

Evaluatie afschaffing dwangsomregeling Wet openbaarheid van bestuur



seo economisch onderzoek

Amsterdam, april 2020
In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Evaluatie afschaffing dwangsomregeling Wet openbaarheid van bestuur

Eindrapportage

Nard Koeman
Carl Koopmans

m.m.v.
Lisa van Dongen en Sarah Leuthold



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

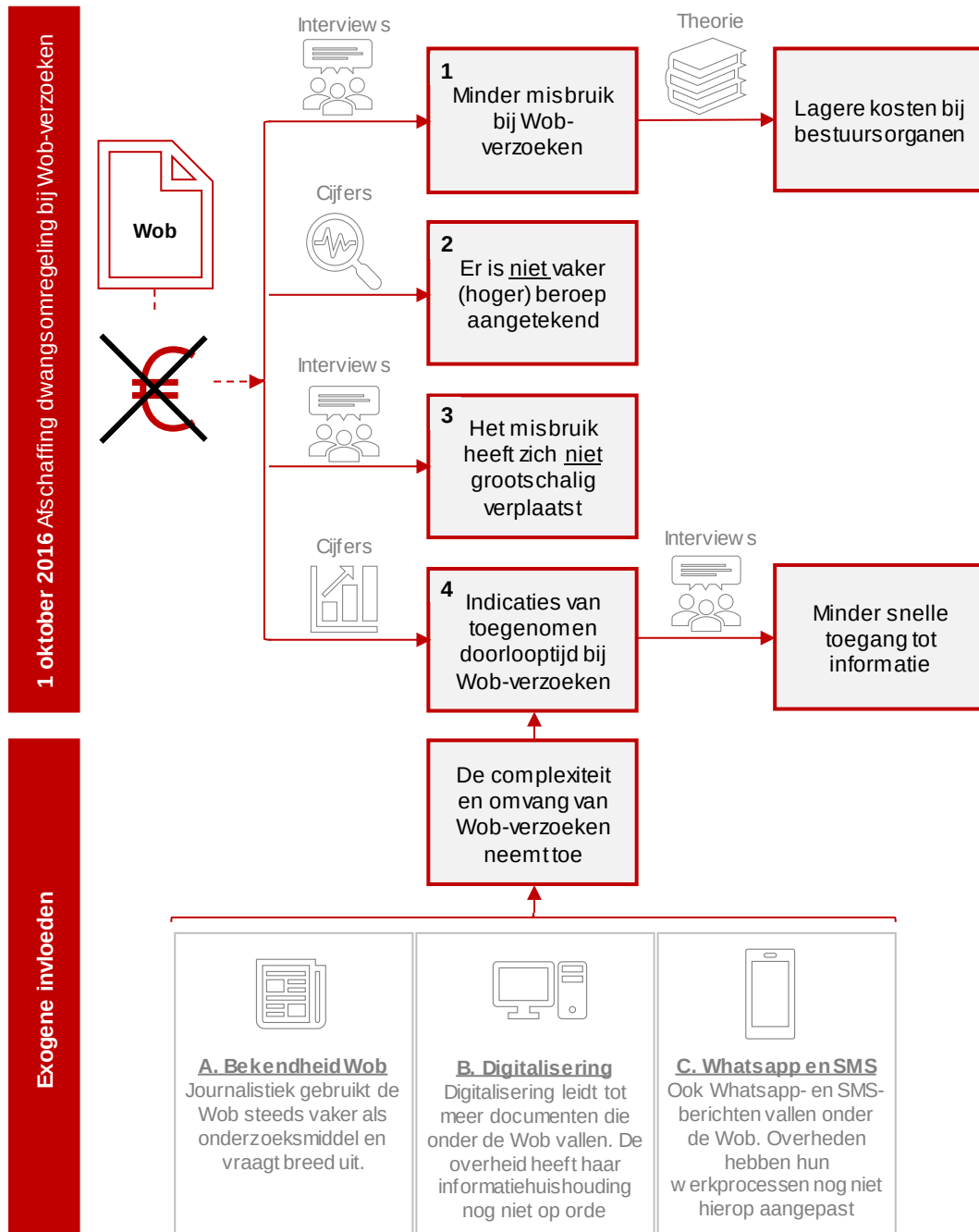
SEO-rapport nr. 2020-25
ISBN 978-90-5220-053-8

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2020 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Infographic



seo economisch onderzoek

Samenvatting

Door de afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob in 2016 is er (vrijwel) geen financieel gemotiveerd misbruik meer. Er zijn indicaties dat de doorlooptijd van Wob-verzoeken sinds de afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob jaarlijks is toegenomen. Deze trend kan verklaard worden door een toename in de omvang en complexiteit van Wob-verzoeken, maar ook door de afschaffing van de dwangsom.

