepassing van de regeling in het BW in de weg staat.

Alvorens in te gaan op de specifieke bepalingen die door de Afdeling worden genoemd, dient te worden opgemerkt dat deze benadering reeds op het eerste gezicht al kort door de bocht lijkt te zijn. Immers, in het bestuursrecht speelt de verhouding overheid-burger, terwijl in het civiele recht twee 'gelijkwaardige' burgers tegenover elkaar staan. Door enkel te stellen dat er geen bezwaar is om civielrechtelijke bepalingen in het bestuursrecht toe te passen vanwege het feit dat het BW en de Awb soortgelijke bepalingen kennen, wordt er mijns inziens voorbijgegaan aan dit fundamentele verschil. Zou toegang tot de bestuursrechter juist niet minder snel moeten kunnen worden onthouden dan in het civiele recht? Gelukkig gaat de Afdeling hier niet geheel aan voorbij. De feiten en omstandigheden die volgens de Afdeling in deze zaak nopen tot niet-ontvankelijkverklaring vanwege misbruik van recht worden uitgebreid en nauwkeurig beschreven. Pas bij zwaarwichtige gronden kan dit middel volgens de Afdeling worden toegepast. Het probleem is echter dat dit verhaal zich pas ontvouwt als de principiële overweging dat het BW toepassing kan vinden al achter de rug is, en dat deze gedachtegang dus niet wordt meegenomen in de overweging dat de Awb bepalingen van gelijke strekking als het BW zou hebben.

De eerste bepaling waar de Afdeling naar verwijst, is artikel 6:15 lid 3 Awb. In dit artikel is neergelegd dat bestuursorganen en bestuursrechters een beroep- of bezwaarschrift dat bij een onbevoegd orgaan is ingediend door dienen te zenden naar het orgaan dat wel bevoegd is. Het derde lid bepaalt vervolgens dat voor de vraag of een dergelijk beroep- of bezwaarschrift tijdig is ingediend het tijdstip van indiening bij het onbevoegde orgaan bepalend is, behoudens in geval van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht. Hierbij heeft de wetgever blijkens de parlementaire geschiedenis¹⁸² gedacht aan gevallen waarin een verzoeker willens en wetens herhaaldelijk bezwaar- of beroepschriften naar een onbevoegd bestuursorgaan stuurt.

Bij de tweede bepaling waar de Afdeling naar verwijst, artikel 8:18 lid 4 Awb, gaat het blijkens de parlementaire geschiedenis¹⁸³ over gevallen waarin herhaaldelijk wrakingsverzoeken aangaande dezelfde rechter(s) worden ingediend. Omdat de Awb-wetgever dit heeft willen voorkomen, is er in het vierde lid van dit artikel een antimisbruikregeling opgenomen specifiek voor dergelijke gevallen.

De overeenkomst tussen deze twee regelingen is dat ze in de Awb zijn opgenomen met het oog op het voorkomen van procesontwrichtend gedrag. Mijns inziens zou de zoektocht naar een goede oplossing voor oneigenlijk gebruik van de Wob echter niet beperkt moeten blijven tot een discussie over procesontwrichtend gedrag, maar dient daarbij juist ook te worden betrokken dat er sprake is van het gebruik van een regeling voor een ander doel dan waarvoor zij is gegeven.¹⁸⁴ Daarom ligt het mijns inziens in de rede om het probleem op te lossen door het aanpassen van het normenstelsel zelf.

Bij het bekijken van het derde en laatste artikel waarnaar de Afdeling verwijst, artikel 8:75 Awb, wordt het meest duidelijk dat de Afdeling de bedoeling van de Awb-wetgever bij deze artikelen miskent. In dit artikel is een regeling opgenomen voor het veroordelen van partijen in de proceskosten, hetgeen onder omstandigheden kan gebeuren als er kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht aan

¹⁸¹ Evenals de annotatoren van *de Gemeentestem*. De annotatoren van *JB* gaan er wel kort op in en signaleren ook dat er in de Awb geen grond bestaat om op basis van misbruik van recht over te gaan tot niet-ontvankelijkverklaring. Dat vinden zij echter niet nodig, nu de BW-wetgever met het bepaalde in art. 3:15 BW kennelijk heeft gewild dat de in art. 3:13 neergelegde doctrine ook in het bestuursrecht toepassing vindt.

¹⁸² *PG Awb* artikel 6:15 (zie onder Internetbronnen).

¹⁸³ *PG Awb* artikel 8:18 (zie onder Internetbronnen).

¹⁸⁴ Ter verduidelijking: er kan worden gesteld dat het 'zand in de machine strooien' wel een deel van de problematiek is, maar dat deze er niet geheel mee samenvalt. Zoals eerder uiteengezet is eenzelfde constatering te vinden in het onderzoeksrapport van Van Haeften, Wils & Grimmus uit 2010. Zie ook §5.1.6.

de orde is. Zoals hierboven al uiteen is gezet, is het bij het invoeren van artikel 8:75 Awb nooit de bedoeling van de wetgever geweest om een preventieve sanctie tegen kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht op te nemen. Zoals in de vorige paragraaf al uiteen is gezet, is dit in de jurisprudentie ook reden geweest om een poging om over te gaan tot niet-ontvankelijkverklaring op basis van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht als bedoeld in artikel 8:75 Awb als niet acceptabel af te doen. Zoals weergegeven is een soortgelijke redenering meer recent ook in een Wob-zaak van de Rechtbank Oost-Brabant aanleiding geweest om kennelijk oneigenlijke verzoeken wel in behandeling te nemen. Overigens heeft de wetgever aangegeven dat voor de uitleg van het begrip 'kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht' als bedoeld in het hierboven besproken artikel 6:15 Awb moet worden aangesloten artikel bij 8:75 Awb.¹⁸⁵ De verwijzing naar dit artikel is verder opvallend omdat de Afdeling later in de uitspraak expliciet aangeeft geen ruimte te zien voor een proceskostenveroordeling, terwijl dat nu juist wél de bedoeling van artikel 8:75 is in situaties als de voorliggende.¹⁸⁶

In de lagere rechtspraak is te zien dat deze uitspraak van de Afdeling niet breed gedragen wordt. Rechtbanken overwegen nog steeds dat het gebruik van de regeling uit het BW bij oneigenlijk gebruik van de Wob niet te verenigen is met het stelsel van de Awb. Zo is er op 16 december 2014 weer een uitspraak gedaan over de bekende zaak aangaande de Dordrechtse pandjesbaas.¹⁸⁷ Een zaak waarin er overduidelijk sprake is van onredelijk gebruik van procesrecht en oneigenlijk gebruik van de Wob. De Rechtbank overweegt in die zaak dat het niet-ontvankelijk verklaren van verzoekers vanwege misbruik van recht als bedoeld in artikel 3:13 BW niet te verenigen is met de Awb. Zeer opvallend is dat de weg van artikel 3:13 jo. 3:15 BW hier door de sector bestuursrecht van de Rechtbank Rotterdam expliciet wordt afgewezen, dezelfde rechtbank die deze mogelijkheid eind 2013 opperde.

Net als de Centrale Raad van Beroep in haar uitspraak uit 2010 die hierboven besproken is, gaat de Rechtbank Rotterdam in deze uitspraak vooral in op de artikelen 4:5 en 6:6 van de Awb. In deze artikelen heeft de wetgever de gevallen opgenomen waarin een aanvraag buiten behandeling kan worden gelaten, respectievelijk waarin een verzoeker niet-ontvankelijk kan worden verklaard. Volgens de CRvB en de Rechtbank Rotterdam heeft de wetgever daarbij niet bedoeld om deze modaliteiten open te stellen in gevallen van onredelijk gebruik van procesrecht of oneigenlijk gebruik van de Wob. Als derhalve om deze reden toch wordt overgegaan tot het niet in behandeling nemen van een verzoek of het niet-ontvankelijk verklaren van een verzoeker, wordt daarbij volgens deze bestuursrechters buiten de kaders van de Awb getreden. Deze redenering sluit goed aan bij wat hierboven uiteen is gezet over artikel 8:75 Awb, namelijk dat de wetgever in het bestuursprocesrecht nooit heeft willen voorzien in een preventieve sanctie tegen onredelijk gebruik van procesrecht.

Dit alles leidt mijns inziens tot de conclusie dat de redenering van de Afdeling niet lijkt te berusten op een juiste lezing van de Awb. Bovendien wijst de praktijk al uit dat er nog steeds onduidelijkheid bestaat over de mogelijkheden om kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht aan te pakken: er worden op rechtbankniveau nog steeds tegenstrijdige uitspraken gedaan waarin verschillende lezingen van de wettelijke mogelijkheden voorkomen.

