



FACTSHEET

Misbruik Wob

1 Achtergrond: toename (vermeend) misbruik Wet openbaarheid van Bestuur (Wob)

In oktober 2009 is de Wet dwangsom bij niet tijdig beschikken in werking getreden. Een belangrijk onderdeel van deze wet is dat bestuursorganen een dwangsom verbeuren indien zij een aanvraag niet tijdig afhandelen. Sinds die tijd zien veel bestuursorganen zich in toenemende mate geconfronteerd met verzoeken waarbij op grond van de Wet openbaarheid van bestuur informatie wordt opgevraagd. De vragensteller lijkt daarbij niet zo zeer uit op de informatie zelf, maar op het verbeuren van een dwangsom door het bestuursorgaan doordat niet tijdig op de aanvraag wordt gereageerd. Bij dit soort verzoeken worden verschillende tactieken gehanteerd, zoals het stellen van zeer omvangrijke verzoeken (alle verleende vergunningen van 1990 tot heden), banale verzoeken (aantal hele en halve stoeptegels) of het verstoppertje van Wob-verzoeken (een informatievraag verborgen in grote lappen tekst of het faxen van twee op het oog identieke verzoeken waarin op detailniveau een variatie in is aangebracht).

Er zijn vermoedelijk enkele tientallen particulieren of bureautjes die zich hebben gespecialiseerd in deze werkwijze en zij hebben hieraan een goede verdienste. De meeste bestuursorganen zijn meer dan voorheen alert op dit soort Wob-verzoeken en hierdoor kan het aantal termijnoverschrijdingen in de afhandeling steeds beter worden voorkomen. De afgelopen periode is echter een verschuiving zichtbaar waarbij de verzoekers zich meer richten op het incasseren van een proceskostenvergoeding dan een dwangsom bij niet tijdig beschikken. In die gevallen wordt bezwaar gemaakt tegen een klein onderdeel van een besluit op een vaak omvangrijk verzoek. De afhandeling hiervan leidt weliswaar niet altijd tot de toekenning van een vergoeding, maar legt wel een groot beslag op ambtelijke capaciteit en leidt tot begrijpelijke frustraties in de gemeentelijke organisatie. Tijd en middelen zijn immers schaars.

2 Probleemanalyse

Op grond van de Wob hoeft een verzoeker geen belang te stellen bij zijn verzoek (artikel 3 lid 3 Wob). Het is

dus voor bestuursorganen niet mogelijk om een verzoek niet ontvankelijk te verklaren wegens het ontbreken van een belang in het verzoek.

Het misbruik zou kunnen worden ontmoedigd door Wob-verzoeken uit te zonderen van de werking van de Wet dwangsom. Hiervoor is een wetswijziging in voorbereiding¹, maar het is onduidelijk of en op welke termijn deze wordt ingevoerd. Bovendien biedt dit geen oplossing voor verzoekers die hun pijlen richten op de proceskostenvergoeding.

3 Ontwikkeling jurisprudentie

Daar waar de wetgever zich terughoudend toont om in te grijpen uit angst het principe van de openbaarheid van bestuur geweld aan te doen, lijkt de rechter in toenemende mate oog te krijgen voor de financiële en personele gevolgen van het toegenomen oneigenlijk gebruik van de Wob.

Zodanig, dat in de rechtspraak sinds enkele maanden wordt onderkend dat onder bepaalde omstandigheden sprake kan zijn van misbruik van recht.

In deze factsheet zetten we de hoofdlijn van deze 'misbruik-jurisprudentie' op een rij.

4 Onderscheid bestuursrecht en privaatrecht

Allereerst is het van belang om onderscheid te maken tussen de uitspraken die zijn gedaan door de bestuursrechter en die van de civiele rechter. De eerste soort ziet op (vermeend) misbruik van zowel de Wob als het procesrecht.

De tweede soort gaat over het voorkomen van verder misbruik of het vergoeden van ontstane schade als gevolg van het misbruik.

5 Uitspraken bestuursrechter

De basis voor de 'misbruik-jurisprudentie' is gelegd door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in uitspraken van 19 november 2014². In deze uitspraken besliste de Afdeling dat het leerstuk van misbruik van recht zoals verankerd in artikel 3:13 BW ook in het bestuursrecht toegepast kan worden in gevallen van evident misbruik van de bevoegdheid.

De Afdeling legt daarbij een verbinding tussen het misbruik van het recht om een verzoek op grond van de Wob in te dienen en het misbruik van procesrecht³.

Indien sprake is van misbruik van bevoegdheid, dan biedt artikel 13 in verbinding met artikel 15 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek een wettelijke grondslag voor een niet-ontvankelijkheidsverklaring.

