

Bijlage 1 – Relevante artikelen uit de Wob

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. document: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat;
- b. bestuurlijke aangelegenheid: een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan;
- c. intern beraad: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid;
- d. niet-ambtelijke adviescommissie: een van overheidswege ingestelde instantie, met als taak het adviseren van een of meer bestuursorganen en waarvan geen ambtenaren lid zijn, die het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren adviseren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd. Ambtenaren, die secretaris of adviserend lid zijn van een adviesinstantie, worden voor de toepassing van deze bepaling niet als leden daarvan beschouwd;
- e. ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie: een instantie, met als taak het adviseren van één of meer bestuursorganen, die geheel of gedeeltelijk is samengesteld uit ambtenaren, tot wier functie behoort het adviseren van het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd;
- f. persoonlijke beleidsopvatting: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten;
- g. milieu-informatie: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer.

Artikel 3

1. Een ieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.
2. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de bestuurlijke aangelegenheid of het daarop betrekking hebbend document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.
4. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan de verzoeker zo spoedig mogelijk om zijn verzoek te preciseren en is het hem daarbij behulpzaam.
5. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Artikel 6

1. Het bestuursorgaan beslist op het verzoek om informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken gerekend vanaf de dag na die waarop het verzoek is ontvangen.
2. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.
3. Onverminderd artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht wordt de termijn voor het geven van een beschikking opgeschort gerekend vanaf de dag na die waarop het bestuursorgaan de verzoeker meedeelt dat toepassing is gegeven aan artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht, tot de dag waarop door de belanghebbende of belanghebbenden een zienswijze naar voren is gebracht of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
4. Indien de opschorting, bedoeld in het derde lid, eindigt, doet het bestuursorgaan daarvan zo spoedig mogelijk mededeling aan de verzoeker, onder vermelding van de termijn binnen welke de beschikking alsnog moet worden gegeven.
5. Indien het bestuursorgaan heeft besloten informatie te verstrekken, wordt de informatie verstrekt tegelijk met de bekendmaking van het besluit, tenzij naar verwachting een belanghebbende bezwaar daar tegen heeft, in welk geval de informatie niet eerder wordt verstrekt dan twee weken nadat de beslissing is bekendgemaakt.

6. Voor zover het verzoek betrekking heeft op het verstrekken van milieu-informatie:
 - a. bedraagt de uiterste beslistermijn in afwijking van het eerste lid twee weken indien het bestuursorgaan voornemens is de milieu-informatie te verstrekken terwijl naar verwachting een belanghebbende daar bezwaar tegen heeft;
 - b. kan de beslissing slechts worden verdaagd op grond van het tweede lid, indien de omvang of de gecompliceerdheid van de milieu-informatie een verlenging rechtvaardigt;
 - c. zijn het derde en vierde lid niet van toepassing.

Artikel 10

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
 - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
 - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
 - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.
2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
 - g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.
3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.
4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voorzover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.
5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.
6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.
7. Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
 - b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.
8. Voorzover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 11

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.
2. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

3. Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.

4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Het tweede lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

Bijlage 2 – Inventarislijst

Nr.	Document	Datum document	Beoordeling	Wob	Afz.	Ontv.
1.	Leidraad omvangrijke Wob-verzoeken	-	Reeds openbaar: Besluit op Wob-verzoek over Interdepartementaal Wob-overleg (IWC) en het Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken (HJZ) Wob-verzoek Rijksoverheid.nl			
2.	Oplegmemorandum bij notitie mogelijkheden afbakening Wob-verzoeken	1-4-2020	Deels openbaar	10.2.e	EZK	IWO
2a.	Notitie mogelijkheden afbakening Wob-verzoeken	1-4-2020	Deels openbaar	10.2.e, 10.2.g en 11.2	N.v.t.	N.v.t.
3.	Notitie inzake werkwijze omvangrijke Wob-verzoeken	8-5-2020	Niet openbaar	11.1 (concept-versie)	EZK	IWO
4.	Notitie inzake werkwijze omvangrijke Wob-verzoeken	20-5-2020	Reeds deels openbaar: Besluit op Wob-verzoek over Interdepartementaal Wob-overleg (IWC) en het Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken (HJZ) Wob-verzoek Rijksoverheid.nl			
5.	Praktische tips voor afhandeling omvangrijke Wob-verzoeken	26-6-2020	Deels openbaar	10.2.e en 11.2	OCW	IWO
6.	Oplegmemorandum voor Stuurgroep Wob inzake EZK-notitie 'Omgang met omvangrijke Wob-verzoeken'	19-6-2020	Deels openbaar	10.2.e en 11.2	IWO en IHZJ	Stuurgroep Wob



Aan
Interdepartementaal Wob-overleg

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Behandeld door

10.2.e

10.2.e

T 10.2.e

10.2.e @minezk.nl

Datum

1 april 2020

Kenmerk

WJZ / 20092529

Kopie aan

Bijlage(n)

1

memo

Notitie omgaan met omvangrijke Wob-verzoeken

Aanleiding

In het IWO van 3 maart 2020 is afgesproken dat er een bespreeknotitie wordt opgesteld over de verschillende mogelijkheden waarop om kan worden gegaan met omvangrijke Wob-verzoeken.

Kernpunten

- De notitie begint met een algemene beschouwing van de problemen die worden ervaren met omvangrijke Wob-verzoeken en de oorzaken van deze problematiek. Daarnaast wordt omschreven welke juridische leerstukken bij het inperken van Wob-verzoeken in beeld komen en hoe deze leerstukken praktisch kunnen worden benut. Tot slot wordt een afwegingskader geboden voor het doorlopen van proefprocedures waarin de juridische houdbaarheid van de gesuggereerde inperkingsmogelijkheden kan worden getoetst.
- Het IWO wordt **verzocht** om aan de hand van deze notitie te beslissen of de in paragraaf 2.4 van de notitie geschetste handelswijze bij de behandeling van omvangrijke Wob-verzoeken toelaatbaar wordt geacht en of deze handelswijze zich ervoor leent om beleidsmatig te worden geïmplementeerd, mede gelet op de publicitaire implicaties ervan.
- Het IWO wordt **voorgesteld** om aan de hand van deze notitie afspraken te maken over de wijze waarop de in paragraaf 2.2.1 van de notitie beschreven rechtsvragen aan de bestuursrechter gecoördineerd kunnen worden voorgelegd.
- Het IWO wordt **gesuggereerd** om aan de hand van deze notitie een inventarisatie te laten maken van lopende Wob-verzoeken waarvoor de in de notitie geboden inzichten bruikbaar zijn.
- Het IWO kan zich eventueel bedienen van de hieronder in de toelichting opgenomen bespreekstellingen.

Toelichting

Mogelijkheden tot inperking

De notitie schetst in de kern twee leerstukken aan de hand waarvan omvangrijke Wob-verzoeken kunnen worden ingedamd.

Artikel 7, tweede lid, van de Wob, biedt het bestuursorgaan een mogelijkheid om de gevraagde informatie te verstrekken in een andere vorm dan verzocht. De beperkte jurisprudentie die over dit artikel voorhanden is, lijkt weliswaar nogal rigide, maar tegelijkertijd biedt deze nog ruimte voor nadere versoepeling. In ieder geval verdient het aanbeveling om te verkennen in hoeverre artikel 7, tweede lid, van de Wob, actiever en creatiever kan worden benut dan momenteel wordt gedaan.

Artikel 3:13 BW biedt bij de huidige stand van de jurisprudentie een beperkte mogelijkheid om Wob-verzoeken af te wijzen vanwege hun onwerkbaarheid. Deze jurisprudentielijn zou in rechte kunnen worden bevestigd.