Overigens kan, ook in het geval dat het bovenstaande geen doel zou treffen, niet worden gesteld dat met de uitspraak van de Afdeling het probleem volledig is opgelost. De uitspraak van 19 november 2014 is namelijk erg casuïstisch. Zo weegt de Afdeling expliciet mee dat de gevraagde informatie ook had kunnen worden opgevraagd met een beroep op art. 7:18, lid 4 Awb, welk artikel aan belanghebbenden het recht toekent om hangende het administratief beroep de op de zaak

¹⁸⁵ *PG Awb* artikel 6:15.

¹⁸⁶ Hierop wijst ook De Boer 2014 in zijn column op de website *Publiekrecht & Politiek*. Aldaar trekt hij tevens de zorgvuldigheid die de Afdeling in deze uitspraak aan de dag legt in twijfel, door te stellen dat er op een slordige manier wordt verwezen naar de artikelen uit het BW (zie onder *Internetbronnen*).

¹⁸⁷ Rb. Rotterdam 16 december 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:9866.

betrekking hebbende stukken op te vragen.¹⁸⁸ Tevens weegt de Afdeling expliciet mee dat de gemachtigden in deze zaak regelmatig soortgelijke procedures als de onderhavige voeren, zodat zij van deze mogelijkheid op de hoogte hadden behoren te zijn en zodat het feit dat er kennelijk bewust voor is gekozen om het verzoek toch op de Wob te baseren erop duidt dat dit is gebeurd met geen ander doel dan het opstrijken van dwangsommen en proceskostenvergoedingen.¹⁸⁹ Ook weegt de Afdeling nadrukkelijk mee dat de gemachtigden handelen op basis van een “no cure no pay”-praktijk, waarbij de afspraak wordt gemaakt dat dwangsommen die eventueel worden verbeurd wegens niet tijdig beslissen door de cliënt aan deze gemachtigden moet worden afgestaan. De Afdeling leidt uit deze manier van handelen af dat de Wob in het onderhavige geval wordt gebruikt met kennelijk geen ander doel dan het incasseren van dwangsommen, hetgeen blijkt geeft van kwade trouw.¹⁹⁰ Nu misbruik van recht in deze uitspraak dus zeer waarschijnlijk niet zou zijn aangenomen zonder deze specifieke aanknopingspunten, kan niet worden gesteld dat de Afdeling de deur heeft opengezet om tegen alle misbruikgevallen op te treden met de doctrine uit het BW als wapen.

Na al het voorgaande ligt het mijns inziens in de rede om het probleem aan te pakken met wetgeving. In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de mogelijkheid van het invoeren van een antimisbruikbepaling.

¹⁸⁸ Zie ro. 6.3. Het Wob-verzoek in deze zaak had betrekking op documenten aangaande een specifieke boetebeschikking.

¹⁸⁹ Zie ro. 6.4-6.10. Dit is niet mogelijk als een dergelijk verzoek zou zijn gebaseerd op art. 7:18, lid 4 van de Awb, nu de beslissing op dat verzoek dient te worden aangemerkt als een feitelijke handeling, en niet als een besluit in de zin van art. 1:3 van de Awb.

¹⁹⁰ Zie ro. 6.8.

Hoofdstuk 8: De antimisbruikbepaling als wapen tegen oneigenlijk gebruik

In het vorige hoofdstuk zijn de bestaande doctrines omtrent misbruik van recht besproken en is beargumenteerd dat deze niet toereikend zijn om het probleem van oneigenlijk gebruik van de Wob op te lossen. Tevens is beargumenteerd dat de wetgever de aangewezen partij is om dat wel te doen. Daarom zal in dit hoofdstuk nader worden ingegaan op de mogelijkheid van het invoeren van een antimisbruikbepaling. Daarbij zal eerst kort worden gekeken naar ervaringen met dergelijke bepalingen in andere rechtsstelsels en de voorstellen die de revue zijn gepasseerd om een dergelijke bepaling in ons land in te voeren.

8.1 Bestaande antimisbruikregelingen in buitenlandse stelsels

Zoals al eerder aan de orde kwam heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties in 2010 aan de Universiteit Utrecht opdracht gegeven om onderzoek te doen naar buitenlandse rechtsstelsels waarin oneigenlijk gebruik van informatieverzoeken wordt aangepakt met een antimisbruikbepaling.¹⁹¹ Op deze plaats zal geen volledige samenvatting van dit onderzoek worden gegeven, maar met name de ervaringen uit het stelsel van het Verenigd Koninkrijk zouden mogelijk nuttig kunnen zijn om bij het invoeren van een vergelijkbare bepaling in Nederland in het achterhoofd te houden. Van de landen die het Verdrag van Tromsø hebben ondertekend, kennen België, Servië en Montenegro overigens een vergelijkbaar systeem.

In het Verenigd Koninkrijk is de *Freedom of Information Act 2000* (FOIA) van kracht, welke regeling kan worden gezien als het equivalent van onze Wob. In deze wet is in artikel 1 neergelegd dat er een algemeen recht bestaat op toegang tot informatie die berust bij *public authorities*. Deze informatie kan worden verkregen door middel van een informatieverzoek (*request for information*), dat ingevolge artikel 8 moet voldoen aan de volgende voorwaarden: het verzoek moet op schrift gesteld zijn, het dient de naam en het adres van de verzoeker te vermelden, en het dient een omschrijving te geven van de informatie waarnaar wordt verzocht. Dit recht op toegang tot informatie wordt op twee manieren beperkt door artikel 14. In het eerste lid van dit artikel is de antimisbruikbepaling opgenomen: "*Section 1(1) does not oblige a public authority to comply with a request for information if the request is vexatious.*" In het tweede lid van het artikel is een regeling opgenomen die het mogelijk maakt om een herhaald verzoek dat binnen een bepaalde periode wordt gedaan buiten behandeling te laten.¹⁹² Het begrip *vexatious* wordt enigszins duidelijk aan de hand van de parlementaire behandeling van de FOIA en het regeringsdocument '*Your Right to Know*' uit 1997, dat de basis heeft gelegd voor deze wet. De term *vexatious request* is afgeleid van het reeds bestaande fenomeen *vexatious litigant*. Een *vexatious litigant* is iemand die misbruik maakt van procesrecht.¹⁹³ In de parlementaire behandeling komt echter duidelijk naar voren dat niet het vexatoire karakter van de verzoeker als persoon, maar het vexatoire karakter van het verzoek bepalend moet zijn. Dit hangt sterk samen met het feit dat ook de informatieverzoeker in het Britse systeem geen belang hoeft te stellen bij zijn verzoek. Het afwijzen van een verzoek op basis van het oogmerk van de verzoeker zou in feite impliceren dat er alsnog acht wordt geslagen op diens belang. Door het koppelen van de term

¹⁹¹ Duijkersloot & Tappeiner 2010.

¹⁹² Wij kennen in de Awb een enigszins vergelijkbare regeling: artikel 4:6 lid 2.

¹⁹³ Section 42 Supreme Court Act 1981: "A litigant who instigates proceedings habitually and without reasonable grounds can be found to be a vexatious litigant. Such a vexatious litigant is thereafter entitled to instigate or continue proceedings only with the permission of a High Court Judge".