De Afdeling stelt voorop dat sprake moet zijn van zwaarwichtige gronden om van misbruik te kunnen spreken. Deze zwaarwichtige gronden gelden zowel voor het aannemen van misbruik van procesrecht als misbruik van het Wob-recht⁴.

De Afdeling stelt de volgende kaders:

- De rechten of bevoegdheden worden zodanig evident aangewend zonder redelijk doel of voor een ander doel dan waartoe zij gegeven zijn, dat het aanwenden van die rechten of bevoegdheden blijk geeft van **kwader trouw**;
- Een min of meer overmatig beroep op rechten levert in het algemeen geen misbruik van recht op, maar het **aantal malen dat een bepaald recht wordt aangewend, in combinatie met andere omstandigheden** kunnen bijdragen aan de conclusie dat misbruik van recht plaatsvindt.

Uit de basisuitspraak en enkele hierop volgende uitspraken kunnen de volgende, meer inhoudelijke, criteria

1 Zie <https://vng.nl/onderwerpenindex/recht/wet-openbaarheid-van-bestuur>

2 ECLI:NL:RVS:2014:4129 en ECLI:NL:RVS:2014:4135 (19 november 2014)

3 ECLI:RVS:2015:1443 ro 1.3 (6 mei 2015)

4 Zie ECLI:NL:RVS:2015:426 ro 5.2 (18 februari 2015)

worden afgeleid aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of sprake is van misbruik van het recht om een verzoek op grond van de Wob in te dienen:

- Indien een burger verzoekt om documenten *met een ander doel dan de openbaarmaking van de in die documenten neergelegde informatie*. Hiervan kan sprake zijn indien:
 - Betrokkene aan het bestuursorgaan een uitgewerkt *voorstel* overlegt om *tegen betaling het informatieverzoek in te trekken*⁵.
 - Betrokkene desgevraagd geen documenten kan overleggen of steekhoudende argumenten kan geven die ondersteunen dat het Wob-verzoek daadwerkelijk is gericht op het door hem aangevoerde doel dat hij met de documenten heeft⁶.
- Indien betrokkene beseft dat hij door zijn *handelswijze* bij het indienen van verzoeken en ingebrekestellingen kosten veroorzaakt voor het bestuursorgaan en een snelle en zorgvuldige afhandeling *van verzoeken bemoeilijkt* en de kans op het verbeuren van een dwangsom vergroot. Hiervan kan sprake zijn in geval van:
 - Het *verstoppen* van Wob-verzoeken in grote lappen tekst⁷;
 - Het indienen van een dusdanig *veelomvattend verzoek* dat hier nimmer tijdig op besloten kan worden⁸;
 - Het *negeren van een uitdrukkelijk gecommuniceerd format* voor het indienen van verzoeken⁹;
 - Het *negeren van een uitnodiging* om informeel in contact te treden met het bestuursorgaan over de afstemming van de toe te zenden stukken en pas *in de bezwaarfase een specificatie* geven van de gewenste documenten¹⁰.
- Indien verzoeker of zijn gemachtigde is betrokken bij vergelijkbare Wob-verzoeken bij meerdere bestuursorganen¹¹.
- Indien de vergoeding van de gemachtigde afhankelijk is van de proceskostenveroordeling en gemachtigde dus een direct belang heeft bij veroordeling van het bestuursorgaan tot betaling van de proceskostenvergoeding¹².

Voor gemeenten is van belang dat zij een **duidelijk dossier opbouwen** en alle contacten en uitspraken van betrokkene die wijzen op misbruik aantoonbaar vastleggen¹³. Met het verzamelen van bewijs en het nauwkeurig opbouwen van een dossier is er immers meer kans van slagen in een juridische procedure. Het is evident dat ook deze werkzaamheden een aanslag vormen op de ambtelijke capaciteit van een gemeente.

Tot slot is in dit kader ook de uitspraak van het Centrale Raad van Beroep¹⁴ relevant waarin de cumulatieve eisen die moeten worden gesteld aan een ingebrekestelling nog eens op een rij worden gezet. Van een ingebrekestelling als bedoeld in artikel 4:17, derde lid, van de Awb is sprake als duidelijk is dat de belanghebbende het bestuursorgaan maant om alsnog een bepaald besluit te nemen.

Dit is het geval indien:

- a. voldoende duidelijk is op welke aanvraag het geschrift betrekking heeft;
- b. dat belanghebbende zich op het standpunt stelt dat het bestuursorgaan niet tijdig op de aanvraag heeft beslist en;
- c. dat belanghebbende erop aandringt dat een zodanige beslissing alsnog wordt genomen.

