



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

T (088) 36 10000
F (088) 36 10022
www.rechtspraak.nl

datum 24 september 2014
contactpersoon
e-mail
telefoonnummer
ons kenmerk UIT 8442 STRA/RMD
uw kenmerk 2014-0000367705
cc De Minister van Veiligheid en Justitie
onderwerp Advies concept wetsvoorstel wijziging Wet openbaarheid van bestuur

Geachte heer Plasterk,

Bij brief van 22 juli 2014, met bovengenoemd kenmerk, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel wijziging wet openbaarheid van bestuur (het "Wetsvoorstel"). Het Wetsvoorstel bevat maatregelen die paal en perk moeten stellen aan het op innen van dwangsommen gericht misbruik van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Voorgesteld wordt de Wet dwangsom niet langer van toepassing te laten zijn op de Wob. Daarnaast worden twee aanvullende maatregelen voorgesteld die moeten voorkomen dat omvangrijke of complexe verzoeken worden ingediend die alleen gericht zijn op het innen van dwangsommen, vastgesteld door de rechter in het kader van de regeling van het rechtstreeks beroep bij niet tijdig beslissen, of op een door de rechter uitgesproken proceskostenveroordeling.

De voorgestelde maatregelen komen overeen met maatregelen tegen misbruik van de Wet dwangsom, die in het initiatiefwetsvoorstel Wet open overheid¹ (WOO) zijn opgenomen. Reden om de betreffende maatregelen in het ter advisering voorliggende wetsvoorstel op te nemen is dat dit in omvang en inhoud beperkte wetsvoorstel mogelijk sneller tot wet zal kunnen worden verheven dan het brede en omvangrijke initiatiefwetsvoorstel WOO. Hierdoor kan het misbruik sneller worden ingeperkt.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.²

¹ TK 33 326, nr. 5, artikelen 8.3 en 8.4

² De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechteren zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 24 september 2014
kenmerk UIT 8442 STRA/RMD
pagina 2 van 4

Advies

Algemeen

In de praktijk is gebleken dat er bestuursorganen zijn die er (soms systematisch) niet in slagen op tijd een beslissing op een aanvraag te nemen. Deze situatie heeft er indertijd toe geleid dat de rechtsmiddelen tegen niet tijdig beslissen door bestuursorganen uit Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn opgenomen. De Raad onderkent dat met name verzoeken op basis van de Wob tot grote dwangsommen hebben geleid en dus tot maatschappelijke kosten voor zowel het openbaar bestuur als de rechtspraak. Het Wetsvoorstel heeft tot doel de dwangsomregeling bij Wob-verzoeken af te schaffen omdat er, kort gezegd, teveel misbruik van de regeling wordt gemaakt. De Raad wil hierbij het volgende opmerken. Niet uit het oog mag worden verloren dat er naast de personen (en bedrijven) die misbruik maken van de dwangsomregeling in de Wob, er ook personen zijn die niet gedreven worden door het incasseren van een dwangsom. Er zijn personen die een Wob-verzoek enkel en alleen doen om duidelijkheid in een bepaalde situatie te krijgen. Ook is er bijvoorbeeld de groep altijd kritische burgers, die over het algemeen niet gedreven worden door de mogelijkheid een dwangsom te kunnen innen. Personen die niet gedreven worden door misbruik worden echter ook door de maatregelen in dit wetsvoorstel geraakt. Met het wegvallen van de dwangsomregeling vervalt immers een instrument om de besluitvorming in Wob-zaken te versnellen. De regeling van het rechtstreeks beroep³ blijft weliswaar bestaan maar kan voor de personen die te goeder trouw gebruik van de Wob willen te maken (namelijk het verkrijgen van informatie), een te hoge drempel zijn. Een en ander kan als neveneffect hebben dat bestuursorganen in de toekomst minder voortvarend met het beantwoorden van Wob-verzoeken zullen omgaan. Gelet op het voorgaande adviseert de Raad u nogmaals te bezien of er in plaats van het afschaffen van de dwangsomregeling alternatieven zijn om misbruik te voorkomen. Zo kan bijvoorbeeld in de Wob worden opgenomen dat bij zeer omvangrijke Wob-verzoeken geen dwangsom wordt verbeurd door het bestuursorgaan, door deze laatste de bevoegdheid te geven om - na overleg met de verzoeker - voor een dergelijk verzoek een langere termijn te hanteren. Ook het voorschrijven van een formulier voor Wob-verzoeken kan voorkomen dat er verkapte Wob-verzoeken worden gedaan.

Artikelgewijs

Artikel 12a, eerste lid

Wat betreft artikel 12a, eerste lid, van het wetsvoorstel vraagt de Raad zich in af of dit artikellid wel noodzakelijk is. In het eerste lid van artikel 12a wordt bepaald dat de bestuursrechter, als de omvang van het verzoek hiertoe aanleiding geeft, de termijn van twee weken, zoals opgenomen in het eerste lid van artikel 8:55d Awb, kan verlengen.