vexatious aan het verzoek wordt deze onwenselijke gang van zaken vermeden. Daarom is het nieuwe begrip *vexatious request* bedacht en opgenomen in de FOIA. Uit de wetsgeschiedenis wordt echter niet duidelijk wat dit begrip precies inhoudt, alleen dat een *vexatious request* een verzoek is *'that abuses the right in some way'*. In dit verband bieden andere bronnen uitkomst, zoals de *guidance* van de Information Commissioner. Deze Information Commissioner heeft een belangrijke rol bij de toepassing en handhaving van de FOIA.¹⁹⁴ De *guidances* (richtlijnen) die zijn vastgesteld door de Information Commissioner dienen om bestuursorganen behulpzaam te zijn bij het toepassen van hun verplichtingen in het kader van de FOIA en om een goede toepassing van de FOIA te bevorderen. Volgens de Information Commissioner komt het begrip *vexatious request* een eigen betekenis toe, los van bestaande juridische begrippen als *vexatious litigant*. Het beslissen of een verzoek *vexatious* is, zou een "flexible balancing exercise" moeten zijn waarbij alle omstandigheden van het geval moeten worden meegenomen. Daarbij is de doorslaggevende vraag of kan worden aangenomen dat een verzoek leidt tot ontwrichting of ergernis zonder gerechtvaardigde oorzaak. Als hulpmiddel heeft de Information Commissioner een aantal specifieke vragen geformuleerd, zoals: Is het verzoek storend of zorgt het voor onrust onder ambtenaren?; Zou voldoen aan het verzoek een significante werklast met zich meebrengen?; enzovoorts. Verdere duidelijkheid kan worden verkregen uit de rechtspraak over het begrip *vexatious request*. Voor verzoekers staat in het Britse systeem rechtsbescherming open tegen het besluit dat een verzoek buiten behandeling zal worden gelaten omdat het *vexatious* is. De verzoeker moet dan blijkens artikel 14 FOIA eerst een klacht indienen bij de Information Commissioner, daarna kan hij indien nodig een procedure starten bij het Information Tribunal. Het Information Tribunal had ten tijde van het onderzoek van de Universiteit Utrecht uit 2010 een achttal uitspraken gedaan over de vraag of de onderhavige verzoeken terecht door het bestuursorgaan waren aangemerkt als *vexatious*. In grote lijnen betreft het Information Tribunal de volgende vragen in de beoordeling of een verzoek als *vexatious* kan worden aangemerkt: Betreft het een verzoek dat wordt gedaan in het kader van een bredere actie die wordt opgezet als reactie op een vermeende onheuse bejegening vanuit de overheid?; Betreft het informatie die al aan de burger is verstrekt?; Wijst de aard van de correspondentie op een obsessief streven naar openbaarheid?; Is de toon die in de correspondentie gehanteerd wordt agressief?; Kan in redelijkheid worden verwacht dat de correspondentie een negatief effect heeft op het welzijn van ambtenaren?; en: Vormt het verzoek een substantiële en disproportionele belasting voor het bestuursorgaan?¹⁹⁵ Uit het bekijken van die uitspraken blijkt dat de verzoeken die volgens het Information Tribunal terecht als *vexatious* zijn aangemerkt veelal zijn ingediend door personen die vanuit een verstoorde verhouding met de overheid verzoeken afvuren. Het gaat dus niet om een bepaalde groep verzoekers zoals journalisten. Ook dient te worden vastgesteld dat de motieven van de verzoeker niet geheel door het Information Tribunal buiten beschouwing worden gelaten, ondanks het uitgangspunt van de FOIA dat de *vexatiousness* ziet op het verzoek en niet op de verzoeker.

8.2 Vergelijking met Nederland

Welke conclusie kan uit het voorgaande worden getrokken met het oog op het opstellen van een vergelijkbare bepaling in de Nederlandse openbaarheidswetgeving? In ieder geval kan worden geconcludeerd dat de Engelse antimisbruikbepaling geschikt is om verzoekers die procesontwrichtend gedrag aan de dag leggen buiten de deur te houden. De Engelse situatie valt evenwel niet geheel

¹⁹⁴ In Nederland is geen dergelijke instantie speciaal voor de Wob ingesteld. Wel is onderzoek gedaan naar de vraag of dit een goede aanvulling zou zijn op ons stelsel: Van der Meulen 2006; Klingenberg 2007. In het wetsvoorstel Nieuwe Wob en in het wetsvoorstel Wet Open Overheid is het instellen van een informatiecommissaris in Nederland voorgesteld.

¹⁹⁵ Duijkersloot & Tappeiner 2010, p. 53 (eigen vertaling).

samen met die in Nederland. Er is in Engeland namelijk geen sprake van oneigenlijk gebruik van de openbaarheidswetgeving gericht op geldelijk gewin, omdat een met Nederland vergelijkbare dwangsomregeling niet aanwezig is. Daarin ligt de verklaring voor het feit dat de *vexatious requests*-doctrine vooral is geschreven met het oog op het tegengaan van procesontwrichtend gedrag en niet op het gebruiken voor een bevoegdheid anders dan waarvoor zij is verleend. Dit betekent echter niet dat een vergelijkbare regeling daarom niet in Nederland zou kunnen worden ingevoerd. Er zal echter rekening moeten worden gehouden met dit verschil bij het opstellen van de tekst van de antimisbruikbepaling. Het is daarbij goed denkbaar dat in ons stelsel het oneigenlijk gebruiken van een verzoek wordt omschreven als het willen gebruiken van dat verzoek voor een ander doel dan waarvoor de wetgever die bevoegdheid in het leven heeft geroepen. In het geval van de Wob is dat doel blijkens de considerans: de goede en democratische bestuursvoering. Het moge duidelijk zijn dat zowel procesontwrichtend gedrag als het gebruiken van de Wob om dwangsommen op te strijken daarmee in strijd is.

In de volgende paragraaf zal worden gekeken naar de Nederlandse wetsvoorstellen waarvan een antimisbruikbepaling onderdeel uitmaakt.

8.3 Antimisbruikbepalingen in Nederlandse wetsvoorstellen

Eerder kwam al aan de orde dat het idee om een antimisbruikbepaling in de Wob op te nemen in 2012 onderwerp is geweest van verschillende wetsvoorstellen. In §5.4.3 kwam aan de orde dat in het Wetsvoorstel aanpassing Wob een dergelijke bepaling is opgenomen en in §5.4.4 kwam aan de orde dat een vergelijkbare bepaling is opgenomen in het wetsvoorstel Wet Open Overheid (voorheen: wetsvoorstel Nieuwe Wob). Deze bepalingen zijn ongeveer zo opgesteld als omschreven in de vorige paragraaf: misbruik wordt gedefinieerd als het gebruiken van een Wob-verzoek anders dan voor het daadwerkelijk ontvangen van informatie.

In de Ontwerp-Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel aanpassing Wob wordt expliciet aangehaakt bij het hierboven beschreven onderzoek van de Universiteit Utrecht, en bij het Verdrag van Tromsø en het verdrag van Aarhus waarin ook vergelijkbare regelingen zijn opgenomen.¹⁹⁶ Vervolgens wordt gesteld dat het uitgangspunt dat bij een Wob-verzoek geen belang hoeft te worden gesteld in stand kan blijven. Oneigenlijke verzoeken moeten evenwel buiten behandeling kunnen worden gelaten, waarbij het wetsvoorstel twee categorieën onderscheidt: enerzijds het niet willen meewerken aan het specificeren van het verzoek en anderzijds een verzoek dat gericht is op een ander doel dan het daadwerkelijk ontvangen van informatie. Bij het uiteenzetten van die laatste categorie wordt wederom aangesloten bij de Engelse regeling.¹⁹⁷

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Wet Open Overheid wordt tevens met verwijzing naar het onderzoek naar het Engelse stelsel een vergelijkbare antimisbruikbepaling voorgesteld.¹⁹⁸ Dit wetsvoorstel kiest evenwel een beduidend andere invalshoek dan het Wetsvoorstel aanpassing Wob. Waar het Wetsvoorstel aanpassing Wob het huidige regime nog toereikend acht en enkel beoogt om aan enkele knelpunten het hoofd te bieden, is de gedachte achter het wetsvoorstel Wet Open Overheid dat de geldende openbaarheidswetgeving niet meer voldoet aan de eisen van onze moderne, digitaliserende samenleving. De opstellers lijken voorts vooral de mening te zijn toegedaan dat overheden transparanter zouden moeten worden gemaakt.¹⁹⁹ Ondanks deze invalshoek zien ook de opstellers van dit wetsvoorstel aanleiding om een antimisbruikbepaling op te nemen. De reikwijdte hiervan is echter een stuk beperkter ten opzichte van de antimisbruikbepaling in het

¹⁹⁶ Memorie van Toelichting Wet aanpassing Wob, p. 4-5 (zie onder Internetbronnen).

¹⁹⁷ Idem, p. 8-9.

¹⁹⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 14-15.

¹⁹⁹ Idem, p. 3-5.

Wetsvoorstel aanpassing Wob. In dit wetsvoorstel wordt, anders dan in het Wetsvoorstel aanpassing Wob, vooropgesteld dat misbruik maar weinig voorkomt.²⁰⁰ Daarom is een antimisbruikbepaling wel gewenst, maar dient deze vooral niet te verworden tot een verkapte uitzonderingsgrond, aldus de opstellers.²⁰¹ De gevallen waarin een bestuursorgaan toepassing zou kunnen geven aan deze bepaling zijn dan ook beperkt. Ook in dit wetsvoorstel wordt gesproken over gevallen waarin de verzoeker kennelijk een ander doel nastreeft dan het ontvangen van informatie, maar blijkens de toelichting bij dit wetsvoorstel wordt daarbij enkel gedacht aan gevallen waarin er overduidelijk geen sprake is van een bestuurlijke aangelegenheid. Bovendien moet het bestuursorgaan, als het gebruik wil maken van de mogelijkheid om het verzoek buiten behandeling te laten, aannemelijk kunnen maken dat er inderdaad sprake is van misbruik. Hiervoor krijgt dat bestuursorgaan voorts maar twee weken de tijd.²⁰² Op deze manier wordt de antimisbruikbepaling mijns inziens een wassen neus. Als de gevallen waarin bestuursorganen gebruik kunnen maken van de antimisbruikbepaling al op voorhand wordt beperkt tot gevallen waarin er overduidelijk geen sprake is van een bestuurlijke aangelegenheid, blijft er niet veel over. Dit begrip wordt door de ABRvS namelijk erg ruim geïnterpreteerd.²⁰³ Ten tweede zal het voor het bestuursorgaan erg lastig blijken om aannemelijk te kunnen maken dat er sprake is van misbruik. Omdat een verzoeker bij zijn aanvraag ex art. 3 Wob geen belang hoeft te stellen, zullen er daartoe namelijk weinig aanknopingspunten in het verzoek te vinden zijn.²⁰⁴ Een antimisbruikbepaling als deze zal dus maar in een heel klein aantal gevallen van pas komen. Overigens is opvallend aan het wetsvoorstel Wet Open Overheid dat daarin ook wordt voorgesteld om de Wob los te koppelen van de Wet dwangsom.²⁰⁵ Hiertoe is recentelijk ook het wetsvoorstel Wet voorkomen misbruik Wob opgesteld, waarvan de internetconsultatie inmiddels ten einde is.