5 ECLI:NL:RVS:2015:2311 ro 2.2 (22 juli 2015)

6 ECLI:NL:RVS:2015:3118 (7 oktober 2015) waarin misbruik werd aangenomen maar zie ook ECLI:NL:RVS:2015:2997 (23 september 2015) waarin beroep op misbruik niet slaagde.

7 ECLI:NL:2015:2311 ro 2.2 (22 juli 2015)

8 ECLI:NL:2015:2311 ro 2.2 (22 juli 2015) maar zie ook ECLI:NL:RVS:2015:2997 (23 september 2015)

9 Zie ECLI:NL:RVS:2015:1630 ro 3.2 /1636/1651 (27 mei 2015)

10 ECLI:NL:RVS:2015:3118 ro 12.1 (7 oktober 2015)

11 ECLI:NL:RVS:2015:3118 ro 12 (7 oktober 2015)

12 ECLI:NL:RVS:2015:3118 ro 13 (7 oktober 2015)

13 Zie ook ECLI:NL:RVS:2015:426 ro 5.2 (18 februari 2015)

14 ECLI:NL:CRVB:2015:2682 ro 4.4 (4 augustus 2015)

6 Uitspraken civiele rechter

De civiele rechter heeft eveneens uitgesproken dat de bestuursrechtelijke aard van een rechtsbetrekking er op zich niet aan in de weg staat dat ook in die verhouding een bevoegdheid kan worden misbruikt door een burger jegens de overheid¹⁵.

Ook hier wordt benadrukt dat terughoudendheid moet worden betracht bij de beantwoording van de vraag of misbruik is gemaakt van de bevoegdheid om op grond van de Wob verzoeken in te dienen¹⁶.

In de zaken waarin de civiele rechter misbruik heeft aangenomen, was sprake van omstandigheden zoals:

- Erkenning van betrokkene dat deze uit was op het onevenredig belasten van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie door inzending van grote hoeveelheid verzoeken en ingebrekestellingen¹⁷.
- Extreem grote hoeveelheid verzoeken waarbij een verzoek min of meer was verstopt in documenten met algemene informatie over onderwerpen¹⁸.

De vaststelling van een dergelijk misbruik heeft geleid tot het toewijzen van verschillende soorten vorderingen, zoals:

- a. het beperken van het aantal contactmomenten op straffe van een dwangsom¹⁹ of lijfswang²⁰;
- b. het opleggen van het gebod om in de aanhef van een verzoek duidelijk te maken dat het om een Wob-verzoek gaat op straffe van een dwangsom²¹;
- c. vergoeding van de schade bestaande uit de kosten voor de extra werkzaamheden voor het herkennen en afhandelen van Wob-verzoeken²².

Schadevergoeding voor extra arbeidskosten als gevolg van misbruik

Een opvallende uitspraak van de afgelopen maanden is die van de Rechtbank Den Haag in een zaak van de gemeente Leiden²³. De Rechtbank veroordeelde een tweetal Wob-verzoekers tot het betalen van een schadevergoeding van € 350,- respectievelijk € 700,- aan de gemeente Leiden vanwege misbruik van recht. In beide situaties was sprake van verzoeken en ingebrekestellingen die op verhullende wijze in een grote hoeveelheid tekst waren opgenomen. De gemeente had schade geleden doordat zij extra werkzaamheden moest verrichten voor het herkennen en verwerken van deze Wob-verzoeken.

Gemeenten hebben wel vaker geprobeerd de kosten van het behandelen van een Wob-verzoek op de verzoeker te verhalen. De argumentatie hiervan was dat de gemeente een individuele dienst aan een verzoeker leverde door documenten te leveren/bewerken/verzamen. Hiervoor zou de gemeente arbeidsleges in rekening kunnen brengen op basis van artikel 229 Gemeentewet. De Hoge Raad heeft echter in 2013 geoordeeld dat dit niet kan: het leveren van openbare informatie is een publieke taak van de overheid en daar kunnen geen arbeidsleges voor gerekend worden²⁴.

De weg van de civiele rechter blijkt nu succesvol om arbeidskosten te vorderen wanneer sprake is van aantoonbaar misbruik van de Wob. Daarbij dient wel te worden benadrukt dat het hier gaat om een uitspraak van een Rechtbank en het is de vraag of het verdict stand houdt in een beroepsprocedure.

15 ECLI:RBDHA:2014:12223 ro 3.3 (5 november 2014)

16 ECLI:RBDHA:2014:12223 ro 3.4 (5 november 2014)

17 ECLI:NLRBOT:2013:BZ4905 ro4.10 (21 maart 2013), bevestigd in ECLI:NL:GHDHA:2014:75 (28 januari 2014) ro 3.3 en zie ook C/09/473216HA ZA 14 1040 /1041 (22 juli 2015)

18 ECLI:RBDHA:2014:12223 ro 3.6 en C/09/473216HA ZA 14 1040 /1041

19 De grondslag hiervoor is 3:296 BW in combinatie met 6:168 over het verbieden van een dreigende onrechtmatige daad of de voortzetting daarvan.