Het is de vraag of geen aansluiting kan worden gezocht bij het derde lid van artikel 8:55d Awb. In dit artikel is bepaald dat in bijzondere gevallen de bestuursrechter een andere termijn kan bepalen. In de toelichting bij dit artikel wordt aangegeven dat van een bijzonder geval onder andere sprake kan zijn als

³ Artikel 8.2.4a Awb



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 24 september 2014
kenmerk UIT 8442 STRA/RMD
pagina 3 van 4

het om een ongewoon complex besluit gaat. Hieronder zou ook een omvangrijk verzoek kunnen worden geschaard. De Raad adviseert u hierop in te gaan in de Toelichting.

Artikel 12a, tweede lid

Artikel 12a, tweede lid, van het wetsvoorstel geeft de bestuursrechter de bevoegdheid om, indien een verzoek hiertoe aanleiding geeft, een ruimere beslistermijn voor het bestuursorgaan vast te stellen. Blijkt bij de bestuursrechter dat de verzoeker ten onrechte niet heeft meegewerkt aan het bereiken van overeenstemming over de opschorting van de beslistermijn, dan kan de bestuursrechter een vergoeding van het griffierecht (artikel 8:74, eerste lid Awb) of een vergoeding van de proceskosten (artikel 8:75, eerste lid Awb) achterwege laten.

De Raad vraagt zich af of dit artikel wel juist is geredigeerd. Artikel 8:74 Awb bepaalt dat als het beroep door de bestuursrechter gegrond wordt verklaard, het griffierecht door het bestuursorgaan aan eiser wordt vergoed. Dit betreft geen discretionaire bevoegdheid en in zoverre is het juist dat naar dit artikel wordt verwezen. De verwijzing naar artikel 8:75, eerste lid Awb, heeft echter geen toegevoegde waarde. Het doel van artikel 12a lid 2 van het wetsvoorstel is immers dat aan de bestuursrechter de mogelijkheid wordt gegeven om geen proceskostenvergoeding toe te kennen. Het eerste lid van artikel 8:75 Awb verplicht de bestuursrechter echter niet tot een proceskostenveroordeling, maar kent een bevoegdheid toe. Het toekennen van een bevoegdheid om een bevoegdheid buiten toepassing te laten, leidt per saldo inhoudelijk niet tot een andere wettelijke bevoegdheid. De voorgestelde bepaling brengt wel tot uitdrukking dat het de bedoeling van de wetgever is dat de rechter geen proceskostenvergoeding toekent indien in deze gevallen een beroep gegrond is. Nu er materieel rechtelijk niets verandert kan worden volstaan met een daartoe strekkende passage in de Memorie van Toelichting.

De Raad wijst erop dat het beoordelen van de vraag of de verzoeker onvoldoende heeft meegewerkt aan het bereiken van overeenstemming eenvoudiger lijkt dan het is. Wob-verzoeken hebben soms een voorgeschiedenis waarbij het wel te begrijpen valt dat een verzoeker niet wil meewerken aan een langere termijn. Het zal ook niet altijd eenvoudig zijn om te bepalen of de verzoeker dan wel het bestuursorgaan onvoldoende water bij de wijn gedaan heeft om overeenstemming te bereiken. Daarbij merkt de Raad op dat het voor de verzoeker lastig is om inzicht te krijgen in de beschikbaarheid van de capaciteit van het ambtelijke apparaat om het Wob-verzoek binnen een redelijke termijn af te doen. Hij kan niet goed inschatten of het bestuursorgaan serieus met hem tot overeenstemming probeert te komen. Daar komt nog bij dat het bestuursorgaan daarbij de keuze maakt welke inzet van capaciteit hij redelijk vindt terwijl dat niet per definitie ook een passende capaciteit hoeft te zijn.

Werklast

In de Toelichting wordt gemeld dat er naar verwachting geen sprake zal zijn van een relevante lastenstijging voor de rechterlijke macht. De Rechtspraak kan zich in deze stelling vinden. Een redelijk aantal Wob-verzoeken wordt ingediend primair om een dwangsom te vorderen. De daaraan gerelateerde beroepen zullen wegvallen. Daar staat tegenover dat er door het afschaffen van de dwangsomregeling, een toename wordt verwacht van het aantal zaken waarin rechtstreeks beroep bij de rechter wordt ingesteld tegen het niet tijdig nemen van het een besluit. De verwachting is niet dat deze zaken significant zwaarder zullen zijn dan op dit moment het geval is.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 24 september 2014
kenmerk UIT 8442 STRA/RMD
pagina 4 van 4

Hoe dit zich uiteindelijk in de toekomst uit zal middelen is op dit moment niet te zeggen. De Raad zal de ontwikkelingen monitoren waarbij moet worden opgemerkt dat deze niet los kunnen worden gezien van de gevolgen van het initiatiefwetsvoorstel WOO, indien deze tot wet wordt verheven.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker
voorzitter Raad voor de rechtspraak