Recentelijk is nog op een derde plaats een voorstel gedaan tot het opstellen van een antimisbruikbepaling. Het betreft evenwel geen wetsvoorstel, maar de studiemiddag van de VAR Vereniging voor Bestuursrecht van woensdag 5 november 2014.²⁰⁶ Aldaar werd aangesloten bij de in het belastingrecht reeds bekende *fraus legis*-doctrine uit het Halifax-arrest van het Europese Hof.²⁰⁷ De voorgestelde bepaling luidde uiteindelijk: “Van misbruik van recht is sprake wanneer (rechts)handelingen, hoewel zij formeel binnen het kader van de toepasselijke wettelijke bepalingen blijven, ertoe leiden dat aan de (rechts)handelingen een gevolg wordt verbonden dat strijdig is met het door de bepalingen beoogde doel, en uit een geheel van objectieve factoren blijkt dat het wezenlijke doel van de betrokken handelingen erin bestaat dit gevolg te verkrijgen.” Ook op deze manier wordt misbruik dus omschreven als het aanwenden van een bevoegdheid voor een ander doel dan waarvoor deze is gegeven.

Hiermee is duidelijk dat de Nederlandse voorstellen lering hebben getrokken uit het onderzoek naar buitenlandse stelsels en dat tegelijkertijd tegemoet lijkt te kunnen worden gekomen aan de kenmerken die specifiek zijn voor ons stelsel. In het hierna volgende zal worden bekeken hoe dit alles zou kunnen worden gedestilleerd tot een goede regeling. Alvorens dat te doen zal echter eerst worden bekeken of er niet toch mogelijke kanttekeningen moeten worden meegenomen bij het opstellen van een antimisbruikbepaling.

²⁰⁰ Idem, p. 14-15.

²⁰¹ Idem, p. 39.

²⁰² Idem, p. 79. Tegen dat besluit zou bezwaar, beroep en hoger beroep open moeten staan.

²⁰³ Zie §3.1.2.

²⁰⁴ Ook Wildeboer 2014 is van mening dat de antimisbruikbepaling zoals deze in het wetsvoorstel Wet Open Overheid wordt voorgesteld ontoereikend is (p. 96).

²⁰⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 36-37.

²⁰⁶ Zie voor een verslag van deze studiemiddag: Thijssen, Korzelijs, Schuurmans & Van Leijenhorst 2015.

²⁰⁷ HvJ EU 21 februari 2006, no. C-255/02 (*Halifax*).

8.4 Kanttekeningen bij het invoeren van een antimisbruikbepaling

Een eerste kanttekening die bij het invoeren van een antimisbruikbepaling kan worden geplaatst, is gelegen in het feit dat bestuursorganen voor de taak komen te staan om te beoordelen of een verzoek al dan niet gericht is op het daadwerkelijk ontvangen van informatie. Daarbij liggen meerdere gevaren op de loer. Het grootste gevaar is dat bestuursorganen te lichtvaardig overgaan tot het buiten behandeling laten van een verzoek wegens oneigenlijk gebruik. In de vorige paragraaf werd al benoemd dat Wob-verzoeken doorgaans weinig aanknopingspunten voor deze beoordeling zullen bieden, omdat bij een dergelijk verzoek geen belang hoeft te worden gesteld.

In de praktijk blijkt echter dat oneigenlijke verzoeken regelmatig al snel te herkennen zijn. Dit werd op de hierboven aangehaalde bijeenkomst van de VAR ook duidelijk gemaakt door Jurien Korzelius, werkzaam als juridisch adviseur bij de Gemeente Amsterdam.²⁰⁸ Het gaat dan bijvoorbeeld om verzoeken waarbij een zeer grote hoeveelheid onbenullige informatie wordt opgevraagd, zoals een inventarisatie van alle hele en halve klinkers die in de straten van de Gemeente Amsterdam liggen. Of het gaat om verzoeken die verdekt worden opgesteld zodat er overheen wordt gelezen, bijvoorbeeld in een sollicitatiebrief. Ook worden er weleens twee verzoeken ingediend die op het eerste gezicht hetzelfde lijken te zijn, maar waarin na het verstrijken van de termijn toch een miniem verschil blijkt te zitten. Het is niet uitzonderlijk dat deze verzoeken worden ingestuurd op tijden waarop er minder mensen aan het werk zijn, zoals in de vakantieperiode of tijdens de feestdagen.²⁰⁹ Daarnaast kan, binnen de praktijk van de (korpschef van de) politie, een bestuursorgaan dat de laatste jaren ook veel te maken krijgt met Wob-verzoeken, worden gedacht aan gemachtigden die op no cure no pay-basis voor een groot aantal cliënten Wob-verzoeken indient. Dit gebeurt dan in het kader van een boetebeschikking op grond van de Wahv,²¹⁰ zagezegd om met de opgevraagde informatie een beter verweer in de boeteprocEDURE op te kunnen zetten. Het eigenlijke doel is echter het opstrijken van dwangsommen en proceskosten. Er zijn inmiddels een aantal van dergelijke *repeat players* die deze gang van zaken tot hun fulltime baan hebben gemaakt, hetgeen ze van een aardig inkomen voorziet.²¹¹

Het wordt voor bestuursorganen pas lastig om deze beoordeling te maken als een verzoek niet dergelijke aanknopingspunten biedt, terwijl het vermoeden van oneigenlijk gebruik wel aanwezig is. Vooral voor dergelijke gevallen moet de antimisbruikbepaling met waarborgen omkleed zijn, zodat bestuursorganen de regeling alleen gebruiken waar deze daadwerkelijk voor bedoeld is, en niet om bijvoorbeeld alle omvangrijke verzoeken buiten behandeling te laten om tijd te besparen. De Ontwerp-Memorie van Toelichting van het Wetsvoorstel Wet aanpassing Wob wijst er in dit verband op dat met het woordje 'kennelijk' in het aldaar voorgestelde artikel 3a wordt bedoeld dat het bestuursorgaan aannemelijk moet kunnen maken dat er sprake is van een oneigenlijk verzoek.²¹² Dat is al een goed begin, maar juist vanwege het feit dat het verzoek hiervoor vaak weinig aanknopingspunten zal bieden, is dit mijns inziens niet voldoende. Bovendien zou de bepaling worden uitgehold als er enkel gebruik van kan worden gemaakt als een bestuursorgaan aannemelijk moet kunnen maken dat er sprake is van oneigenlijk gebruik.²¹³ In plaats hiervan zou kunnen worden gedacht aan het inbouwen van een mogelijkheid voor de verzoeker om onverwijld in de gelegenheid te worden gesteld om bij een vermoeden van oneigenlijk gebruik in overleg te treden met het bestuursorgaan om zo het tegendeel

²⁰⁸ Thijssen, Korzelius, Schuurmans & Van Leijenhorst 2015.

²⁰⁹ Dit werd ook signaleerd in Schueler e.a. 2013, p. 13.

²¹⁰ Zie voetnoot 135.

²¹¹ Zie hierover ook de recente jurisprudentie van de ABRvS die in §6.3 wordt besproken.

²¹² Ontwerp-MvT Wetsvoorstel aanpassing Wob, p. 9.

