

185

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
20 augustus 2014, nr. 201306541/1/A3,
ECLI:NL:RVS:2014:3106
(mr. Van Altena)
Noot L.J. Wildeboer

Niet tijdig beslissen. Verzoek, duiding. Openbaarmaking.

[Awb art. 1:3, 4:17; Wob]

Bij brief van 2 april 2012 heeft wederpartij het college meegedeeld dat het hem een dwangsom verschuldigd is, omdat het niet tijdig op het door hem gemaakte bezwaar in een procedure op grond van de Wob heeft beslist. Daarbij heeft hij tevens verzocht om op grond van de Wob de verzendadministratie van alle door het college in die procedure verzonden en ontvangen correspondentie en de geluidsopname van de hoorzitting in bezwaar openbaar te maken. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat het college het verzoek van wederpartij, als vervat in de brief van 2 april 2012, ten onrechte niet heeft aangemerkt als een Wob-verzoek. De brief heeft als onderwerp 'Vordering' en hierin betoogt wederpartij, onder verwijzing naar het bezwaarschrift van 4 november 2011, de ingebrekestelling van 23 december 2011 en art. 4:17 Awb, dat het college hem een dwangsom verschuldigd is. Aan het eind van de brief verzoekt wederpartij tevens om op grond van de Wob de verzendadministratie van alle door het college in die procedure verzonden en ontvangen correspondentie en de geluidsopname van de hoorzitting in bezwaar openbaar te maken. Als bijlage bij de brief zijn een kopie van het verzendbewijs van het bezwaarschrift en een kopie van het verzendbewijs van de ingebrekestelling gevoegd.

Dat een beroep op de Wob wordt gedaan, laat onverlet dat het bestuursorgaan moet beoordelen of een verzoek is gedaan om openbaarmaking op grond van die wet of een verzoek om inzage op grond van een andere wettelijke regeling. Het col-

lege heeft in dit verband in het besluit van 21 december 2012 terecht het standpunt gehandhaafd dat het verzoek om toezending van de geluidsopname en van de verzendregistratie is gedaan hangende lopende procedures. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat wederpartij reeds in de brief van 27 januari 2012 heeft verzocht de geluidsopname van de hoorzitting aan hem te verstrekken en ten tijde van het verzoek van 2 april 2012 de termijn voor het instellen van beroep in die procedure nog niet was verstreken. Voorts kan uit de brief van 2 april 2012 en de daarbij gevoegde bijlagen worden afgeleid dat wederpartij heeft verzocht om de verzendadministratie om in het kader van de procedure om toekenning van een dwangsom aannemelijk te maken dat het bezwaarschrift van 4 november 2011 en de ingebrekestelling van 23 december 2011 door het college zijn ontvangen. De brief van 2 april 2012 bevat derhalve geen Wob-verzoek en geen aanvraag in de zin van art. 1:3 lid 3 Awb, waarop het college een besluit moet nemen. Art. 4:17 Awb mist derhalve toepassing.

het college van burgemeester en wethouders van Apeldoorn,
appellant,
tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 21 mei 2013 in zaak nr. 13/884 in het geding tussen:
[wederpartij]
en
het college.

Procesverloop

Bij brief van 2 april 2012 heeft [wederpartij] het college meegedeeld dat het hem een dwangsom verschuldigd is, omdat het niet tijdig op het door hem gemaakte bezwaar in een procedure op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) heeft beslist. Daarbij heeft hij tevens verzocht om op grond van de Wob de verzendadministratie van alle door het college in die procedure verzonden en ontvangen correspondentie en de geluidsopname van de hoorzitting in bezwaar openbaar te maken.

Bij faxbericht van 4 mei 2012 heeft [wederpartij] het college in gebreke gesteld wegens niet tijdig beslissen op dat verzoek.

Bij brief van 18 juli 2012 heeft het college zich op het standpunt gesteld dat het verzoek van 2 april 2012 geen Wob-verzoek is, maar een ver-

zoek ingevolge artikel 7:4, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) en het geen dwangsombesluit hoeft te nemen.

Bij besluit van 21 december 2012 heeft het college het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 mei 2013 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 21 december 2012 vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht. Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een verweerschrift ingediend. Bij besluit van 2 juli 2013 heeft het college opnieuw op het bezwaar beslist.