Uitgangspunt voor de behandeling van omvangrijke verzoeken zou, gelet op deze artikelen, kunnen zijn dat het bestuursorgaan in eerste instantie op een inzichtelijke en constructieve wijze pogingen onderneemt om de reikwijdte van een verzoek in samenspraak met verzoeker in te perken. Lukt dat niet, dan kan, afhankelijk van de precieze omvang van het verzoek, het onderwerp en de houding van verzoeker, te worden omgezien naar mogelijkheden om informatie te verschaffen in een andere vorm dan die waar de verzoeker om heeft verzocht (artikel 7, tweede lid, van de Wob). In voorkomende gevallen kan ertoe worden besloten om de omvang van een verzoek in te perken door regie te nemen in de volgorde en omvang van deelbesluiten en metterwijl in gesprek te blijven met verzoeker over de noodzaak van verdere deelbesluiten. Indien de voorgaande werkwijzen niet goed mogelijk zijn, kan worden overwogen om een verzoek integraal af te wijzen (artikel 3:13 BW).

Voor deze aanpak geldt dat er een zekere inspanning van het bestuursorgaan wordt verwacht. Die inspanning is gelegen in het in kaart brengen van de concrete omvang van de werklust die een Wob-verzoek met zich brengt, het structureren van een preciserings- of afbakeningsproces of het onderbouwen van de validiteit van een alternatieve verstrekkingvorm. De notitie suggereert in subparagraaf 1.1.2 om *best practices* uit te werken die een kader schetsen waarmee Wob-behandelaren omvangrijke verzoeken proefprocedure-proof in behandeling kunnen nemen.

Het IWO wordt verzocht om zich uit te laten over de vraag of de hierboven geschetste handelwijze toelaatbaar wordt bevonden. Daarbij wordt verzocht om in het bijzonder aandacht te besteden aan de publicitaire en politieke implicaties ervan. Het IWO kan zich eventueel bedienen met de volgende besprekstellingen:

Lopende omvangrijke verzoeken

Er lopen momenteel meerdere Wob-verzoeken waarin aanleiding bestaat om toepassing te geven aan artikel 7, tweede lid, van de Wob of artikel 3:13 BW. Het IWO wordt gesuggereerd om te bespreken in hoeverre het opportuun is om de inzichten van de handreiking toe te passen op lopende verzoeken.

Besprekstellingen

- Het is wenselijk om de processen rondom het preciseren en afbakenen van Wob-verzoeken aan te scherpen en dwingender vorm te geven. De publicitaire risico's daarbij zijn te overzien.
- De mogelijkheden die de Wob biedt om een verzoek behapbaar te maken, worden onvoldoende benut.
- Het is wenselijk om in interdepartementaal verband een aanzet te doen tot een beleidsmatige implementatie van artikel 7, tweede lid, van de Wob en artikel 3:13 BW.
- Het is goed om externen, zoals verzoekers, te betrekken bij verdere beleidsmatige ontwikkelingen rondom het preciseren en afbakenen van Wob-verzoeken.
- Het is goed om een inventarisatie te maken van lopende Wob-verzoeken die zich ervoor lenen om te worden behandeld met toepassing van artikel 7, tweede lid, van de Wob of artikel 3:13 BW.
- Het is verstandig om in rechte actief de grenzen op te zoeken van artikel 7, tweede lid, van de Wob en artikel 3:13 BW.

Mogelijkheden afbakening Wob-verzoeken

Datum 1 april 2020
Auteurs 10.2.e (EZX/LNV)

Inhoud

Samenvatting—3

Inleiding—4

1 Probleemstelling—5

- 1.1 Probleemstelling en oorzaken—5
- 1.1.1 Probleemstelling—5
- 1.1.2 Oorzaken Wob-problematiek—5
- 1.2 Huidige kaders en aanpak omvangrijke Wob-verzoeken—7

2 Juridisch-strategische overwegingen—8

- 2.1 Juridische kadering—8
 - 2.1.1 Verstrekken informatie in een andere vorm dan verzocht—8
 - 2.1.2 Misbruik van bevoegdheid—10
 - 2.1.3 Conclusie—13
- 2.2 10.2.g —13
 - 2.2.1 10.2.g —13
 - 2.2.2 10.2.g 14
- 2.3 10.2.g 15
 - 2.3.1 10.2.g 15
 - 2.3.2 10.2.g 16
 - 2.3.3 10.2.g 16
- 2.4 Conclusie en voorstel—16

Samenvatting

Rijksbreed wordt geconstateerd dat de behandeling van Wob-verzoeken naar de huidige stand van zaken een onevenredige wissel trekt op het (Rijks)overheidsapparaat. Het komt voor dat de bij de behandeling van Wob-verzoeken betrokken beleidsmedewerkers en juristen beperkt of niet aan hun dossiers toekomen. Ook is merkbaar dat de staatsrechtelijke verhouding van de regering tot het parlement onder druk komt te staan wanneer een Wob-verzoek meer informatie genereert dan een gelijksoortige Kamervraag. Inmiddels is de situatie aldus, dat het niet langer altijd werkbaar is om een Wob-verzoek integraal in behandeling te nemen. In deze notitie wordt een kader geschetst voor het, al dan niet gedeeltelijk, afwijzen of ambtshalve inperken van omvangrijke Wob-verzoeken.

Voorop dient te worden gesteld dat de door de Wob ervaren werklust in de eerste plaats kan worden gemitigeerd door het optimaliseren van informatiesystemen en Wob-processen. Daarnaast is het aangewezen om structureel en doordacht stappen te zetten in het normaliseren van de relatie tussen de bestuurlijke macht en frequente Wob-verzoekers (met name media). In de huidige stand van zaken is het voor verzoekers bij het indienen van hun verzoek vaak onvoldoende duidelijk waar ze op kunnen rekenen. Er is veel aan gelegen om de *best practices* die nu nog zijn opgenomen in de Leidraad omvangrijke Wob-verzoeken, verder uit te werken, consequenter toe te passen en te publiceren.

De Wob biedt onbenutte mogelijkheden om de Wob-belasting te beperken. Artikel 7, tweede lid, van de Wob, biedt een bestuursorgaan de mogelijkheid om informatie te verstrekken in een andere vorm dan waar verzoeken om heeft verzocht. Over deze bevoegdheid bestaat amper jurisprudentie. Het is goed mogelijk dat de bepaling aan bestuursorganen veel meer armslag biedt dan wordt verondersteld. Artikel 3:13 BW vormt een ingrijpende bepaling die in het kader van de Wob al een zekere jurisprudentiegeschiedenis kent die tamelijk bestuursorgaanonvriendelijk is. Voor deze beide artikelen is er ruimte om jurisprudentie uit te lokken ter verduidelijking of verruiming van de mogelijkheden die zij aan bestuursorganen bieden om omvangrijke Wob-verzoeken op een constructieve wijze in behandeling te nemen.

Uitgangspunt dient te zijn dat het bestuursorgaan in eerste instantie op een inzichtelijke en constructieve wijze pogingen onderneemt om de reikwijdte van een verzoek in samenspraak met verzoeker in te perken. Lukt dat niet, dan kan, afhankelijk van de precieze omvang van het verzoek, het onderwerp en de houding van verzoeker, te worden omgezien naar mogelijkheden om informatie te verschaffen in een andere vorm dan die waar de verzoeker om heeft verzocht (artikel 7, tweede lid, van de Wob). In voorkomende gevallen kan ertoe worden besloten om de omvang van een verzoek in te perken door regie te nemen in de volgorde en omvang van deelbesluiten en metterwijl in gesprek te blijven met verzoeker over de noodzaak van verdere deelbesluiten. Indien de voorgaande werkwijzen niet goed mogelijk zijn, kan worden overwogen om een verzoek integraal of gedeeltelijk af te wijzen (artikel 3:13 BW).