²¹³ Een punt dat dus ook door Wildeboer werd aangekaart in het licht van het wetsvoorstel Wet Open Overheid, zie voetnoot 193.

kenbaar te maken.²¹⁴ Net als in het Engelse stelsel zal het hierdoor wellicht niet mogelijk zijn om het belang van de verzoeker volledig buiten beschouwing te laten. De gevallen waarin dit gebeurt, zullen echter waarschijnlijk niet hoog in aantal zijn. Daarom kan naar mijn mening ook niet worden gesteld dat art. 3, lid 3, Wob – waarin het uitgangspunt is neergelegd dat een verzoeker geen belang hoeft te stellen – in de weg staat aan het invoeren van een antimisbruikbepaling.²¹⁵ Bovendien zal een verzoeker die toch serieus naar informatie op zoek blijkt te zijn er geen probleem mee hebben om het motief van zijn verzoek nader toe te lichten. Als hij een dergelijke toelichting niet geeft, zou dit er immers toe kunnen leiden dat hij de informatie niet krijgt. Naast het willen verhullen van oneigenlijk gebruik zou een andere reden voor het weigeren om een verzoek nader toe te lichten kunnen zijn dat de verzoeker vraagt om informatie aangaande een kwestie die voor hem gevoelig ligt. Gevallen waarin dit speelt zouden mijns inziens echter geen reden mogen zijn om niet over te gaan tot het invoeren van deze systematiek, omdat informatie die wordt verkregen als reactie op een Wob-verzoek niet voor de verzoeker persoonlijk, maar voor eenieder openbaar wordt.²¹⁶ Met andere woorden: het heeft geen zin om in de aanvraagfase geheimzinnig te doen over de precieze achtergrond van een verzoek, aangezien de verzochte informatie na een positieve beschikking alsnog ‘op straat’ komt te liggen. Als een verzoeker nadien alsnog wordt geconfronteerd met het besluit dat zijn verzoek buiten behandeling zal worden gelaten, zal tegen dat besluit de reguliere rechtsbeschermingsweg van bezwaar, beroep en hoger beroep open moeten staan.

Een tweede kanttekening die bij deze mogelijkheid dient te worden geplaatst, is dat met de invoering van een antimisbruikbepaling nog niet de mogelijkheid voor verzoekers om dwangsommen te innen wordt weggenomen. Met andere woorden: met het invoeren van de mogelijkheid voor het bestuursorgaan om een verzoek buiten behandeling te laten is nog niet bereikt dat dit besluit altijd op tijd zal worden genomen. De Wet dwangsom is er juist gekomen omdat uit ervaringen in de praktijk gebleken is dat bestuursorganen vaak te laat reagerden. Het is dus nog steeds mogelijk dat verzoekers de Wob gebruiken om er geld aan te verdienen, dit zal evenwel alleen slagen als het bestuursorgaan verzuimt om op tijd het besluit te nemen om dergelijke verzoeken buiten behandeling te laten. Deze kanttekening zal zijn relevantie dan ook vanzelf verliezen als bestuursorganen een goed gebruik van de antimisbruikbepaling in hun dagelijkse gang van zaken hebben opgenomen.

8.5 Plaats van de antimisbruikbepaling

In het voorgaande is getracht te betogen dat het wenselijk is om een antimisbruikbepaling in te voeren om oneigenlijk gebruik van de Wob tegen te gaan, en dat aan de kanttekeningen die hiertegen zouden kunnen worden ingebracht het hoofd kan worden geboden. De vraag die nog rest, is op welke plaats deze bepaling precies zou moeten worden opgenomen. In de hiervoor besproken buitenlandse stelsels en binnenlandse initiatieven ging het namelijk steeds om een bepaling in de openbaarheidswetgeving. Ons stelsel van bestuurs(proces)recht kent echter het gegeven dat de Awb dient als een – voornamelijk formeelrechtelijk – kader waarbinnen de verschillende – voornamelijk materieelrechtelijke – bijzondere delen van het bestuursrecht kunnen bewegen. Het ligt daarom mijns inziens in de rede om een processuele aanpassing als de onderhavige in de Awb te regelen. Dit zou ook gelijk als voordeel

²¹⁴ Hiermee zou eenzelfde strategie worden gekozen als in artikel 4:5 Awb, waarin bestuursorganen de mogelijkheid krijgen om een beschikking buiten behandeling te laten als er bijvoorbeeld te weinig gegevens voorhanden zijn. De aanvrager dient dan wel eerst in de gelegenheid te worden gesteld om de gegevens aan te vullen.

²¹⁵ Zoals hierboven uiteen is gezet, wordt er in het Wetsvoorstel aanpassing Wob eenzelfde redenering gevolgd.

²¹⁶ ABRvS 25 april 2000, *JB* 2000, 142; Damen 2009, p. 286.

hebben dat de bepaling kan worden benut in gevallen waarin anders dan met Wob-verzoeken wordt geprobeerd om het bestuursprocesrecht oneigenlijk te gebruiken.²¹⁷

Ook Willems-Dijkstra en Van der Leek hebben zich uitgesproken voor het opnemen van een antimisbruikbepaling in de Awb. Zij stellen eveneens dat de bestaande modaliteiten voor misbruik van recht in het bestuursprocesrecht ontoereikend zijn en dat er vraagtekens kunnen worden geplaatst bij het aanwenden van de civiele doctrine. Vervolgens menen zij dat alleen een wettelijke regeling in de Awb een effectief en duidelijk signaal kan afgeven aan verzoekers dat tegen oneigenlijk gebruik zal worden opgetreden.²¹⁸

Daalder heeft in reactie daarop een kritisch geluid laten horen.²¹⁹ Hij heeft gesteld dat er voor het invoeren van een antimisbruikbepaling niet genoeg *communis opinio* aanwezig zou zijn. Daarom stelt hij voor om eerst over te gaan tot het invoeren van een antimisbruikbepaling in de Wob, welke eventueel zou kunnen worden verplaatst naar de Awb als daar succesvolle resultaten mee worden behaald. Ook merkt hij op dat het invoeren van een antimisbruikbepaling een wijziging zou betekenen in de verhouding overheid-burger zoals de wetgever deze bij het opstellen van de Awb voor ogen had: een relatie met een zekere wederkerigheid.

Zelfs in het geval dat er inderdaad niet genoeg *communis opinio* zou bestaan voor het invoeren van een antimisbruikbepaling, zijn de argumenten van Daalder op dit punt mijns inziens niet overtuigend. De rechtspraak laat namelijk zien dat de behoefte aan een bruikbare, brede oplossing voor oneigenlijk gebruik van de Wob zeer gewenst is. Nu er een wetsvoorstel ligt om de Wob los te koppelen van de Wet dwangsom en nu de Afdeling toestaat dat de civielrechtelijke doctrine van misbruik van recht kan worden aangewend, is er al enigszins druk van de ketel gehaald. Het is de hoop van ondergetekende dat de denkruimte die hierdoor is ontstaan zal worden gebruikt om nog eens kritisch te reflecteren op de ingeslagen weg²²⁰, en dat door die reflectie het inzicht zal ontstaan dat niet deze keuzes, maar het opnemen van een antimisbruikbepaling het beste antwoord is. Het zou kosten, moeite en tijd besparen om daartoe gelijk een mooie bepaling in de Awb op te nemen, in plaats van eerst te experimenteren met een bepaling in de Wob. Dit zal een doctrine worden die met de nodige voorzichtigheid dient te worden toegepast, onder meer gezien het recht op toegang tot de rechter zoals dat is neergelegd in art. 6 EVRM. Het aantal gevallen waarin de bepaling zal worden toegepast, zal daarom gering in aantal blijven. In het gros van de gevallen zal de relatie overheid-burger zoals de Awb-wetgever deze voor ogen had dan ook ongewijzigd blijven.

In het hiernavolgende hoofdstuk zal worden getracht om – met inachtneming van het voorgaande – te komen tot een aanbeveling aan de wetgever tot het opnemen van een regeling in de Awb.

²¹⁷ Zo gaan er geluiden op dat ook de mogelijkheid van het maken van bezwaar tegen Woz-beschikkingen oneigenlijk wordt gebruikt. Eveneens kan worden gedacht aan organisaties die ‘rücksichtslos’ tegen elke vergunningverlening op het gebied van het ruimtelijk bestuursrecht bezwaar en beroep aantekenen.

²¹⁸ Willems-Dijkstra & Van der Leek 2013.

²¹⁹ Daalder 2013.

²²⁰ Hiermee is overigens al op verschillende plaatsen gestart. Zie bijvoorbeeld de onder voetnoot 159 opgenomen kritiek op het voorstel om de Wob uit te zonderen van de Wet dwangsom.

Hoofdstuk 9: Conclusie en Aanbevelingen

Aan het einde van het vorige hoofdstuk is reeds geconcludeerd dat het invoeren van een antimisbruikbepaling in de Awb mijns inziens de beste oplossing zou zijn om oneigenlijk gebruik van de Wob tegen te gaan. In dit hoofdstuk zal worden getracht om een ontwerpbeplating op te stellen, alsmede om een aantal aanbevelingen te doen aan de diverse partijen die met oneigenlijk gebruik van de Wob te maken krijgen.

9.1 Ontwerp antimisbruikbepaling

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk is het mijns inziens wenselijk om de antimisbruikbepaling in de Awb op te nemen. De vraag rest dan natuurlijk: waar precies in de Awb? Op het eerste gezicht zou kunnen worden gesteld dat – om die vraag te beantwoorden – dient te worden bepaald op welk punt in de procedure het oneigenlijk gebruik dient te worden aangepakt. Als het gaat om het oneigenlijk gebruiken van de bevoegdheid om een aanvraag in te dienen, dan ligt het in de rede om de antimisbruikbepaling op te nemen in het gedeelte van de Awb dat handelt over aanvragen. Als het gaat om het oneigenlijk gebruiken van de bevoegdheid om te procederen, dan ligt het in de rede om de antimisbruikbepaling in het gedeelte van de Awb over bezwaar en beroep op te nemen.