[wederpartij] heeft een nader stuk ingediend. Het college heeft een nader stuk ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

Desgevraagd hebben partijen toestemming verleend, als bedoeld in artikel 8:57 van de Awb, om in het geding uitspraak te doen zonder zitting. Vervolgens heeft de Afdeling bepaald dat het onderzoek ter zitting achterwege blijft.

Overwegingen

1. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het een dwangsom verschuldigd is omdat het niet tijdig op het verzoek van 2 april 2012 heeft beslist. Daartoe voert het aan dat het de ontvangst van de ingebrekestelling van 4 mei 2012 op niet ongeloofwaardige wijze heeft ontkend.

2. Ingevolge artikel 4:17, eerste lid, eerste volzin, van de Awb verbeurt het bestuursorgaan indien een beschikking op aanvraag niet tijdig wordt gegeven aan de aanvrager een dwangsom voor elke dag dat het in gebreke is, doch voor ten hoogste 42 dagen.

3. Ambtshalve wordt het volgende overwogen.

4. Bij brief van 2 september 2011 heeft [wederpartij] een Wob-verzoek ingediend. Bij besluit van 27 september 2011 heeft het college een besluit op dit verzoek genomen. Bij brief van 4 november 2011 heeft [wederpartij] daartegen bezwaar gemaakt. Bij brief van 23 december 2011 heeft [wederpartij] het college in gebreke gesteld omdat het niet tijdig op dat bezwaar heeft beslist. Bij brief van 27 januari 2012 heeft [wederpartij] het college bericht dat hij geen gebruik maakt van de hem geboden gelegenheid te worden gehoord.

Daarbij heeft hij verzocht om de geluidsopname van de hoorzitting aan hem te verstrekken. Bij besluit van 14 maart 2012 is het bezwaar ongegrond verklaard. Bij brief van 2 april 2012 heeft [wederpartij] meegedeeld dat het college hem een dwangsom verschuldigd is, omdat het niet tijdig op het bezwaar van 4 november 2011 heeft beslist. Daarbij heeft hij tevens verzocht om op grond van de Wob de verzendadministratie van alle door het college in deze procedure verzonden en ontvangen correspondentie en de geluidsopname van de hoorzitting in bezwaar openbaar te maken.

4.1. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat het college het verzoek van [wederpartij], als vervat in de brief van 2 april 2012, ten onrechte niet heeft aangemerkt als een Wob-verzoek. De brief heeft als onderwerp 'Vordering' en hierin betoogt [wederpartij], onder verwijzing naar het bezwaarschrift van 4 november 2011, de ingebrekestelling van 23 december 2011 en artikel 4:17 van de Awb, dat het college hem een dwangsom verschuldigd is. Aan het eind van de brief verzoekt [wederpartij] tevens om op grond van de Wob de verzendadministratie van alle door het college in die procedure verzonden en ontvangen correspondentie en de geluidsopname van de hoorzitting in bezwaar openbaar te maken. Als bijlage bij de brief zijn een kopie van het verzendbewijs van het bezwaarschrift en een kopie van het verzendbewijs van de ingebrekestelling gevoegd.

Dat een beroep op de Wob wordt gedaan, laat onverlet dat het bestuursorgaan moet beoordelen of een verzoek is gedaan om openbaarmaking op grond van die wet of een verzoek om inzage op grond van een andere wettelijke regeling. Het college heeft in dit verband in het besluit van 21 december 2012 terecht het standpunt gehandhaafd dat het verzoek om toezending van de geluidsopname en van de verzendregistratie is gedaan hangende lopende procedures. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat [wederpartij] reeds in de brief van 27 januari 2012 heeft verzocht de geluidsopname van de hoorzitting aan hem te verstrekken en ten tijde van het verzoek van 2 april 2012 de termijn voor het instellen van beroep in die procedure nog niet was verstreken. Voorts kan uit de brief van 2 april 2012 en de daarbij gevoegde bijlagen worden afgeleid dat [wederpartij] heeft verzocht om de verzendadministratie om in het kader van de procedure om toekenning van een dwangsom aannemelijk te maken dat het bezwaarschrift van 4 november

2011 en de ingebrekestelling van 23 december 2011 door het college zijn ontvangen. De brief van 2 april 2012 bevat derhalve geen Wob-verzoek en geen aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb, waarop het college een besluit moet nemen. Artikel 4:17 van de Awb mist derhalve toepassing.