De werkgroep suggereert om deze mogelijkheden op een gestructureerde wijze te verkennen. 10.2.g



Inleiding

In het Interdepartementaal Wob-overleg (IWO) van 3 maart 2020 is afgesproken dat er, met EZK als penvoerder, een notitie wordt voorbereid over de verschillende mogelijkheden waarop om kan worden gegaan met onwerkbare Wob-verzoeken. Een precieze uitwerking van deze notitie werd overgelaten aan een werkgroep van Wob-juristen van BZK, EZK, FIN, I&W en J&V.

De werkgroep heeft ervoor gekozen om in deze notitie het accent te leggen op de wijze waarop het behandelen van omvangrijke, ongepreciseerde of anderszins onwerkbare Wob-verzoeken juridisch-strategisch kan worden benaderd. Daartoe wordt in hoofdstuk 1 uiteengezet wat de huidige problemen met omvangrijke verzoeken zijn en wat de oorzaken en huidige beleidskader zijn. In hoofdstuk 2 wordt verkend hoe omvangrijk Wob-verzoeken juridisch kunnen worden benaderd. Daartoe wordt in paragraaf 2.1 omschreven welke leerstukken bij het inperken van Wob-verzoeken in beeld komen en hoe deze leerstukken praktisch kunnen worden benut. In paragraaf 2.2 wordt uiteengezet 10.2.g

10.2.g

. In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op de

. Paragraaf 2.4 bevat afsluitende conclusies en voorstellen.

1 Probleemstelling

1.1 Probleemstelling en oorzaken

1.1.1 *Probleemstelling*

De behandeling van Wob-verzoeken vergt Rijksbreed een aanzienlijke inspanning. De omvang en kwantiteit van Wob verzoeken is de afgelopen jaren aanzienlijk gestegen. Hoewel een cijfermatige onderbouwing van deze constatering nog niet voorhanden is, staat de stelling niet ter discussie. Vanuit verschillende organisaties wordt niet alleen het signaal afgegeven dat de behandeling van Wob-verzoeken een grote budgettaire impact heeft, maar ook dat deze behandelingsprocessen op uiteenlopende wijzen besluit- en beleidsvorming vertragen of anderszins frustreren. Hierbij springen twee problemen in het oog. Enerzijds komt het voor dat de bij de behandeling van Wob-verzoeken betrokken beleidsmedewerkers en juristen beperkt of niet aan hun dossiers toekomen. Anderzijds is merkbaar dat de staatsrechtelijke verhouding van de regering tot het parlement onder druk komt te staan wanneer een Wob-verzoek meer informatie genereert dan een gelijksoortige Kamervraag.

In deze notitie wordt ervan uitgegaan dat de behandeling van Wob-verzoeken naar de huidige stand van zaken een dermate onevenredige wissel trekt op het (Rijks)overheidsapparaat en dat het aangewezen is om in voorkomende gevallen een Wob-verzoek, al dan niet gedeeltelijk, af te wijzen of in te perken. Dit uitgangspunt wordt in deze notitie gehanteerd met de kanttekening dat ze nadere, liefst cijfermatige, onderbouwing behoeft. Het feit dat de budgettaire implicaties en de belasting van beleidsmedewerkers die de huidige instroom aan Wob-verzoeken met zich brengt, onevenredig zijn, kan nu niet aan de hand van objectieve gegevens worden gestaafd.

Deze suggestie kan echter alleen worden hooggehouden indien ook kan worden beargumenteerd dat de vigerende Wob-bedrijfsvoeringsprocessen aan de daaraan te stellen eisen van efficiëntie en doelmatigheid voldoen, en de behandeling van Wob-verzoeken *desalniettemin* een onbeheerbare taakstelling is geworden. Indien de geschetste problemen kunnen worden ondervangen door het stroomlijnen en optimaliseren van de interne Wob-processen, vervalt in ieder geval ten dele de noodzaak en de opportuniteit om terug te vallen op juridische oplossingen. De heersende opvatting is immers dat het in principe aanvaardbaar is dat de Wob veel tijd en geld kost. Overigens verdient het hier opmerking dat er rijksbreed veel werk wordt verzet in het optimaliseren van de Wob-processen en -ondersteuning.

1.1.2 *Oorzaken Wob-problematiek*

De in de vorige paragraaf omschreven problematiek (hierna: de Wob-problematiek) kent verschillende oorzaken die, op de keper beschouwd, steeds onder een van de volgende categorieën kunnen worden geschaard:

1. Een toenemende hoeveelheid inventariseerbare documenten en archiefsystemen en inventarisatieprocessen die tekortschieten voor de behandeling van Wob-verzoeken;
2. Een toenemende bekendheid van zowel burgers als professionele partijen (journalisten, advocaten) met de Wob;
3. Een gebrek aan kennis over – en overspannen verwachtingen van – de Wob aan verzoekerszijde;

4. Afwezige bereidwillendheid aan verzoekerszijde om de omvang van een Wob-verzoek tot het redelijke te beperken.

In deze notitie wordt volstaan met een juridische oplossingsrichting voor de specifieke – maar veelvoorkomende – situatie waarin een verzoeker niet bereid is om de omvang van zijn verzoek te preciseren of in te perken. In essentie vormt deze oplossingsrichting uitsluitend een – beperkte – oplossing voor oorzaak 4. De werkgroep hecht er daarom waarde aan om de volgende kanttekeningen te plaatsen.

De in deze notitie te schetsen juridisch-strategische kaders vormen, geïsoleerd bezien, geen panacee voor de huidige werklasten die de Wob met zich brengt. Deze werklastproblematiek vindt zijn oorzaken en oplossingen uitdrukkelijk ook in het *optimaliseren* van Wob-processen, het *moderniseren* van archief- en informatiesystemen en het – aan de voorkant – *normaliseren* van de (Wob-)relatie tussen media en overheid. Ook op deze vlakken dienen in interdepartementaal verband stappen te worden gezet om de werklastproblematiek het hoofd te bieden.¹

De noodzaak tot het verkennen van niet-juridische oplossingsrichtingen is niet alleen pragmatisch van aard. Ook rechtsstatelijk is dit aangewezen. Het recht op openbaarheid dient, als onmisbaar in een democratische rechtsstaat, steeds voorop te staan en dit recht serieus dient te worden genomen. Het juridisch inperken van het recht op openbaarheid is een ultimum remedium. Zolang de werklastproblematiek kan worden ondervangen door praktische maatregelen te nemen, moeten deze de aangewezen oplossingsrichting vormen. Hierbij mag niet worden vergeten dat juridische oplossingen zich er naar hun aard voor lenen om aan de bestuursrechter te worden voorgelegd en dus ook op hun evenredigheid en zorgvuldigheid kunnen en zullen worden getoetst. Op dat moment dient er ook een gedegen verhaal aan de bestuursrechter te kunnen worden voorgelegd waarin niet alleen vanuit het belang van werklastbeperking wordt gedacht, maar ook rekening wordt gehouden met de belangen van de Wob-verzoeker en de zaaksoverstijgende complicaties die de aan de rechter voorgelegde rechtsvragen met zich brengen. De juridische benadering van de Wob-problematiek kan, al met al, niet los worden gezien van de noodzaak om de Wob-processen continu te optimaliseren.

