

Consultatieverslag

Toelichting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de verwerking van de reacties die zijn verkregen uit de internetconsultatie van een concept voorstel van wet tot wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur in verband met aanvullingen ter voorkoming van misbruik.

1. Inleiding

Van 22 juli 2014 tot en met 19 augustus 2014 is een concept-voorstel van wet tot wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur in verband met aanvullingen ter voorkoming van misbruik in internetconsultatie geweest. In de internetconsultatie zijn 116 reacties ontvangen (waarvan 87 openbaar), waaronder reacties van de Nederlandse Vereniging voor Journalisten (NVJ),¹ de Nederlandse Orde van Advocaten en Bits of Freedom.

Vanwege het grote aantal reacties in de internetconsultatie is het niet mogelijk op al deze reacties afzonderlijk in te gaan. De meeste reacties sluiten op hoofdlijnen aan bij de reacties van de NVJ, de Nederlandse Orde van Advocaten en van Bits of Freedom.

Een aantal via internetconsultatie verkregen reacties had geen betrekking op het voorgelegde conceptwetsvoorstel.

Aan de via internetconsultatie ontvangen reacties is ook aandacht besteed in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede Kamer is ingediend (zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/34106/kst-34106-3>, onder 9. Consultatie)

2. Bespreking van de reacties

De via internetconsultatie verkregen reacties zijn voornamelijk kritisch van aard. Een gedeelte van de reacties luidt instemmend. In een aantal gevallen is een wijziging of aanvulling van het voorstel in overweging gegeven.

Proportionaliteit van het voorstel

In een belangrijk deel van de reacties in de internetconsultatie worden vraagtekens geplaatst bij de proportionaliteit van het voorstel. De concrete bezwaren sluiten aan bij de bezwaren die in de internetconsultatie zijn geuit door de NVJ, de Nederlandse Orde van Advocaten en Bits of Freedom. Zakelijk samengevat luidt de kritiek dat het voorstel eenzijdig is gericht op de belangen van bestuursorganen. Er is ten onrechte geen aandacht voor de burger die gediend is bij meer (actieve) openbaarheid en een snellere besluitvorming. Om die reden verkiezen de NVJ en Bits of Freedom uitdrukkelijk het bredere initiatiefvoorstel Wet open overheid boven het onderhavige wetsvoorstel. Met het buiten toepassing verklaren van de dwangsomregeling verliezen oprechte verzoekers ook een stok achter de deur om besluitvorming te versnellen. De weg van het rechtstreeks beroep bij niet tijdig beslissen wordt gezien als minder laagdrempelig vanwege het verschuldigde griffierecht en de formele vereisten die zijn verbonden aan een beroepsprocedure. Ook is gesteld dat pas op een later moment een dwangsom verschuldigd is, waardoor het verstrekken van informatie langer kan worden uitgesteld, wat met name problematisch kan zijn voor journalisten, gelet op de (gewenste) actualiteit van het nieuws. De NVJ vraagt zich dan ook af waarom betoogd wordt dat de mogelijkheid van rechtstreeks beroep voldoende zal zijn om bestuursorganen aan te sporen verzoeken tijdig af te handelen, terwijl in de memorie van toelichting bij de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen nog is opgemerkt dat de mogelijkheid van bezwaar en beroep bij het uitblijven van een beslissing een in de praktijk onvoldoende effectief middel is om op te treden tegen een stilzittend bestuursorgaan.²

¹ De NVJ en het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren hebben gereageerd gezamenlijk met het Persvrijheidsfonds, de Vereniging van Onderzoeksjournalisten en de brancheorganisatie voor nieuwsbedrijven NDP Nieuwsmedia. Om praktische redenen wordt in dit verslag steeds gesproken over (de reactie van) de NVJ.

² Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 3, p. 1.

Verder wordt de mogelijkheid om geen vergoeding van griffierecht en proceskosten toe te kennen bezwaarlijk geacht, omdat dat ertoe kan leiden dat burgers niet meer naar de rechter durven stappen en instemmen met 'een op uitstel belust bestuursorgaan'.

De Nederlandse Orde van Advocaten stelt een aantal alternatieve maatregelen voor, waarvan sommige ook door anderen naar voren zijn gebracht:

- het invoeren van een standaardformulier voor het indienen van Wob-verzoeken;
- het (door bestuursorganen) beschrijven van de weg langs welke Wob-verzoeken kunnen worden ingediend;
- het door een rechter tijdelijk uitsluiten van misbruikers van het recht dat de Wob geeft;
- de introductie van een algemene weigeringsgrond voor oneigenlijke Wob-verzoeken;
- actieve openbaarmaking moet uitgangspunt zijn.