5. Gelet op hetgeen onder 4.1 is overwogen is het hoger beroep gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 21 december 2012 alsnog ongegrond verklaren.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 21 mei 2013 in zaak nr. 13/884;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

NOOT

1. Verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) trekken een steeds sterkere wissel op de overheid, als je de berichten in de media mag geloven. Steeds vaker zijn er klachten over 'misbruik' van de Wob. Dordrecht spant tot nu toe de kroon en moest zelfs extra menkracht inzetten om de vele honderden verzoeken af te handelen van een zogeheten huisjesmelker die dit enkel zegt te doen om de gemeenten te 'zieken'. De gemeente wil deze 'superwobber' nu zelfs laten gijzelen voor elke brief die hij teveel stuurt ('De Dordtse superwobber en het Bacardi-mixend sultanaat', *NRC*, 12 september 2014). Op 25 september 2014 is dit verzoek toegewezen door de Voorzieningenrechter van de Rechtbank Rotterdam (ECLI:NL:RBROT:2014:7826), omdat de gedaagde de gemeente Dordrecht zal blijven dwarszitten en de eerder opgelegde dwangsommen geen effect hebben gehad. Maar naast situaties waarin burgers de gemeente of andere overheidsinstellingen dwars willen zitten, wordt de Wob ook steeds vaker als melkkoe gebruikt door partijen die talloze verzoeken doen om veelal

irrelevante informatie of in onduidelijke brieven en e-mails. Door op die manier zand in de overheidsmachine te strooien, wordt het overheden onmogelijk of in ieder geval moeilijk gemaakt om tijdig te beslissen op de stroom van Wob-verzoeken, met als gevolg dat die verzoeken te laat worden behandeld en de overheid daarvoor een dwangsom verschuldigd is. Overheden zullen Wob-verzoeken in behandeling moeten (blijven) nemen. Om te voorkomen dat zij dwangsommen zijn verschuldigd wegens niet tijdig beslissen, dienen zij alert te zijn bij de beoordeling van Wob-verzoeken en hun organisatie op orde te hebben om op doelmatige wijze en op tijd op zulke verzoeken te kunnen beslissen. De hiervoor opgenomen uitspraak vormt een voorbeeld van een gemeente die de zaak onder controle heeft en het er niet bij laat zitten en in hoger beroep ter discussie stelt of het een dwangsom verschuldigd wegens niet tijdig beslissen. In deze zaak is de vraag aan de orde wanneer sprake is van een Wob-verzoek en over het al dan niet tijdig beslissen op een Wob-verzoek.

2. Voorgaande uitspraak illustreert dat een op het eerste gezicht eenvoudig verzoek (ook) de aanleiding kan vormen voor allerlei bestuursrechtelijke verwickelingen. De zaak start met een Wob-verzoek op 2 september 2011. Het college wijst dit verzoek af, waarna bezwaar wordt gemaakt en het college in gebreke wordt gesteld, omdat niet tijdig op de bezwaren is beslist. Verzoeker laat weten geen behoefte te hebben aan een hoorzitting in bezwaar, waarna dan alsnog de beslissing op bezwaar volgt. Na het nemen van de beslissing op bezwaar deelt de verzoeker het college bij brief van 2 april 2012 mee dat het een dwangsom is verschuldigd wegens niet tijdig beslissen op bezwaar. Tegelijkertijd verzoekt hij met een beroep op de Wob om toezending van de geluidsopname van de hoorzitting in bezwaar en een afschrift van alle correspondentie in het kader van de bezwaarprocedure. Het college wordt opnieuw in gebreke gesteld wegens het niet tijdig beslissen op het informatieverzoek. Het college stelt zich in reactie op dit verzoek op het standpunt dat het verzoek van 2 april 2012 geen Wob-verzoek is, maar een verzoek op grond van art. 7:4 lid 4 Algemene wet bestuursrecht (Awb) en het geen dwangsom is verschuldigd en de hoogte van de dwangsom niet hoeft vast te stellen. Tegen deze beslissing

wordt wederom bezwaar gemaakt, welk bezwaar ongegrond wordt verklaard. Het daartegen ingestelde beroep wordt echter gegrond verklaard. Daarvan komt het college in hoger beroep. Volgens het college heeft de rechtbank ten onrechte aangenomen dat het verzoek van 2 april 2012 zou zijn aan te merken als een Wob-verzoek. De brief heeft namelijk als onderwerp 'Vordering', terwijl overigens onder verwijzing naar het bezwaarschrift van 4 november 2011, de ingebrekestelling van 23 december 2011 en art. 4:17 Awb, is vermeld dat het college hem een dwangsom verschuldigd is. Pas aan het eind van de brief wordt nog verzocht om de verzendadministratie van alle door het college in die procedure verzonden en ontvangen correspondentie en de geluidsopname van de hoorzitting in bezwaar openbaar te maken. Weliswaar met een beroep op de Wob, maar feitelijk gaat het om (proces)stukken die verband houden met de bezwaarprocedure.