Voor niet-juridische oplossingen kan verder worden gekeken naar mogelijkheden om vaker en gestructureerd actief informatie openbaar te maken. Daarmee wordt recht gedaan aan de Wob en zeker aan de Woo, die actief openbaar maken als uitgangspunt neemt. Tevens kan meer worden geïnvesteerd in het actief communiceren met bijvoorbeeld journalisten door informatie ter beschikking te stellen in de vorm van antwoorden op persvragen. Openbaarheid kan immers ook worden vormgegeven buiten de kaders van de Wob om.²

Daarnaast is het aangewezen om structureel en doordacht stappen te zetten in het normaliseren van de relatie tussen de bestuurlijke macht en frequente Wob-verzoekers (met name media). In de huidige stand van zaken is het voor verzoekers bij het indienen van hun verzoek vaak onvoldoende duidelijk waar ze op kunnen rekenen. Er is nog veel te winnen op het vlak van verwachttingsmanagement, het betrekken van verzoekers in het behandelproces en het juridisch kaderen van inperkings- en preciseringsverzoeken van overheidszijde en het waarborgen van de belangen van de verzoeker hierin. Er is veel aan gelegen om de *best practices* die nu nog zijn opgenomen in de (niet-gepubliceerde) Leidraad omvangrijke Wob-

¹ Zie ook: het slot van paragraaf 1.1.1.

² Al is het hier vermeldenswaardig dat de Wob ook handreikingen biedt voor mondelinge Wob-verzoeken.

verzoeken, verder uit te werken, consequenter toe te passen en te publiceren. De verwachting is dat dit bijdraagt aan het normaliseren van de verhoudingen met frequente Wob-verzoekers en dus ook een bijdrage levert aan het gepreciseerd of ingeperkt krijgen van verzoeken. Bij de huidige stand van zaken zien verzoekers bij preciseringsprocessen vaak risico's die ze niet zijn en zijn ze zich niet altijd bewust van de vertraging die de formulering van hun verzoek met zich brengt en hoe deze risicoloos kan worden afgevangen. Bij nadere notitie kan een voorzet worden gedaan voor deze nieuwe *best practices*.

1.2

Huidige kaders en aanpak omvangrijke Wob-verzoeken

In de huidige situatie verschilt de wijze waarop Wob-verzoeken worden behandeld sterk per ministerie. Zo ook bij omvangrijke verzoeken. Sommige departementen laten de behandeling van Wob-verzoeken vooral over aan juristen, bij andere departementen ligt de trekkersrol bij een beleidsdirectie. De enige op schrift gestelde en van hogerhand geaccordeerde harmonisatie is gelegen in de Leidraad omvangrijke Wob-verzoeken uit 2013 en het SGO Wob-uitvoeringskader uit 2016.

De *Leidraad omvangrijke Wob-verzoeken* geeft vooral praktische tips voor de behandeling van Wob-verzoeken in het algemeen en enkele tips voor omvangrijke verzoeken in het bijzonder. Deze leidraad biedt geen juridisch handelingsperspectief voor de situatie waarin een verzoek vanwege zijn omvang onwerkbaar is.

Het *SGO Wob-uitvoeringskader* biedt in dat opzicht wat meer mogelijkheden. Hierin wordt over omvangrijke verzoeken geschreven:

"Hoe te handelen bij omvangrijke/ruim geformuleerde Wob-verzoeken

Bij omvangrijke, ruim geformuleerde en onduidelijke Wob-verzoeken wordt contact gelegd met de verzoeker om na te gaan aan welke informatie hij behoefte heeft.

Toelichting

Een Wob-verzoeker heeft meestal geen inzicht in de stukken die bij een bestuursorgaan beschikbaar zijn en daarom wordt regelmatig gevraagd om alle informatie over een onderwerp. Als een Wob-verzoek dan omvangrijk blijkt, kan uit contact met de verzoeker duidelijk worden welke informatie hij concreet wenst te ontvangen. Met de verzoeker wordt in dat geval het gevraagde afgebakend, ook wat betreft de documentsoorten, en wordt een afspraak gemaakt over de planning en wijze van de afhandeling van het Wob-verzoek. Dit contact draagt bij aan het verschaffen van inzicht in wezenlijke informatie, aan een werkbaar proces en tijdige afhandeling. Als bij zeer omvangrijke verzoeken zonder succes is geprobeerd contact te leggen met de Wob-verzoeker of de Wob-verzoeker zijn verzoek niet verduidelijkt, wordt een representatieve selectie aan documenten met daarin de gevraagde informatie gemaakt door het bestuursorgaan. In het Wob-besluit wordt vermeld waarom het niet mogelijk is gebleken in overleg met de verzoeker tot een afbakening te komen en welke afwegingen hebben geleid tot de gemaakte inventarisatie van documenten."

De instructie laat dus nadrukkelijk de ruimte om een Wob-verzoek gedeeltelijk af te wijzen wanneer het te omvangrijk is. Concrete handvatten ontbreken echter. In deze notitie wordt een eerste aanzet gegeven voor het juridisch aankleden van de bovenstaande passage uit het uitvoeringskader.

2 Juridisch-strategische overwegingen

2.1 Juridische kadering

In de navolgende subparagrafen wordt verkend hoe het beperken van de omvang van een Wob-verzoek juridisch moet worden geduid en ingepast. In paragraaf 2.1.1 wordt ingegaan op de verschillende manieren waarop toepassing kan worden gegeven aan artikel 7 van de Wob. In paragraaf 2.1.2 wordt een beschouwing gegeven van de mogelijkheden die artikel 3:13 van het Burgerlijk Wetboek (BW) naar geldend recht biedt om Wob-verzoeken af te wijzen.

2.1.1 *Verstrekken informatie in een andere vorm dan verzocht*

De Wob veronderstelt dat een ieder een verzoek kan doen bij een bestuursorgaan om informatie, neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid. De Wob is in de kern een informatiestelsel, zij het dat de te inventariseren informatie is beperkt tot informatie die is neergelegd in documenten. Artikel 7 van de Wob bepaalt over de wijze van verstrekking:

Artikel 7

1. Het bestuursorgaan verstrekt de informatie met betrekking tot de documenten die de verlangde informatie bevatten door:
 - a. kopie ervan te geven of de letterlijke inhoud ervan in andere vorm te verstrekken,
 - b. kennisneming van de inhoud toe te staan,
 - c. een uittreksel of een samenvatting van de inhoud te geven, of
 - d. inlichtingen daaruit te verschaffen.
2. Het bestuursorgaan verstrekt de informatie in de door de verzoeker verzochte vorm, tenzij:
 - a. het verstrekken van de informatie in die vorm redelijkerwijs niet gevegd kan worden;
 - b. de informatie reeds in een andere, voor de verzoeker gemakkelijk toegankelijke vorm voor het publiek beschikbaar is.
3. Indien het verzoek betrekking heeft op milieu-informatie als bedoeld in artikel 19.1a, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer, verstrekt het bestuursorgaan, zo nodig, en indien deze informatie voorhanden is, tevens informatie over de methoden die zijn gebruikt bij het samenstellen van eerstbedoelde informatie.

Indien er niet om een specifieke vorm van openbaarmaking wordt verzocht, kan het bestuursorgaan zelf een verstrekkingwijze kiezen.³

In de praktijk wordt informatie doorgaans verstrekt met toepassing van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, maar er zijn er dus andere manieren om een Wob-verzoek te honoreren die minder vaak worden toegepast. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het geven van kopie de verstrekkingwijze is die de beste garantie geeft dat er geen informatie over het hoofd wordt gezien. Daarnaast is dit ook de vorm van verstrekking waar doorgaans om wordt verzocht. Op grond van het tweede lid, is de verzochte vorm van verstrekking in beginsel leidend.