Mijns inziens gaat het in beginsel om het oneigenlijk gebruiken van de bevoegdheid om een aanvraag in te dienen. Dat geschiedt niet met het oog op het daadwerkelijk ontvangen van informatie, maar met het oog op het opstrijken van dwangsommen en proceskosten of met het oog op het ontregelen van een bestuursorgaan. Om twee redenen verdient het echter aanbeveling om op beide plaatsen een antimisbruikbepaling op te nemen. Ten eerste kan het opstrijken van dwangsommen en proceskosten pas worden gerealiseerd door ook na het indienen van de aanvraag stappen te ondernemen. Ten tweede zou het voor kunnen komen dat pas later in de procedure aan de orde komt dat het om een oneigenlijk verzoek gaat. In de hiervoor besproken jurisprudentie van bestuursrechters die het gebruik van de civiele doctrine van misbruik van recht afwijzen, wordt ook zowel verwezen naar de bepaling in de Awb over het buiten behandeling laten van aanvragen als naar de bepaling in de Awb over het niet-ontvankelijk kunnen verklaren van een bezwaar-of beroepschrift: artikel 4:5 en 6:6. Dat biedt mijns inziens een mooi aanknopingspunt voor de plaats van de antimisbruikbepaling.

Met inachtneming van de in het vorige hoofdstuk als noodzakelijk aangemerkte waarborgen, leidt dit tot het volgende voorstel: in het eerste lid van art. 4:5 Awb dient – onder c – het volgende te worden toegevoegd:

“...de aanvraag kennelijk is ingediend met een ander doel dan waarvoor zij is gegeven. In afwijking van het vierde lid stelt het bestuursorgaan de aanvrager daarvan onverwijld doch in ieder geval binnen twee weken in kennis. De aanvrager wordt daarbij in de gelegenheid gesteld om binnen een door het bestuursorgaan vast te stellen termijn aannemelijk te maken dat de aanvraag wel met een redelijk doel is ingediend.”

Vervolgens dient in art. 6:6 van de Awb – onder c – het volgende te worden toegevoegd:

“...de aanvraag die aan het bezwaar- of beroepschrift ten grondslag ligt is ingediend met een ander doel dan waarvoor zij is gegeven als bedoeld in artikel 4:5, lid 1, onder c.”

9.2 Aanbevelingen

Naast dit voorstel zou ik graag de volgende partijen die te maken krijgen met oneigenlijk gebruik van de Wob het volgende willen aanbevelen:

Aan bestuursorganen: het stroomlijnen van de manier van afhandelen van Wob-verzoeken kan het probleem van oneigenlijk gebruik weliswaar niet wegnemen, het kan wel zorgen voor een verlichting van de werklust. Daarom kan het investeren in extra mankracht en kennis van zaken onder omstandigheden aanbeveling verdienen, doch niet in die mate dat daarmee onevenredig veel kosten gemoeid zouden zijn.

Aan bestuursrechters: met het toepassen van de civiele doctrine van misbruik van recht in zaken waarin oneigenlijk gebruik van de Wob aan de orde is, wordt de Awb gepasseerd. Daarom verdient het aanbeveling om met deze beginnende lijn van jurisprudentie te breken. Hetzelfde geldt voor de lijn van jurisprudentie waarin wordt gesteld dat een verzoek pas als een Wob-verzoek kan worden aangemerkt zodra er in dat verzoek expliciet melding van de Wob wordt gemaakt, nu daarmee de bedoeling van de wetgever bij art. 3 Wob wordt miskend.

Aan de wetgever: naast het invoeren van de hiervoor opgestelde antimisbruikbepalingen verdient het aanbeveling om het wetsvoorstel Wet voorkomen misbruik Wob geen doorgang te laten vinden, nu met het uitzonderen van de Wob op de Wet dwangsom de goeden onder de kwaden zullen lijden.



Literatuur

Backx 1987

A. Backx, 'Openbaarheid als beperking van het auteursrecht?', *NJB* 1986, p. 11.

Bakker 2014

F.S. Bakker, 'Misbruik van de Wet openbaarheid van bestuur. Hoe de rechter dit kan aanpakken', *NJB* 2014/137.

Barkhuysen 2014

T. Barkhuysen, 'Remedies tegen misbruik van bestuursrecht', *NJB* 2014/1675, nr. 3, p. 2227.

Beers 1987

A.A.L. Beers, *Commentaar op het voorstel voor een nieuwe Wet Openbaarheid van Bestuur*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1987.

Biesheuvel e.a. 1970

B.W. Biesheuvel, J. van Putten & J. Prillewitz, *Openbaarheid, openheid. Rapport van de commissie heroriëntatie overheidsvoorlichting*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1970.

Biesheuvel e.a. 1983

B.W. Biesheuvel e.a., *Openbaarheid tussen gunst en recht, eindrapport van de Evaluatiecommissie wet Openbaarheid*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1983.

Burkens e.a. 2006

M.C. Burkens e.a., *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Een inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006.

Daalder 2011

E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

Daalder 2013

E.J. Daalder, 'Reactie artikel Willems-Dijkstra en Van der Leek', *NTB* 2013/8.

Daalder 2014

E.J. Daalder, 'Toegang tot overheidsinformatie en meer transparantie vanuit Europa', in: B.J. Schueler & R.J.G.M. Widdershoven (red.): *Europeanisering van het algemeen bestuursrecht* (Jubileumbundel VAR Vereniging voor Bestuursrecht), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2014, p. 137-147.

Damen 2009

L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht Deel 1, Systeem, Bevoegdheid, Bevoegdheidsuitoefening, Handhaving*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2009.

Duijkersloot & Tappeiner 2011

A.P.W. Duijkersloot & I.U. Tappeiner, 'Antimisbruikregelingen van openbaarheidswetgeving', *NTB* 2011/21.

Duijkersloot & Tappeiner 2010

A.P.W. Duijkersloot & I.U. Tappeiner, *Vexatious requests: antimisbruikbepalingen van openbaarheidswetgeving. Een onderzoek naar de regeling in het Verenigd Koninkrijk en enkele andere landen die het Raad van Europa-verdrag inzake toegang tot documenten hebben ondertekend*, Utrecht (Afdeling Staats- en bestuursrecht Universiteit Utrecht): 18 januari 2010.

Elzinga 1999

D.E. Elzinga, 'Correspondentie IOC-kwestie is Vertrouwelĳk', *BB* 1999-16, p. 27.

De Graaf 2006

K.J. de Graaf, 'Misbruik van bestuursprocesrecht', *NTB* 2006/2, p. 41-49.

Van Haeften, Wils & Grimmĳus 2010

M. van Haeften, J. Wils & T. Grimmĳus, *Onderzoek omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken. Aantallen, kenmerken en wijze van afhandeling. Eindrapport*, Zoetermeer: Research voor Beleid 2010.

Van Heuven Goedhart e.a. 1946

G.-J. van Heuven Goedhart & H.F.L.K. van Vredenburg, *Overheidsvoorlichting. Rapport der adviescommissie overheidsbeleid inzake voorlichting, ingesteld 6 maart 1946*, Den Haag: Algemeene Landsdrukkerij 1946.

Huijgen 2013

W.G. Huijgen, 'Burgerlijk Wetboek, Misbruik van bevoegdheid bij: Burgerlijk Wetboek Boek 3, Artikel 13 [Misbruik van bevoegdheid]', in: J.H. Nieuwenhuis, C.J.J.M. Stolker & W.L. Valk: *Tekst & Commentaar Burgerlijk Wetboek*, Deventer: Kluwer 2013.

Klingenberg 2007

A.M. Klingenberg, 'Naar een Commissariaat voor overheidsinformatie?', *NTB* 2007/20.

Kortmann 2000

C.A.J.M. Kortmann, 'Vaderlandse mystiek', *NJB* 2000, p. 13 – 14.

Van der Kwaak 2002

D.J. van der Kwaak, 'Kan procederen onrechtmatig zijn?', *WPNR* 2002/6500, p. 579-585.

Van der Laan 2012

L.L. van der Laan, 'Verslag VAR-bijeenkomst 'Naar een nieuwe Wob'', *NTB* 2012/40.

Maas-Cooymans & Van der Sluis 2010

M.G.J. Maas-Cooymans & C.N. van der Sluis, 'Wet openbaarheid van bestuur in de praktijk', *Gst.* 2010/24.

De Meij 1993

J.M. de Meij, 'De grens tussen openbaarheid en geheimhouding', *NTB* 1993-8, p. 269 – 276.