3. Centraal in deze zaak staat de vraag onder welke omstandigheden sprake is van een Wob-verzoek. Als gevolg van het oneigenlijk gebruik van de Wob en door de ontstane praktijk van het indienen van grote aantallen informatieverzoeken, al dan niet met een expliciet beroep op de Wob, heeft de bestuursrechter al eerder een kritischer houding aangenomen met betrekking tot het vraagstuk wanneer sprake is van een Wob-verzoek, dat neerkomt op 'Wob is alleen Wob als er Wob op staat' (ABRvS 7 mei 2014, AB 2014, 275, m.nt. Stolk, ECLI:NL:RVS:2014:1617). Ook in eerdere uitspraken is al uitgemaakt dat een verzoek om toezending van stukken c.q. informatie slechts kan worden aangemerkt als een aanvraag in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb, als daarin expliciet en onder verwijzing naar de Wob wordt gevraagd om openbaarmaking van een stuk (ABRvS 6 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1810; ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1929; ABRvS 12 februari 2014, AB 2014, 266, m.nt. Koenraad; ECLI:NL:RVS:2014:465; ABRvS 23 april 2014; ECLI:NL:RVS:2014:1403; ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1438).

Voorgaande uitspraak leert echter dat niet in alle gevallen waarin met een verwijzing naar de Wob stukken worden opgevraagd, kan worden gesproken van een Wob-verzoek. De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt immers uitdrukkelijk dat

de omstandigheid dat een beroep op de Wob wordt gedaan, onverlet laat dat het bestuursorgaan moet beoordelen of een verzoek is gedaan om openbaarmaking op grond van die wet of op grond van een andere wettelijke regeling. Op grond van de inhoud van het verzoek en de omstandigheden komt de Afdeling tot het oordeel dat het hier niet gaat om een Wob-verzoek, maar om een verzoek dat is gedaan lopende de bezwaarprocedure en enkel betrekking heeft op stukken en een geluidsopname die verband houden met het verloop van de bezwaarprocedure. Daarbij neemt de Afdeling voorts in aanmerking dat het verzoek is gedaan op het moment dat nog beroep kon worden ingesteld en de gevraagde informatie behulpzaam kon zijn om in het kader van de procedure om toekening van een dwangsom aannemelijk te maken dat het bezwaarschrift van 4 november 2011 en de ingebrekestelling van 23 december 2011 door het college zijn ontvangen. Om die reden is er volgens de Afdeling geen sprake van een Wob-verzoek en geen sprake van een aanvraag in de zin van de Awb. In verband met het ontbreken van een aanvraag in de zin van de Awb, is art. 4:17 Awb niet van toepassing. Op grond daarvan kan namelijk alleen een dwangsom worden verbeurd wegens het niet tijdig beslissen op een aanvraag. Daarvan is hier geen sprake.

4. Het college had zich in het bestreden besluit onder andere beroepen op art. 7:4 lid 4 Awb. Op grond hiervan hebben belanghebbenden recht op (kosteloze) toezending van de op de zaak betrekking hebbende stukken in het kader van de bezwaarprocedure. Wat opvalt, is dat de Afdeling niet uitdrukkelijk refereert aan die bepaling, maar wel veel belang hecht aan het feit dat het informatieverzoek betrekking heeft op gegevens die verband houden met reeds lopende procedures. Kennelijk heeft de Afdeling aansluiting willen zoeken bij haar eerdere rechtspraak op dit punt. Zo ging het in een uitspraak van 13 november 2013 om een soortgelijke situatie (ABRvS 13 november 2013, AB 2013, 129, m.nt. C.N. van der Sluis, ECLI:NL:RVS:2013:1929). In die zaak ging het ook om een informatieverzoek, waarin niet uitdrukkelijk een beroep werd gedaan op art. 3 Wob en om de openbaarmaking van bepaalde documenten, maar om een brief met als onderwerp de aansprakelijkstelling voor schade aan de rio-