Ditzelfde tweede lid biedt echter ook een grondslag voor informatieverstrekking in een andere vorm dan waarom is verzocht. Het toepassing geven aan het tweede lid maakt deel uit van een Wob-besluit, zodat tegen deze beslissing kan worden

³ ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3975, rov. 6.5.

geprocedeerd.⁴ Het in een afwijkende vorm verstrekken van informatie is toelaatbaar, mits de gevraagde vorm een aanzienlijke extra tijdsinspanning vergt en met de andere vorm van verstrekking geen relevante informatie wordt onthouden die in de door verzoeker gewenste vorm wel zou zijn verstrekt.⁵ De aanzienlijke extra, niet te vergen tijdsinspanning moet door het bestuursorgaan kunnen worden onderbouwd.⁶ Een representatieve selectie is niet mogelijk, ook niet bij omvangrijke verzoeken.⁷ Wel is het mogelijk om te volstaan met een korte omschrijving van, kort gezegd, 'oninteressante documenten', met name indien ze vrijwel geheel uit informatie bestaan die zouden kunnen worden geweigerd op grond van artikel 11 van de Wob.⁸ Bovendien is het mogelijk om de verstrekking in verschillende vormen te doen plaatsvinden.⁹

Er wordt weinig geprocedeerd over de toepassing van artikel 7, tweede lid, van de Wob.¹⁰ Er bestaat nog geen jurisprudentie over de vraag wat er bedoeld met 'relevante informatie' die niet mag worden onthouden. Evenmin is duidelijk hoe een bestuursorgaan dient te onderbouwen dat verstrekking in de verlangde vorm een 'aanzienlijke extra tijdsinspanning' vergt.

Het is voor de Wob-praktijk wel van belang om te weten hoe deze begrippen moeten worden geïnterpreteerd. Het komt in de praktijk nogal eens voor dat een reeks e-mails niet veel meer informatie bevatten dan de uitwisseling van enkele rapporten. Bijvoorbeeld e-mails over de effecten van laagfrequent geluid, afkomstig van windturbines. Idealiter zou dit soort correspondentie in een Wob-besluit kunnen worden samengevat tot een frase als:

"Ook heb ik dertien e-mails gevonden die in de periode 13 mei 2015 – 26 september 2015 tussen een medewerker van mijn ministerie en een medewerker van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Deze e-mails bevatten informatie over verschillende gepubliceerde artikelen over laagfrequent geluid, de concept-MER voor windpark X en zes ambtelijke nota's over deze onderwerpen. De artikelen betreffen:

- P. Jansen, 'Artikel', *Tijdschrift*.
- H. Thijssen, 'Artikel', *Tijdschrift*.
- [Etc.]

Ik verstrek u, gelet op artikel 7, tweede lid, van de Wob, geen kopie van deze documenten. Dit onderbouw ik als volgt. De omvang van het geheel aan deze documenten is 450 pagina's. De rapporten zijn in wetenschappelijke tijdschriften gepubliceerd en zijn in zoverre toegankelijk. Daarmee is het voor u controleerbaar op basis van welke wetenschappelijke inzichten is gecorrespondeerd. De inhoud van de e-mails en de nota's bevat uitsluitend feitelijke verwijzingen naar deze rapporten, persoonsgegevens en persoonlijke beleidsopvattingen, bedoeld voor intern beraad, waarover ik geen informatie verschaf. Daarnaast is in het inpassingsplan inzichtelijk gemaakt hoe deze wetenschappelijke inzichten in de besluitvorming zijn afgewogen. Ik zie, mede

⁴ ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2997, rov. 4.2; ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:345, rov. 8.2.

⁵ ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6188, rov. 2.5.2; ABRvS 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1762, rov. 9.3.

⁶ ABRvS 1 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ1122, rov. 2.5.2.

⁷ Zie (weer): ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2997, rov. 4.2.

⁸ ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1316, rov. 2.3.4.

⁹ Zie: de in de vorige voetnoot genoemde uitspraak.

¹⁰ Een zoekslag op Legalintelligence naar "verstrekken van de informatie in die vorm redelijkerwijs niet geveerd" (de tekst van artikel 7, tweede lid, onderdeel a), enkel rechtspraak van centrale rechtscolleges, leverde slechts 42 unieke resultaten op.

gelet op mijn met u gevoerde gesprekken over de reikwijdte van het verzoek, geen aanleiding om te veronderstellen dat ik u op deze manier relevante informatie onthoud.”

Het is naar de huidige stand van het recht onduidelijk of zo'n frase mogelijk is, maar dit is het uitzoeken waard. Het scheelt de noodzaak om 450 pagina's en vele documenten integraal te beoordelen. Ook is het gunstiger voor de beeldvorming wanneer op deze wijze inlichtingen worden verschaft dan wanneer er een substantiële hoeveelheid documenten wordt verstrekt waarin de meeste informatie wordt geweigerd. Bovendien wordt de verzoeker met deze afhandelwijze niet in zijn belangen geschaadt. Indien verzoeker echt prijs stelt op de niet integraal verstrekte documenten, dan kan hiertoe naar aanleiding van een bezwaarschrift of een nieuw Wob-verzoek toch tegemoet worden gekomen.

2.1.2

Misbruik van bevoegdheid

Misbruik van bevoegdheid (ook wel: misbruik van recht) is een van origine civielrechtelijke rechtsfiguur. Het is gecodificeerd in artikel 3:13 BW:

Artikel 13

1. Degene aan wie een bevoegdheid toekomt, kan haar niet inroepen, voor zover hij haar misbruikt.
2. Een bevoegdheid kan onder meer worden misbruikt door haar uit te oefenen met geen ander doel dan een ander te schaden of met een ander doel dan waarvoor zij is verleend of in geval men, in aanmerking nemende de onevenredigheid tussen het belang bij de uitoefening en het belang dat daardoor wordt geschaad, naar redelijkheid niet tot die uitoefening had kunnen komen.
3. Uit de aard van een bevoegdheid kan voortvloeien dat zij niet kan worden misbruikt.

Het leerstuk van misbruik van recht vormt een inherente begrenzing aan het toepassingsbereik van een bevoegdheid. Dit komt tot uitdrukking in de formulering dat een bevoegdheid niet kan worden *ingeroepen*, voor zover deze wordt misbruikt. Via de schakelbepaling van artikel 3:15 BW kan artikel 3:13 BW ook toepassing vinden in het publiekrecht. Het leerstuk komt in drie situaties in beeld.

Allereerst is er de situatie dat een bevoegdheid wordt ingeroepen met geen ander doel dan een ander te schaden. Deze maatstaf komt in beeld bij, kort gezegd, pesterijen. Hoewel deze maatstaf bij de Wob wel eens in beeld komt, is de behandeling van deze maatstaf in deze notitie niet opportuun.¹¹ Dat heeft ermee te maken dat de Wob-problematiek in veel grotere mate wordt veroorzaakt door verzoeken waarvan niet hard kan worden gemaakt dat ze uitsluitend als pesterij worden ingediend (al wordt dat nog wel eens zo ervaren). In deze notitie wordt aan deze maatstaf dus voorbijgegaan.¹²

Ten tweede is er de situatie waarin een bevoegdheid wordt aangewend met een ander doel dan waarvoor zij is verleend. Bij de Wob is dat doel het voor een ieder openbaar maken van informatie.¹³ In het kader van de Wob kan worden gedacht aan de door de Afdeling ontwikkelde jurisprudentielijn die beoogde om het misbruik tegen te gaan dat in de eerste helft van het vorige decennium werd gemaakt van de

¹¹ Zie bijvoorbeeld recentelijk: ABRvS 14 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:493 en ABRvS 21 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:974

¹² Zie uitgebreid over deze jurisprudentie: de uitgebreide annotatie van R. Stijnen bij ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3754, AB 2020/131.

¹³ Met zoveel woorden: ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:920, rov. 5.3.