Het kabinet onderschrijft dat aandacht voor actieve openbaarheid en snellere besluitvorming noodzakelijk is en blijft. Het bestaande wettelijke kader staat daaraan niet in de weg. Wettelijke maatregelen zijn geen noodzakelijke voorwaarde en ook geen garantie om meer actieve openbaarheid en een snellere besluitvorming te bewerkstelligen. In het kader van het Open Government Partnership wordt ingezet op meer actieve openbaarheid en op een informele aanpak en vlotte afhandeling van Wob-verzoeken. Het kabinet is van oordeel dat de journalist en de burger meer gediend zijn met deze inzet op een goede en zo spoedig mogelijke behandeling van Wob-verzoeken dan met een dwangsomregeling.

Een dwangsom kan fungeren als stok achter de deur om een tijdige behandeling te stimuleren, maar men moet de ogen niet sluiten voor het mogelijke misbruik dat in het kader van de Wob van een dwangsomregeling gemaakt kan worden.

Het kabinet erkent dat met het buiten toepassing verklaren van de dwangsomregeling een stok achter de deur verdwijnt om besluitvorming te versnellen. De alternatieve weg van het rechtstreeks beroep bij niet tijdig beslissen is ook minder laagdrempelig. Daar staat tegenover dat het op innen van dwangsommen gerichte misbruik van de Wob afbreuk doet aan goed bestuur en de kwaliteit van dienstverlening. Het wetsvoorstel ziet hierop en beoogt daarmee slechts tegemoet te komen aan de uitdrukkelijke wens van de Tweede Kamer om op zo kort mogelijke termijn maatregelen te treffen tegen het op innen van dwangsommen gerichte misbruik van de Wob.

Het kabinet is verder van oordeel dat zeker als sprake is van 'een op uitstel belust bestuursorgaan' de voorgestelde artikelen geen belemmering kunnen zijn om naar de rechter te stappen om besluitvorming af te dwingen. In een dergelijk geval zal het beroep ook een effectiever middel kunnen zijn dan de dwangsomregeling, zeker als het bedrag van de dwangsom te laag is in verhouding tot de belangen die het bestuursorgaan doen talmen. De dwangsom die de rechter kan opleggen kan hoger oplopen dan de maximale dwangsom die een bestuursorgaan kan verbeuren op grond van de dwangsomregeling die bij de Wob buiten toepassing wordt verklaard. Anders dan de NVJ kennelijk veronderstelt, heeft de passage uit de memorie van toelichting bij de Wet dwangsom over de gebrekkige effectiviteit van een beroep op de rechter geen betrekking op de huidige mogelijkheid van rechtstreeks beroep op de rechter bij niet tijdig beslissen. In de desbetreffende passage is bedoeld op de regeling van het bezwaar en beroep tegen een fictieve weigering. Daar moest voorafgaand aan het beroep op de rechter eerst de bezwarenprocedure worden doorlopen. Voor het daarop volgende beroep was ook niet voorgeschreven dat dit versneld diende te worden behandeld. Deze belangrijke beperkingen kleven niet aan de regeling van het rechtstreeks beroep op de rechter wegens niet tijdig beslissen.

Het door de Nederlandse Orde van Advocaten aangedragen alternatief om een formulier aan te bieden of zichtbaar te maken hoe de verzoeker eraan kan bijdragen dat zijn verzoek op een goede

manier wordt opgepakt, kan naar het oordeel van het kabinet inderdaad behulpzaam zijn. Uit oogpunt van goed bestuur en kwaliteit van dienstverlening is dit zelfs dienstig. Een niet onbelangrijk bezwaar van een *voorgeschreven* formulier is echter dat een mogelijk gebrekkige digitale of fysieke beschikbaarheid van het formulier de toegang tot informatie kan beperken. Ook speelt hier het praktische bezwaar een rol dat de Wob moet worden toegepast door alle bestuursorganen in Nederland, wat het werken met een vast, door alle bestuursorganen te gebruiken formulier uitvoeringstechnisch complex maakt. Voor verschillende, met name kleinere bestuursorganen, kan een zogenoemd Webformulier – in het bijzonder ook uit kosten oogpunt – problematisch zijn. Daarnaast maakt een formulier het nog steeds mogelijk om niet op informatie gerichte omvangrijke verzoeken in te dienen om dwangsommen te innen. Ook indien het bestuursorgaan voorschrijft langs welke weg het verzoek kan worden ingediend, blijven op innen van dwangsommen gerichte omvangrijke verzoeken mogelijk.

Maatregelen als het tijdelijk uitsluiten van misbruikers van het recht dat de Wob geeft en een algemene weigeringsgrond voor oneigenlijke Wob-verzoeken kunnen naar het oordeel van het kabinet slechts betrekking hebben op evidente gevallen van misbruik. Het kabinet verkiest daarnaast de eigen voorstellen boven een algemene weigeringsgrond waarbij op de een of andere manier een oordeel over het misbruik wordt neergelegd bij het bestuursorgaan. Verder is het probleem van het op innen van dwangsommen gerichte misbruik ook dat dit misbruik in concrete gevallen veelal lastig is aan te tonen. Een Wob-verzoeker hoeft immers geen belang te stellen.