lering en daarin het verzoek om bepaalde documenten toe te zenden. Voor de beoordeling van de vraag of op grond daarvan sprake is van een Wob-verzoek, hecht de Afdeling belang aan de omstandigheid dat in het verzoek niet is gerefereerd aan de Wob en evenmin om openbaarmaking van de in het verzoek genoemde documenten is verzocht, terwijl daarnaast het verzoek om toezending is gedaan in het kader van een civielrechtelijke aansprakelijkstelling. Om die reden diende volgens de Afdeling het verzoek in het kader van die procedure te worden begrepen. De Afdeling doet in de hiervoor opgenomen uitspraak hetzelfde en lijkt ook de relatie met de lopende bezwaarprocedure als doorslaggevend argument te gebruiken om te concluderen dat het hier niet zou gaan om een Wob-verzoek. Kennelijk wordt er daarbij van uitgegaan dat de informatievoorziening in het kader van bestuursrechtelijke dan wel civiele procedures op andere wijze is geregeld en de Wob daarop geen betrekking heeft, hoewel dit niet met zoveel woorden wordt overwogen. Kennelijk geldt dit uitgangspunt in meer algemene zin, nu immers door de Afdeling in deze zaak niet wordt verwezen naar art. 7:4 lid 4 Awb, zoals door het college was gedaan in het bestreden besluit. Op zichzelf wellicht ook wel terecht, omdat ten tijde van het (tweede) informatieverzoek inmiddels een beslissing op bezwaar was genomen en de bezwaarfase daarmee was afgerond, terwijl art. 7:4 lid 4 Awb er mede toe strekt om partijen te voorzien van de nodige informatie en hen daarmee in de gelegenheid te stellen om de behandeling van hun bezwaren goed te kunnen voorbereiden. Verzoeken om informatie hangende lopende juridische procedures, kunnen gelet op de hiervoor aangehaalde jurisprudentie, niet langer worden aangemerkt als Wob-verzoeken en derhalve niet worden aangemerkt als een aanvraag in de zin van de Awb, waarvoor een dwangsom is verschuldigd indien daarop niet tijdig wordt beslist. Daarmee komt de Afdeling bestuursrecht-spraak tegemoet aan de klachten van veel gemeenten en andere overheidsinstellingen dat de Wob op oneigenlijke wijze wordt gebruikt om bij niet tijdige besluitvorming in aanmerking te komen voor verbeurde dwangsommen. Gemeenten kunnen op grond hiervan dus aan dwangsommen ontkomen. Zoals hiervoor al is gezegd, dienen bestuursorganen hierop dus alert te zijn, zoals immers ook uit deze uitspraak blijkt,

waarin het college hoger beroep aantekende om door de rechter te laten vaststellen dat er in dit geval geen sprake was van een Wob-verzoek en om die reden geen dwangsommen waren verschuldigd. Als art. 3 lid 1 Wob niet wordt genoemd door de verzoeker in zijn of haar brief, dan hangt het dus van de omstandigheden van het geval af of de brief moet worden gekwalificeerd als Wob-verzoek. Daarbij kan een burger de brief betitelen als een Wob-verzoek, maar kan een bestuursorgaan en uiteindelijk de bestuursrechter een dergelijke brief als iets anders kwalificeren. Daarmee kan, nu immers ook in geval misbruik van de Wob in verband met het innen van verschuldigde dwangsommen wegens het niet tijdig beslissen de Wet dwangsom van toepassing is en blijft, toch worden ontkomen aan het uitkeren van dwangsommen, omdat onder omstandigheden dus geen sprake is van een Wob-verzoek. Daarmee kan niet langer worden gesproken van de aanwezigheid van een aanvraag, zoals is vereist op grond van art. 4:17 lid 1 Awb.

5. In de praktijk is er voor gepleit om de Wet dwangsom af te schaffen voor Wob-verzoeken. Om het oneigenlijk gebruik van de Wob tegen te gaan, heeft minister Plasterk (Binnenlandse Zaken) op 25 juni 2014 aan de Tweede Kamer meegedeeld een wetsvoorstel tot wijziging van de Wob voor te bereiden, waarin de dwangsom wordt geschrapt. Het zal echter nog enige tijd duren voor de wet op dit punt is gewijzigd. Tot dat moment zullen bestuursorganen op hun tellen moeten (blijven) passen om misbruik van de Wob in de kiem te smoren.

L.J. Wildeboer

Advocaat bij CMS Derks Star Busmann N.V., praktijkgroep Vastgoed en Overheid, te Utrecht