Wob in combinatie met de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen. In deze procedures werden Wob-verzoeken ingediend om dwangsommen te innen. Daarvoor is de Wob evident niet bedoeld. Deze toepassing van artikel 3:13 BW wordt ook door de Afdeling ingezet in de procedures waarin om stukken wordt verzocht die ten grondslag liggen aan het uitschrijven van parkeerboetes en verkeersboetes.¹⁴ 10.2.9



De derde toepassing ziet op de situatie waarin de persoon die een bevoegdheid uit wenst te oefenen op een wijze die, in aanmerking nemende de onevenredigheid tussen het belang bij de uitoefening en het belang dat daardoor wordt geschaad, naar redelijkheid niet tot die uitoefening had kunnen komen. Dit onevenredigheids criterium vindt in het civiele recht bij wijle toepassing, maar wordt in particuliere verhoudingen vaak overschaduwd door de vele andere door de redelijkheid en billijkheid geregeerde civielrechtelijke leerstukken en remedies. In het kader van de Wob is deze toepassing van artikel 3:13 BW enkele keren in beeld geweest. De standaardoverweging van de Afdeling luidt:

"Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, kan ingevolge artikel 13, gelezen in verbinding met artikel 15, van Boek 3 van het BW, de bevoegdheid om bij de bestuursrechter beroep in te stellen niet worden ingeroepen voor zover deze bevoegdheid wordt misbruikt. Deze artikelen verzetten zich tegen inhoudelijke behandeling van een bij de bestuursrechter ingesteld beroep dat misbruik van recht behelst, en bieden een wettelijke grondslag voor niet-ontvankelijkverklaring van een zodanig beroep. Daartoe zijn zwaarwichtige gronden vereist."

Deze bouwsteen gebruikt de Afdeling zowel in zaken waarin de Wob op een wijze wordt aangewend waarvoor hij niet is bedoeld, als in zaken waarin de Wob op een onevenredig belastende wijze wordt aangewend. Hieraan voegde de Afdeling ten aanzien van belastende verzoeken toe dat:

"[...] het indienen van veel verzoeken, waarmee bij de afhandeling volgens het dagelijks bestuur mede door de omvang en complexiteit van die verzoeken veel kosten zijn gemoeid en dat de inzet van veel menskracht vergt, als zodanig niet kan worden beschouwd als misbruik van recht. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen [...] brengt elk beroep op door de overheid geboden faciliteiten immers kosten met zich voor de overheid en benadeelt het de overheid in zoverre. Wel kan het aantal malen dat een bepaald recht of een bepaalde bevoegdheid wordt aangewend, in combinatie met andere omstandigheden bijdragen aan de conclusie dat misbruik van recht heeft plaatsgevonden."¹⁵

¹⁴ Zie bijvoorbeeld voor verkeersboetes: ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2239, ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2965, ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:347. Voor parkeerboetes: ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4185. Zie ook weer de annotatie van R. Stijnen bij ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3754, AB 2020/131.

¹⁵ Zie onder meer: ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4129; ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:426.

Die aanvullende omstandigheden waren aanvankelijk steeds gelegen in een toepassing van het doelmiskenningscriterium. Die doelmiskening kan echter goeddeels overlappen met het werklastargument, met name wanneer de omvang van een verzoek noodgedwongen met zich brengt dat een dermate substantieel deel van de doorzochte archieven openbaar moet worden gemaakt, dat buiten de bedoeling van de Wob-wetgever wordt getreden. Een goed voorbeeld is ABRvS 13 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2478, waarin verzoeker in feite het hele AIVD-archief openbaargemaakt wilde zien om te voorkomen dat dit archief op grond van de Archiefwet zou worden vernietigd. Hij deed dit overigens door verschillende verzoeken in te dienen die op verschillende onderdelen van dit archief zagen. De Afdeling oordeelde:

"De aard van het project brengt met zich dat een individueel verzoek zich op een zo groot en volledig mogelijk onderdeel van het betrokken archief richt en derhalve veelal zeer omvangrijk is. Omdat appellant inmiddels al meer dan vijf jaar in het kader van zijn project systematisch informatieverzoeken bij de ministers indient en hij heeft gesteld hiermee door te willen gaan totdat hij, zo mogelijk, alle in de betrokken archieven aanwezige documenten heeft ontvangen, kan voorts van een structureel grote belasting worden gesproken. De in het kader van het project van appellant ingediende informatieverzoeken brengen een zeer grote personele belasting voor de ministeries met zich, hetgeen blijkt uit de hiervoor weergegeven aantallen verzoeken, beoordeelde en verstrekte documenten en bestede uren. Dat die belasting mogelijk mede is veroorzaakt doordat de betrokken archieven niet op orde zijn, doet aan het voorgaande niet af, omdat uitvoering van het project bij welke staat van de archieven dan ook een grote structurele belasting met zich zou brengen. Documenten moeten immers niet alleen worden gevonden, maar ook beoordeeld op geschiktheid voor openbaarmaking. Dat die belasting mede door tegenwerking van de ministers is veroorzaakt, is de Afdeling niet gebleken.

[...]

Gelet op het voorgaande heeft appellant de bevoegdheid om informatieverzoeken in te dienen voor een ander doel gebruikt dan waarvoor die bevoegdheid is verleend. Voorts is sprake van onevenredigheid tussen het met die verzoeken gediende belang en de belasting die het beslissen hierop oplevert voor de betrokken ministeries. Deze beide constatering brengen met zich dat de zwaarwichtige gronden, bedoeld in 2.2, zich voordoen, zodat misbruik is gemaakt van de bevoegdheid om Wob- en Wiv-verzoeken in te dienen.

Nu de beroepen in deze zaken niet los kunnen worden gezien van de wijze waarop appellant de Wob en de Wiv heeft gebruikt, heeft de rechtbank deze beroepen terecht niet-ontvankelijk verklaard."¹⁶

Deze uitspraak is voorlopig de laatste in een in ontwikkeling zijnde jurisprudentiereeks over het afwijzen van te omvangrijke Wob-verzoeken op grond van artikel 3:13 BW. Uit de uitspraak kan worden geleerd dat het niet bij voorbaat is uitgesloten dat een Wob-verzoek wordt afgewezen vanwege de omvang, zij het in combinatie met de eis van doelmiskening van de Wob en zij het dat de Afdeling een indringende toets uitvoert aangaande 1) de houding van het bestuursorgaan in

¹⁶ ABRvS 13 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2478, bevestigd in 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3045.

de behandeling van het verzoek, en 2) de beschikbare gegevens ten aanzien van de werklast die het in behandeling nemen van het Wob-verzoek met zich brengt.

Op de eis van doelmiskening valt echter af te dingen. De opsomming van de toepassingsgronden van artikel 3:13 BW zijn nevengeschild en niet, zoals de Afdeling tot uitgangspunt hanteert, cumulatief geformuleerd. De enkele onevenredigheid tussen het belang bij de uitoefening van een bevoegdheid en het belang dat daardoor wordt geschaad, kan misbruik van bevoegdheid opleveren.¹⁷ De Afdeling motiveert haar in een andere richting wijzende rechtsopvatting niet. Op dit punt kan om een, voor onze zaak gunstige, verheldering van de jurisprudentie kunnen worden verzocht.

2.1.3 *Conclusie*

Juridisch bezien vallen alle mogelijkheden om de omvang van een Wob-verzoek te beperken, te scharen onder een toepassing van ofwel artikel 7, tweede lid, van de Wob, ofwel een toepassing van artikel 3:13 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 7, tweede lid, van de Wob, biedt een bestuursorgaan de mogelijkheid om informatie te verstrekken in een andere vorm dan waar verzoeken om heeft verzocht. Over deze bevoegdheid bestaat amper jurisprudentie. Het is goed mogelijk dat de bepaling aan bestuursorganen veel meer armslag biedt dan wordt verondersteld.

Artikel 3:13 van het Burgerlijk Wetboek vormt een ingrijpende bepaling die in het kader van de Wob al een zekere jurisprudentiegeschiedenis kent die tamelijk bestuursorgaanonvriendelijk is. Toch is er ruimte om deze jurisprudentie verhelderd te krijgen ten gunste van het openbaar bestuur.