Mesters & Oldenziel 2003

W.J. Mesters & H.A. Oldenziel, 'Openbaarheid van milieu-informatie na Aarhus', *NTB* 2003, p. 221-230.

Van der Meulen 2006

B.M.J. van der Meulen, *Voorontwerp Algemene Wet Overheidsinformatie*, Wageningen: juli 2006.

Van der Meulen 2011

B.M.J. van der Meulen, 'Bijzonder smakelijk bestuursrecht', *NTB* 2011/45.

Prins e.a. 2004

J.E.J. Prins e.a., *Over wetten en praktische bezwaren. Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur*, Tilburg: januari 2004.

Schueler e.a. 2013

B.J. Schueler e.a., *Evaluatie van een drietal versnellingsinstrumenten uit de Awb*, Den Haag: WODC 2013.

Slooijer & Smallenbroek 2012

J. Slooijer & A.J.H. Smallenbroek, *Monitor wet dwangsom. Eindrapport*, Amersfoort: BMC 2012.

Snijders, Klaassen & Meijer 2011

H.J. Snijders, C.J.M. Klaassen & G.J. Meijer, *Nederlands burgerlijk procesrecht*, Deventer: Kluwer 2011 (vijfde druk).

Thijssen, Korzelius, Schuurmans & Van Leijenhorst 2015

P.A. Thijssen, J. Korzelius, Y.E. Schuurmans & G.J. van Leijenhorst, 'Misbruik van recht: taak voor wetgever of voor rechter en bestuur?', *NTB* 2015/3.

Timmermans 2013

L.J.M. Timmermans, 'Afkoop Wob-verzoeken', *Gst.* 2013/90.

Verkade 1993

D.W.F. Verkade, 'Wob en auteursrecht', *Mediaforum* 1993, p. 1.

Van der Wiel 2004

B.T.M. van der Wiel, '"Anti-suit injunction" toegewezen', *NbBW* 2004/12, p. 178-180.

Van der Wiel 2005

B.T.M. van der Wiel, 'Onrechtmatig procederen', *WPNR* 2005/6618, p. 317-325.

Wildeboer 2014

L.J. Wildeboer, 'Anti-misbruikbepaling, op hoop van zegen!', *Mediaforum* 2014/4, p. 94-96.

Willems-Dijkstra & Van der Leek 2013

T.A. Willems-Dijkstra & D.T. van der Leek, 'Misbruik van (proces)recht in het bestuursrecht. Onevenredige werkbelasting door veelklagers', *NTB* 2013/7.

Winter 2014

H.B. Winter (red.), *Afrekenen met de Wob! Onderzoek naar oneigenlijk gebruik van de Wet openbaarheid van bestuur bij gemeenten en politie*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen februari 2014.

Internetbronnen

Laatst geraadpleegd op 20 april 2015.

De Boer 2014

J.A. de Boer, 'Misbruik van de Wob', *Publiekrecht & Politiek* 19 november 2014, <http://www.publiekrechtropolitiek.nl/misbruik-van-de-wob/>.

Drahmann 2014

A. Drahmann, 'Internetconsultatie gestart: wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur ter voorkoming van misbruik', *Stibbe-blog* 8 augustus 2014, <http://www.stibbe.com/en/news/2014/august/annemarie-drahmann-internetconsultatie-gestart-wijziging-van-de-wet-openbaarheid>.

Hirsch Ballin 2013

E.M.H. Hirsch Ballin, 'De dynamiek van grondrechten. Inleiding op hoofdstuk 1 van de Grondwet', *NederlandRechtsstaat* april 2013, <http://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/artikel.html?hoofdstuk=1>.

Internetconsultatie Wet voorkomen misbruik Wob

Internetconsultatie wetsvoorstel Wet voorkomen misbruik Wob, *Internetconsultatie* 22 juli 2014, <https://www.internetconsultatie.nl/wetvoorkomenmisbruikwob>.

Kamerbrief misbruik Wet dwangsom

Kamerbrief met kabinetsreactie op de motie-Fokke/Taverne over misbruik van de Wet dwangsom, *rijksoverheid.nl* 25 juni 2014, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/06/25/kamerbrief-met-kabinetsreactie-op-motie-fokke-taverne-over-misbruik-van-de-wet-dwangsom.html>.

Memorie van Toelichting wetsvoorstel Wet aanpassing Wob

Memorie van Toelichting Wet aanpassing Wob, *overheid.nl* 2 juli 2012, <https://www.internetconsultatie.nl/wetaanpassingwob>.

Nieuwsberichten Nationale Ombudsman

Ombudsman wil meer openheid regering en afschaffing Wob, *NRC* 30 september 2011, <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/09/30/ombudsman-wil-meer-openheid-regering-en-afschaffing-wob/>; Ombudsman wil Wob afschaffen – 'alle informatie openbaar maken', *NRC* 30 mei 2013, <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/05/30/ombudsman-wil-wet-openbaarheid-bestuur-afschaffen/>.

Parlementaire Geschiedenis Awb

Pg Awb artikel 6:15, *pgawb*, <http://pgawb.nl/pg-awb-digitaal/hoofdstuk-6/6-2-overige-algemene-bepalingen-2/artikel-615/>; Pg Awb artikel 8:18, *pgawb*, <http://pgawb.nl/pg-awb-digitaal/hoofdstuk-8/8-1-algemene-bepalingen/8-1-4-wraking-en-verschoning-van-rechters/artikel-818/>.

Raad voor de Rechtspraak 2014

Advies concept wetsvoorstel wijziging Wet openbaarheid van bestuur, *rechtspraak.nl* 24 september 2014, <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Nieuws/Pages/Raad-goeden-lijden-onder-kwaden-bij-schrappen-dwangsom-uit-Wob.aspx>.

De Vries 2014

M. de Vries, 'Kabinet neemt maatregelen om misbruik Wob tegen te gaan', *AKD-blog* 26 juni 2014, <http://blogs.akd.nl/2014/kabinet-neemt-maatregelen-om-misbruik-wob-tegen-te-gaan/>.

Jurisprudentie

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 21 februari 1975, *NJ* 1975, 462 m.nt. E.A. Alkemade (*Golder/Groot Brittannië*).

EHRM 19 februari 1998, *NJ* 1999, 690 m.nt. E.J. Dommering (*Guerra/Italië*).

EHRM 16 april 2002, *NJ* 2003, 452 m.nt. E.J. Dommering (*Colas Est/Frankrijk*).

EHRM 18 mei 2004, no. 42841/02 (*Eccleston/Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 14 april 2009, *NJ* 2010, 209 m.nt. E.J. Dommering (*Társagág a Szabadágjogokért/Hongarije*).

EHRM 26 mei 2009, no. 31475/05 (*Kenedi/Hongarije*).

EHRM 28 november 2013, no. 39534/07 (*Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung/Oostenrijk*).

Hof van Justitie van de Europese Unie

HvJ EU 21 februari 2006, no. C-255/02 (*Halifax*).

Hoge Raad der Nederlanden

HR 13 maart 1936, *NJ* 1936, 415 (*Watertoren I*).

HR 2 april 1937, *NJ* 1937, 639 (*Watertoren II*).

HR 25 juni 1965, *NJ* 1966, 115 (*Televisier-arrest*).

HR 3 april 1998, *NJ* 1998, 588 m.nt. A.R. Bloembergen (*Alkemade/Hornkamp*).

HR 21 mei 1999, *NJ* 1999, 507 (*Kerkhof/Spoelstra*).

HR 7 mei 2010, *NJ* 2010, 556 m.nt. Th.M. de Boer.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 20 mei 1994, *AB* 1995, 52.

ABRvS 3 oktober 1996, *AB* 1996, 474 m.nt. A.F.M. Brenninkmeijer.

ABRvS 3 maart 1998, *AB* 1998, 435 m.nt. I.C. van der Vlies.

ABRvS 25 november 1999, *AB* 2000, 393 m.nt. S.E. Zijlstra.

ABRvS 25 april 2000, *JB* 2000, 142.

ABRvS 25 april 2000, *AB* 2000, 210 m.nt. S.E. Zijlstra.

ABRvS 19 juni 2002, *Gst.* 2002, 7174, 10 m.nt. R. Kooper.

ABRvS 3 juli 2002, *AB* 2002, 396 m.nt. C.M. Bitter.

ABRvS 17 juli 2002, *AB* 2002, 375 m.nt. E.J. Daalder.

ABRvS 4 december 2002, *AB* 2003, 406 m.nt. I. Sewandono.

ABRvS 18 december 2002, *JB* 2003/40.

ABRvS 19 maart 2003, *AB* 2003, 301 m.nt. H. Peters.

ABRvS 16 juli 2003, no. 200301382/1.

ABRvS 6 mei 2004, *AB* 2004, 201 m.nt. P.J. Stolk.

ABRvS 1 september 2004, *AB* 2004, 377 m.nt. P.J. Stolk.