20 ECLI:NL:GHDHA:2015:1182 (26 mei 2015) ro 17.

21 Zaaksnummer C/09/473216/HA ZA 14 1040 / 1041 (22 juli 2015)

22 Grondslag in 6:162 BW (onrechtmatige daad) Zaaksnummer C/09/473216/HA ZA 14 1040 / 1041 (22 juli 2015)

23 Zaaksnummer C/09/473216/HA ZA 14 1040 / C/09/473212/HA ZA 14 1040 (22 juli 2015).

24 ECLI:NL:PHR:2013:BZ0693 (8 februari 2013)

7 Advies aan gemeenten

Gemeenten tonen zich enthousiast over de recente uitspraken en verwachten hiermee (eindelijk) een instrument in handen te hebben om het misbruik tegen te gaan. Ook de VNG ziet, na analyse van de diverse uitspraken, mogelijkheden voor gemeenten om ongebreideld misbruik van wettelijke mogelijkheden tegen te gaan.

Het is echter van groot belang om hier een aantal kanttekeningen bij te plaatsen:

- a. Het aantal uitspraken, met name van de civiele rechter, is beperkt waardoor het nog niet mogelijk is hier een eenduidige lijn uit af te leiden²⁵.
- b. Hoewel de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State spreekt van vaste jurisprudentie, is er vaak sprake van heel specifieke omstandigheden waardoor het niet altijd mogelijk is om de ene uitspraak toe te passen op een andere praktijksituatie. Dat betekent dat elke casus op zijn merites moet worden beoordeeld en dat kan er toe leiden dat de belangenafweging in het ene geval anders uitvalt dan in het andere geval.
- c. In de jurisprudentie wordt de lat voor misbruik hoog gelegd; het is niet voldoende dat er sprake is van een intensief gebruik van het Wob-recht; er moet sprake zijn van bijkomende omstandigheden om misbruik aanneemelijk te maken. Zo oordeelde de Afdeling bijvoorbeeld dat het indienen van 2282 losse Wob-verzoeken over vergelijkbare dossiers op zich zelf geen reden is om misbruik aan te nemen²⁶.

Al met al kunnen gemeenten zich niet lichtvaardig beroepen op misbruik van recht. Er blijft steeds sprake van een belangenafweging tussen het voorkomen van schade van de gemeente en het belang om het Wob-recht dan wel het procesrecht te kunnen uitoefenen. Daarbij komt aan de laatstgenoemde rechten een zwaar gewicht toe.

Er moeten dus voldoende valide gronden aanwezig zijn en de onderbouwing van een beroep op misbruik moet kunnen worden gestaafd met stukken over eerdere contacten met betrokkene. De motivering van de stelling dat er sprake is van misbruik van recht is derhalve van cruciaal belang. Wij adviseren gemeenten daar veel aandacht aan te besteden en zorgvuldig te beoordelen of de stelling voldoende is onderbouwd.

Pas als aan deze voorwaarden is voldaan, kan een Wob-verzoek niet ontvankelijk worden verklaard. In die gevallen kan bij vrees voor herhaling worden overwogen een vordering in te dienen bij de civiele rechter om toekomstig misbruik te voorkomen.

8 Ondersteuning door Pels Rijcken

De VNG werkt op het dossier 'Openbaarheid van bestuur' samen met Pels Rijcken, tevens het kantoor van de Landsadvocaat. Gemeenten die overwegen om vermeend misbruik aan de rechter voor te leggen, kunnen zich wenden tot de helpdesk van dit kantoor. Misbruik dat op grote schaal wordt gemaakt, zou eventueel in samenwerking tussen verschillende gemeenten kunnen worden aangepakt. Pels Rijcken denkt graag mee over de mogelijkheden die daarvoor zijn.

De Wob-helpdesk van Pels Rijcken is te bereiken via telefoonnummer 070 515 3477

25 Zo acht de KG Rechtbank Den Haag het in strijd met het beginsel van vormvrijheid van een Wob-verzoek om te verplichten dat in de aanhef van een Wob-verzoek moet worden vermeld dat het om een wob-verzoek en niet de Rechtbank Den Haag hierin geen bezwaar. Vergelijk ECLI:NL:RBDHA:2014:12223 ro 3.10 (7 oktober 2014) en Zaaksnummer C/09/473216/HA ZA 14 1040 / C/09/473212/HA ZA 14 1040 ro 4.10 (22 juli 2015).

26 ECLI:NL:RVS:2015:2997 ro 3.3 (23 september 2015)