2.2

10.2.g

10.2.g

2.2.1

10.2.g

10.2.g

¹⁷ Het standaard arrest HR 17 april 1970, ECLI:NL:PHR:1970:AC5012 (Kuipers/De Jongh, Grensoverschrijdende garage) is nog altijd geldend recht.

10.2.g

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

2.2.2

10.2.g

[Redacted text block]

10.2.g

[Redacted text block]

10.2.g

[Redacted text block]

10.2.g [redacted]

10.2.g [redacted]

2.3

10.2.g [redacted]

2.3.1

10.2.g [redacted]

10.2.g [redacted]

10.2.g [redacted]

10.2.g [redacted]

10.2.g [redacted]

[redacted]

10.2.g

2.3.2

10.2.g

2.3.3

10.2.g

2.4

Conclusie en voorstel

De Wob biedt onbenutte mogelijkheden om de Wob-belasting te beperken. Uitgangspunt voor deze mogelijkheden is dat het bestuursorgaan in eerste instantie op een inzichtelijke en constructieve wijze pogingen onderneemt om de reikwijdte van een verzoek in samenspraak met verzoeker in te perken. Lukt dat niet, dan kan, afhankelijk van de precieze omvang van het verzoek, het onderwerp en de houding van verzoeker, te worden omgezien naar mogelijkheden om informatie te verschaffen in een andere vorm dan die waar de verzoeker om heeft verzocht

(artikel 7, tweede lid, van de Wob). In voorkomende gevallen kan ertoe worden besloten om de omvang van een verzoek in te perken door regie te nemen in de volgorde en omvang van deelbesluiten en metterwijl in gesprek te blijven met verzoeker over de noodzaak van verdere deelbesluiten. Indien de voorgaande werkwijzen niet goed mogelijk zijn, kan worden overwogen om een verzoek integraal af te wijzen (artikel 3:13 BW).

De werkgroep suggereert om deze mogelijkheden op een gestructureerde wijze te verkennen en toe te passen. 10.2.g



10.2.g



Praktische tips afhandeling omvangrijke (gevoelige) Wob-verzoeken

Opsteller 10.2.e (OCW)

Deze eerste inventarisatie van tips en tricks is tot stand gekomen in overleg tussen VWS, EZK/LNV, IenW en OCW t.b.v. de Wob-afhandeling Covid-19 en op basis van eerdere ervaringen van de betrokken departementen. Hoewel verzoeken steeds omvangrijker lijken te worden, kunnen onderstaande tips nuttig zijn voor alle grotere verzoeken (bijv. vanaf 1.000 documenten). Veel van deze tips en tricks zijn geschikt om zowel los als in combinatie ingezet te worden in de praktijk.

Organisatie proces

- Om overzicht te krijgen over wat er allemaal speelt kan het nuttig zijn een tijdlijn op te stellen waar de belangrijkste momenten op gemarkeerd staan en waar je documenten of onderwerpen aan kunt koppelen. Het beste is als je dit samen met betrokken beleidsmedewerkers op kunt stellen, maar als dat niet mogelijk is zou je hier ook aan kunnen werken op basis van reeds openbare informatie, bijvoorbeeld via overheidspublicaties en nieuwsberichten (zie evt. LexisNexis). Samenhang in onderwerp is belangrijk, ook voor je eigen begrip van wat er gebeurt, wat er naar buiten gaat en wat dit politiek/publicitair betekent.
- Zorg ervoor dat duidelijk bij minimaal één maar liever twee mensen belegd is dat zij procesmatig overzicht houden op de Wob-afhandeling; wat is er al gebeurd, waar staan we, wat moet nog, wie doet dat, etc.
- Breng de woordvoerder(s) in positie. Hij of zij kan een belangrijke rol spelen in de bemiddeling met de journalist om draagvlak te krijgen voor de gekozen afhandelwijze en ook helpen bij het maken van keuzes in het proces.
- Denk vooraf ook na over de noodzaak tot interdepartementale afstemming; betref het IWO (of de desbetreffende IWO-leden) op tijd. Schroom ook niet om tijdig advies in te winnen.

Reikwijdte bepalen (meerdere verzoeken)

- Leg de verzoeken naast elkaar en zoek naar de rode draden; pik hier onderdelen uit en cluster deze op onderwerp. Deze clustering kan de basis vormen voor bijv. gesprek met de journalist en eventueel ook gekoppeld worden aan een opgestelde tijdlijn. Dit biedt je zelf houvast bij het organiseren van het proces (denk aan de besluitvorming!), maar ook de verzoeker en evt. de Kamer bij het tot zich nemen van de informatie die je openbaar maakt.
- Wat ook kan bij veel overlap: begin met het minst omvangrijke verzoek en ga dan over naar het daarna minst omvangrijke verzoek. Op die manier heb je de reikwijdte als het ware af en blijft er steeds minder over van de meest omvangrijke verzoeken wat nog niet openbaar is gemaakt.
- Bepaal vooraf wie de *key players* zijn in het dossier en bij wie je waarschijnlijk de meeste informatie boven tafel gaat krijgen. Wanneer begon dit, wat speelde er precies, wie waren er betrokken (spin in het web)? Vooral ook: langs wie is waarschijnlijk heel veel zo niet alles gegaan? Dit zorgt voor zowel een afbakening in tijd als onderwerp als kring van betrokkenen. De kans bestaat natuurlijk altijd dat je iets mist, maar de kans is gering dat dat dan iets essentieel was. Het gaat er om dat je je keuzes straks ook evt. kunt uitleggen aan rechter of Kamer. Veronderstel daarom ook niet altijd dat de key players bijv. MT-lid of hoger zijn; dit hangt af van het dossier en de inrichting van de organisatie.

Verzamelen documenten / inventariseren

- Heb niet de ambitie om ieder snippertje informatie boven tafel te krijgen; kies ook een moment waarop je stop met zoeken (voor een bepaalde periode). Als je de key players in beeld hebt kun je bijv. aanvullen met mails uit inboxen van mensen waar deze key players niet bij betrokken waren; mails waar zij bijv. in de cc staan kunnen dan dus al achterwege worden gelaten. Op een gegeven moment merk je vanzelf wanneer er steeds minder aan te vullen valt.
- Bij extreem omvangrijke verzoeken kan het goed zijn om toch per onderwerp een nieuwe inventarislijst op te stellen; dit biedt ook jouzelf overzicht voor de afhandeling.
- Durf te selecteren. Begin bijvoorbeeld met de meer formele documenten, zoals nota's en brieven uit een bepaalde periode. Ga vervolgens bijv. in gesprek met de journalist om te kijken waar hij nu nog precies e-mails over wenst te ontvangen, dat kan het beste als je al wat over het onderwerp openbaar hebt gemaakt of bijv. een tijdlijn kan overleggen.
- Inventariseren is GEEN verplichting van de Wob. Wel heb je een motiveringsplicht en het hangt af van het geval in hoeverre je kunt volstaan met het verstrekken van sec de gelakte documenten en het besluit. Dit betekent dat je keuzes kunt maken wat je wel en niet inventariseert en hoe je dat doet. Je hoeft dus niet per se te inventariseren en – in het verlengde daarvan – documenten te nummeren. De enige uitzondering geldt voor integraal geweigerde documenten; je zult in het besluit of op een inventarislijst vermelding met voldoende informatie moeten maken van de documenten (met nummer is dan het handigste) en de grond waarop ze geweigerd worden.
- Niet iedereen heeft programma's zoals Zylab tot hun beschikking; nagelaten de eventuele interdepartementale ontwikkelingen op dat vlak, kan bij binnenkomst van een bijzonder omvangrijk verzoek dat in behandeling moet worden genomen overwogen worden of het de investering waard is een dergelijk programma aan te schaffen. Het kost geld, maar kan ook veel tijd en mankracht schelen (ook geld). Verken ook wie je eventueel kan helpen met de eerste zoekslag; dit hoeft zeker niet te worden gedaan door een Wob-jurist.
- Zoek uit wat de interne procedure is voor het evt. veiligstellen van mailboxen en appjes. Zeker bij langlopende trajecten zoals de afhandeling van een omvangrijk Wob-verzoek kan het risico bestaan dat mailboxen 'verdwijnen' omdat medewerkers niet langer werken voor het desbetreffende departement. Sta hier ook tussentijds bij stil. Spreek de procedure door en leg deze vast; op die manier weet je wat je moet doen wanneer dit zich voordoet (i.p.v. dat je dat ter plekke nog uit moet gaan zoeken onder tijdsdruk) en kun je ook uitleggen waarom je bepaalde documenten bijv. niet meer hebt of inschatten waar het nog zin heeft er tijd en energie in te steken ze boven water te krijgen.