ABRvS 8 februari 2006, *JB* 2006/93.

ABRvS 31 mei 2006, *AB* 2006, 329 m.nt. P.J. Stolk.

ABRvS 11 april 2007, *AB* 2007, 184 m.nt. P.J. Stolk.

ABRvS 6 juni 2007, *AB* 2008, 143 m.nt. H. Peters.

ABRvS 20 juni 2007, *AB* 2007, 329 m.nt. P.J. Stolk.

ABRvS 19 september 2007, *AB* 2007, 374 m.nt. P.J. Stolk.

ABRvS 9 april 2008, *JB* 2008/124 m.nt. G. Overkleef-Verburg.

ABRvS 29 april 2008, *AB* 2008, 209 m.nt. E.J. Daalder.

ABRvS 4 juni 2008, *AB* 2008, 232 m.nt. P.J. Stolk.

ABRvS 23 juli 2008, *AB* 2009, 73 m.nt. C.M. Bitter.

ABRvS 30 juli 2008, no. 200707974/1.

ABRvS 21 januari 2009, AB 2009, 93 m.nt. P.J. Stolk.
ABRvS 21 januari 2009, AB 2009, 94 m.nt. E.J. Daalder.
ABRvS 18 februari 2009, AB 2009, 164 m.nt. B.W.N. de Waard.
ABRvS 25 maart 2009, AB 2009, 300 m.nt. A.P.W. Duijkersloot.
ABRvS 27 mei 2009, AB 2009, 232 m.nt. P.J. Stolk.
ABRvS 1 juli 2009, AB 2009, 288 m.nt. P.J. Stolk.
ABRvS 12 augustus 2009, AB 2008, 383 m.nt. P.J. Stolk.
ABRvS 14 oktober 2009, AB 2009, 390 m.nt. P.J. Stolk.
ABRvS 4 november 2009, AB 2010, 28 m.nt. P.J. Stolk.
ABRvS 16 december 2009, no. 200904496/1/H3.
ABRvS 3 februari 2010, no. 200902823/1/H3.
ABRvS 20 oktober 2010, AB 2010, 336 m.nt. P.J. Stolk.
ABRvS 20 oktober 2010, AB 2011, 21 m.nt. P.J. Stolk.
ABRvS 8 december 2010, AB 2011, 55 m.nt. P.J. Stolk.
ABRvS 15 december 2010, AB 2011, 33 m.nt. P.M.J. de Haan.
ABRvS 19 januari 2011, AB 2011, 148 m.nt. E.J. Daalder.
ABRvS 16 februari 2011, AB 2011, 99 m.nt. P.J. Stolk.
ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6945.
ABRvS 30 mei 2012, Gst. 2012, 80 m.nt. C.N. van der Sluis.
ABRvS 5 juni 2013, Gst. 2013, 80 m.nt. C.N. van der Sluis.
ABRvS 11 september 2013, Gst. 2013, 128.
ABRvS 13 november 2013, Gst. 2013, 129 m.nt. C.N. van der Sluis.
ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4135.
ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4185.
ABRvS 19 november 2014, Gst. 2014, 124 m.tn. C.N. van der Sluis & M.A.J. West, JB 2014, 246 m.nt. J. Korzelius & Y.E. Schuurmans.

Voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Vzr. ABRvS 13 september 1999, JB 1999, 268.

Afdeling rechtspraak van de Raad van State
ARRvS 5 maart 1982, AB 1982, 352 m.nt. P.J. Stolk.
ARRvS 30 september 1985, AB 1987, 43.
ARRvS 23 mei 1986, tB/S 1986, nr. 99 m.nt. J.M. de Meij.
ARRvS 27 mei 1986, AB 1987, 536.
ARRvS 5 december 1986, AB 1987, 525 m.nt. H.J. de Ru.
ARRvS 31 januari 1989, AB 1989, 277 m.nt. H.J. de Ru.

Voorzieningenrechter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State
Vzr. ARRvS 15 juni 1982, AB 1983, 66.
Vzr. ARRvS 14 september 1988, no. R01882677/S171.

Centrale Raad van Beroep
CRvB 12 juli 2001, JB 2001, 222.
CRvB 1 maart 2010, AB 2010, 100 m.nt. H.E. Bröring.

College van Beroep voor het Bedrijfsleven
CBB 14 november 1996, AB 1997, 63 m.nt. J.H. van der Veen.

Gerechtshof Den Haag
Hof Den Haag 28 januari 2014, Gst. 2014, 59 m.nt. C.N. van der Sluis & M.A.J. West.

Rechtbank Middelburg

Rb. Middelburg 4 januari 2000, ECLI:NL:RBMID:2000:AB3334.

Rechtbank Rotterdam

Rb. Rotterdam 21 april 2013, *Gst.* 2013, 86 m.nt. C.N. van der Sluis.

Rb. Rotterdam 12 december 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:10241.

Rb. Rotterdam 16 december 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:9866.

Rechtbank Oost-Brabant

Rb. Oost-Brabant 26 april 2013, *AB* 2013, 323 m.nt. R. Stijnen.

Rechtbank Zutphen

Rb. Zutphen 27 september 2004, ECLI:NL:RBZUT:2004:AR3405.

Rb. Zutphen 30 december 2004, *Gst.* 2005, 125 m.nt. W.P. Adriaanse.

Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Gravenhage

Vzr. Rb. 's-Gravenhage 5 augustus 2004, *NJ* 2004, 597 (*Medinol/Cordis*).

Kamerstukken

<i>Kamerstukken II 1970/71, 10 946, nr. 1.</i>	Openheid en openbaarheid van bestuur, Geleidende brief (met als bijlage: Advies van de Raad van State).
<i>Kamerstukken II 1970/71, 10 946, nr. 2.</i>	Openheid en openbaarheid van bestuur, Nota.
<i>Kamerstukken II 1974/75, 13 418, nr. 3.</i>	Regelen betreffende de openheid en openbaarheid van bestuur (Wet openbaarheid van bestuur), Memorie van Toelichting.
<i>Kamerstukken II 1980/81, 16 035, nr. 8.</i>	Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de Koning en de ministers alsmede de staatssecretarissen, Memorie van Antwoord.
<i>Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 2.</i>	Regelen betreffende de openbaarheid van bestuur (Wet openbaarheid van bestuur), Voorstel van wet.
<i>Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3.</i>	Regelen betreffende de openbaarheid van bestuur (Wet openbaarheid van bestuur), Memorie van Toelichting.
<i>Kamerstukken II 1987/88, 19 859, nr. 6.</i>	Regelen betreffende de openbaarheid van bestuur (Wet openbaarheid van bestuur), Memorie van Antwoord.
<i>Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3.</i>	Regels inzake de bescherming van persoonsgegevens (Wet bescherming persoonsgegevens), Memorie van Toelichting.
<i>Kamerstukken II 1998/99, 26 410, nr. 3</i>	Wijziging van bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, Memorie van Toelichting.
<i>Kamerstukken II 1999/2000, 26 410, nr. 7.</i>	Nota naar aanleiding van het verslag van de commissie voor Justitie naar aanleiding van het wetsvoorstel Wijziging van bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.

Kamerstukken II 2004/05, 29 877, nr. 3.

Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en de Archiefwet 1995 ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEU L 41) en van richtlijn nr. 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEU L 156) (Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus), Memorie van Toelichting.

Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 3.

Voorstel van wet van de leden Wolfsen en Luchtenveld tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met de mogelijkheid van een dwangsom bij niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan (Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen), Memorie van Toelichting.

Kamerstukken II 2004/05, 30 214, nr. 1.

Brief van het lid Duyvendak inzake Open de oester, nota over openbaar bestuur.

Kamerstukken II 2010/11, 31 751, nr. 9.

Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet openbaarheid van bestuur en enkele andere wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (met als bijlage: Duijkersloot & Tappeiner 2010, zie onder Literatuur).

Kamerstukken II 2010/11, 32 802, nr. 1.

Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake Toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur (met als bijlage: Van Haften, Wils & Grimmus 2010, zie onder Literatuur).

Kamerstukken II 2011/12, 33 328, nr. 1.

Voorstel van wet van het lid Peters houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Nieuwe Wet openbaarheid van bestuur).

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

Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake Voorstel van wet van de leden Wolfsen en Luchtenveld tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met doeltreffende rechtsmiddelen tegen niet tijdig beslissen door bestuursorganen (Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen) (met als bijlage Slooijer & Smallenbroek 2012, zie onder Literatuur).

Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 8.

Voorstel van wet van de leden Voortman en Schouw houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid): Voorstel van wet zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9.

Voorstel van wet van de leden Voortman en Schouw houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid): Memorie van Toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

Kamerstukken II 2013/14, 33 750-VI, nr. 100.

Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie inzake Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2014 (met als bijlage Schueler e.a. 2013, zie onder Literatuur).