Meer actieve openbaarheid zal geen invloed hebben op de omvang van het op innen van dwangsommen gerichte misbruik, nu bij dit misbruik het Wob-verzoek geheel niet gericht is op het verkrijgen van informatie. Dat neemt niet weg dat, zoals hiervoor al opgemerkt, het kabinet ook uitdrukkelijk inzet op meer actieve openbaarheid.

Noodzaak van het voorstel

In een aantal reacties worden vraagtekens geplaatst bij de omvang van het misbruik en daarmee bij de noodzaak van het wetsvoorstel. Er wordt op gewezen dat slechts in een beperkt aantal gevallen daadwerkelijk dwangsommen zijn verbeurd. Het aantal verbeurde dwangsommen zegt echter weinig tot niets over de omvang van het misbruik. Zolang het bestuursorganen aan een instrument ontbreekt om misbruik het hoofd te bieden, zal immers ook een verzoek waarvan het vermoeden bestaat dat het is gericht op het innen van dwangsommen, zo dat enigszins mogelijk is, binnen de wettelijke termijn moeten worden afgedaan

De brief van het College van procureurs-generaal van 9 april 2013 en het evaluatierapport maken zichtbaar dat diverse bestuursorganen te maken hebben met grootschalig misbruik van de dwangsomregeling in het kader van de Wob. Zolang het bestuursorganen aan een instrument ontbreekt om misbruik het hoofd te bieden, zal ook een verzoek waarvan het vermoeden bestaat dat het is gericht op het innen van dwangsommen, zo dat enigszins mogelijk is, binnen de wettelijke termijn moeten worden afgedaan. Het aantal verbeurde dwangsommen zegt daarom weinig tot niets over de omvang van het misbruik.

Verkorten van de wettelijke beslistermijn

Onder andere de NVJ wijst erop dat met het buiten toepassing verklaren van de dwangsomregeling het voor de hand zou liggen de wettelijke beslistermijn terug te brengen van vier naar twee weken.

De invoering van de dwangsomregeling in 2009 was aanleiding voor de verlenging van de beslistermijn. De verlenging is echter ingegeven door de werklast die bestuursorganen ervaren bij

de afhandeling van Wob-verzoeken. Een verkorting van de termijn zou voorbij gaan aan de ervaring van bestuursorganen dat zij steeds vaker te maken krijgen met omvangrijke verzoeken. Dergelijke verzoeken vragen veel tijd en capaciteit, ongeacht de staat van de archivering. Een beslistermijn van maximaal vier weken (inclusief verdaging) volstaat dan niet.

De NVJ gaat in haar kritiek ervan uit als zou de redelijke termijn die de bestuursrechter op grond van artikel 15a, eerste lid, van de Wob vaststelt ten minste lopen tot twee weken na de dag van de uitspraak.

Deze veronderstelling is onjuist. Indien het bestuursorgaan stelt dat de omvang of complexiteit van een verzoek aan snellere besluitvorming in de weg heeft gestaan, kan de bestuursrechter als daar aanleiding toe is de termijn die hij het bestuursorgaan nog geeft ook korter laten zijn dan twee weken.

Toetsing aan het belang

De NVJ is van oordeel dat het overleg tussen bestuursorgaan en Wob-verzoeker het gevaar in zich bergt dat de Wob-verzoeker informeel zijn belang kenbaar moet maken en pleit er dan ook voor om het overleg niet verplicht te stellen.

Het overleg tussen bestuursorgaan en Wob-verzoeker over opschorting van de beslistermijn vloeit voort uit artikel 4:15, tweede lid, onder a, van de Awb. Bij de opschorting van de beslistermijn speelt het belang van de verzoeker geen rol. Het bestuursorgaan zal duidelijk moeten maken hoeveel tijd gemoeid is met de afhandeling van het verzoek. Indien de omvang van een verzoek eraan in de weg staat dat binnen de wettelijke termijn op het verzoek kan worden beslist, is het wél mogelijk dat het bestuursorgaan prioriteit geeft aan de informatie waaraan de verzoeker het meest belang hecht. Daarnaast kan in het gesprek tussen de verzoeker en het bestuursorgaan mogelijk worden geconstateerd waar het de verzoeker precies om te doen is, waardoor het verzoek soms tot de kern kan worden teruggebracht en (alsnog) sneller kan worden afgedaan. Dat neemt niet weg dat de hoeveelheid tijd die volgens het bestuursorgaan gemoeid is met het verzoek in alle gevallen redelijk moet zijn in relatie tot de omvang van het verzoek.

3. Vervolg

Het wetsvoorstel is inmiddels in behandeling bij de Tweede Kamer (zie ook <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/34106>).