Beoordelen documenten / lakken

- Bij de afhandeling van omvangrijke verzoeken zijn veelal diverse mensen betrokken. Om te waarborgen dat je toch dezelfde uitgangspunten hanteert bij het lakken kun je voorafgaand aan het beoordelen een document opstellen met type informatie en hoe daarmee wordt omgegaan bij het lakken, welke gronden er op van toepassing zijn, etc. Blijf tussendoor checken of de neuzen ook naarmate de tijd verstrijkt dezelfde kant op blijven staan. Moedig aan dat er bij twijfel met elkaar over gesproken wordt.
- Niet alles kan even goed gecheckt worden, dat is praktisch niet haalbaar als je voortgang wilt blijven boeken. Bepaal voorafgaand aan het lakproces welke documenten extra goed moeten worden gecheckt en waar je de grens trekt. Dit is ook een kwestie van vertrouwen; waar mag meer of minder risico worden genomen? Denk er ook na over wie er evt. (extra) naar moet kijken: is dat een extra Wob-jurist (van eigen of ander departement), een woordvoerder, MT-lid, BWL..? Bouw je een eerste en tweede check in of vertrouw je op één

set ogen voor bepaalde documenten? Maak een inschatting vooraf en herijk deze gedurende het proces.

- Als geen gebruik wordt gemaakt van computersystemen zoals Zylab maar handmatig wordt gelakt met bijv. Adobe Pro: je kunt ervoor kiezen om de Wob-weigeringsgronden te koppelen aan kleurtjes en die te gebruiken om mee te lakken. De kleurtjes laat je vervolgens terugkomen in je besluit. Zo hoef je niet per onderdeel te bepalen wat er precies gelakt is in welk document en biedt je ook meteen inzicht aan verzoeker als je de legenda bij het besluit voegt. Dit scheelt veel werk voor het motiveren van je besluit, zeker wanneer je ook afziet van een inventarislijst en nummering van documenten die je geheel of gedeeltelijk openbaar maakt (zie hiervoor).

Artikel 68 Grondwet

- Bij journalistieke verzoeken ligt het voor de hand dat ook de Kamer (mogelijk) geïnteresseerd zou zijn wat er uit gaat. Bedenk of de Kamer op één of andere manier moet worden geïnformeerd voor je stukken openbaar maakt. De Kamer moet worden geïnformeerd voorafgaand of gelijktijdig aan de verzending (maar dus niet later). Wees hierbij ook transparant, zeker over eventuele keuzes die je moet maken. Hierbij valt te denken aan het onderhandelingsproces met journalisten. Stem het moment van verzending intern goed af i.v.m. de politieke context. Door op een goed gekozen moment de Kamer te voorzien van de juiste informatie (met inhoud) voorkom je grote problemen. Zie over de informatieplicht bijv. ook het op 15 juni 2020 verschenen ongevraagde advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de ministeriële verantwoordelijkheid.
- Meer praktisch: je zou kunnen beginnen met een procesbrief, bijv. voorafgaand aan de verzending van het eerste deelbesluit, waarin je ook uitlegt wat je gaat doen en waarom. Vervolgens kun je voorafgaand aan ieder opvolgend deelbesluit een korte Kamerbrief uit doen gaan. Dit moet je wel inbouwen in je proces; een dergelijke procedurestap kost tijd maar is het zeker waard wanneer je informeren van de Kamer relevant acht.

VERTROUWELIJK
Stuurgroep Wob

SGC
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Contactpersoon
10.2.e

T 10.2.e

Datum
19 juni 2020

memo

Omgang met omvangrijke Wob-verzoeken

Bijlage(n)

1. Notitie EZK over omvangrijke verzoeken
2. Leidraad omvangrijke verzoeken

Aanleiding

Afgelopen periode zijn er rijksbreed diverse (deels) interdepartementale omvangrijke Wob-verzoeken ingediend, merendeel vanuit de media. Voorbeelden hiervan zijn verzoeken over de Shell Papers, Urgenda en het stikstofdossier. EZK/LNV is coördinerend departement bij deze omvangrijke Wob-verzoeken en heeft een notitie opgesteld hoe hierin te handelen. Deze notitie (**bijlage 1**) is besproken in het IWO en het IHJZ. 10.2.g

Verwacht wordt dat we als Rijksoverheid steeds vaker geconfronteerd zullen worden met zeer omvangrijke Wob-verzoeken. Om te komen tot een werkbaar Wob-beleid zal vanaf nu explicieter en in interdepartementale afstemming worden bekeken in welke zaken en op welke manier de grenzen van de Wob vaker kunnen worden opgezocht. Bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van de mogelijkheid om informatie in samenvattende vorm te verstrekken of door zelf vanuit de uitvoerbaarheid van een verzoek redelijke keuzes te maken in de selectie van documenten. Tegelijkertijd moet er natuurlijk altijd oog zijn voor het uitgangspunt van de Wob, te weten een transparante overheid. Hieraan kan ook invulling worden gegeven door bijvoorbeeld enkele bepalende documenten in een Wob-verzoek **actief** openbaar te maken.

Voor toekomstige omvangrijke Wob-verzoeken wil het IHJZ de volgende (principiële) handelwijze gaan hanteren:

- Bij een zeer omvangrijk Wob-verzoek wordt conform de rijksbrede Leidraad omvangrijke verzoeken (**zie bijlage 2**) gehandeld met als doel een behapbaar Wob-verzoek (*Nb: deze zal nog worden aangevuld met tips en tricks als opgedaan bij het behandelen van de COVID-19 Wob-verzoeken*)
- Biedt dit geen perspectief dan wordt dit verzoek - eventueel via een schriftelijke ronde - in het IWO besproken om te bezien of het dossier zich leent voor een principiële aanpak. Hiervan is sprake indien:

- Een eerste grofmazige inventarisatie leert dat het Wob-verzoek betrekking heeft op 2000+ documenten,
- de Wob-verzoeker niet meewerkt aan nadere concretisering van het verzoek en
- het Wob-verzoek mede vanwege zijn omvang (te) onbepaald is waardoor 'de bestuurlijke aangelegenheid' onvoldoende is geduid.

Bij voorkeur wordt voldaan aan alle (3) voorwaarden voor het niet in behandeling nemen van een Wob-verzoek. In een voorkomend geval kan een combinatie van 2 factoren, en in het uiterste geval 1 factor, ook voldoende reden zijn om het verzoek niet in behandeling te nemen.

Betreft het een inhoudelijk principieel dossier dan wordt het besproken in het IHJZ alwaar kan worden besloten het ook door te sturen naar de Stuurgroep Wob en/of het SGO.

Kan de stuurgroep Wob zich vinden in bovenstaande aanpak?