Dwangsomregeling afgeschaft bij de Wet openbaarheid van bestuur

Sinds 1 oktober 2016 hoeven overheden geen dwangsom meer te betalen als ze te laat reageren op een verzoek op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) om overheidsinformatie openbaar te maken. Reden voor deze wetswijziging was de constatering dat misbruik werd gemaakt van deze regeling. Hoewel de noodzaak om misbruik van de Wob tegen te gaan breed werd gedeeld, bestond er ook zorg dat ‘goedwillenden’ de dupe zouden worden van deze wetswijziging.

Onderzoeksvragen

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd om een onderzoek dat:

1. inzicht geeft in de effectiviteit van de:
 - a. afschaffing van de dwangsomregeling;
 - b. mogelijkheid om in bezwaar te gaan tegen niet tijdig beslissen; en
 - c. bevoegdheid van de bestuursrechter om alsnog een dwangsom op te leggen; en proceskostenvergoeding en teruggave van griffiegeld te matigen, indien de verzoeker niet heeft meegewerkt aan verlenging van de beslistermijn;
2. inzicht geeft in eventuele bijeffecten van de wetswijziging:
 - a. Wat is de invloed op de toegang tot informatie;
 - b. Is de doorlooptijd van Wob-verzoeken toegenomen;
 - c. Wordt het rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter vaker gebruikt; en
 - d. Is het misbruik verplaatst (waterbed-effecten)?

Aanpak

Het onderzoek bestaat uit een analyse van mogelijke effecten (de ‘beleidstheorie’), analyses van cijfers en interviews. Waar mogelijk ligt de nadruk op kwantitatieve analyses. Daarbij gaat het met name om aantallen (oneigenlijke) Wob-verzoeken en (hoger) beroepszaken. Daarnaast zijn 16 interviews uitgevoerd met deskundigen met uiteenlopende rollen in relatie tot de Wob.

De Wob en de Wet dwangsom

De Wob bepaalt welke overheidsinformatie openbaar is en wanneer deze openbare informatie verstrekt moet worden aan personen of bedrijven die daarom verzoeken. Het bestuursorgaan dat het verzoek behandelt moet binnen vier weken een beslissing nemen over een verzoek, maar kan deze termijn met vier weken verlengen. Als de verzoeker het niet eens is met het besluit daarover van de overheid, of als termijnen worden overschreden, kan deze bezwaar maken en (hoger) beroep instellen. De totale doorlooptijd van een Wob-verzoek kan wettelijk gezien oplopen tot maximaal 24 weken.

De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (Wet dwangsom) stelt dat een bestuursorgaan een dwangsom verschuldigd kan zijn voor iedere dag dat de beslissing uitblijft. De dwangsom begint te lopen zodra het bestuursorgaan twee weken in gebreke is gesteld. De dwangsom bedraagt de eerste 14 dagen € 20 per dag, de daaropvolgende 14 dagen € 30 per dag en de overige 14 dagen € 40 per dag.¹ De dwangsom kan dus voor maximaal 42 dagen worden verbeurd en bedraagt maximaal € 1.260. Bij de invoering van de Wet dwangsom in 2009 is de eerste beslistermijn bij Wob-verzoeken verlengd van twee naar vier weken. Sinds 1 oktober 2016 is de Wet dwangsom niet langer van toepassing op Wob-verzoeken.

Beleidstheorie

Een beleidstheorie laat zien welke effecten theoretisch worden verwacht van een beleidsmaatregel. Bij het afschaffen van de dwangsomregeling bij de Wob is geen expliciete beleidstheorie geformuleerd. Daarom heeft SEO de beleidstheorie gereconstrueerd op basis van schriftelijke stukken en interviews. Elke pijl in figuur S.1 is een hypothese over een effect dat potentieel zou kunnen optreden. Tijdens het onderzoek zijn deze hypothesen getoetst.

Bevindingen

De afschaffing van de dwangsom bij de Wob heeft ertoe geleid dat er (vrijwel) geen financieel gemotiveerd misbruik meer is. Misbruik met het oog op het frustreren van een bestuursorgaan of een obsessief streven naar openbaarmaking van overheidsinformatie blijft in gelijke mate bestaan.

Er zijn indicaties dat de doorlooptijd van Wob-verzoeken sinds de afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob jaarlijks toeneemt. Hiervoor bestaan twee ‘concurrerende’ verklaringen:

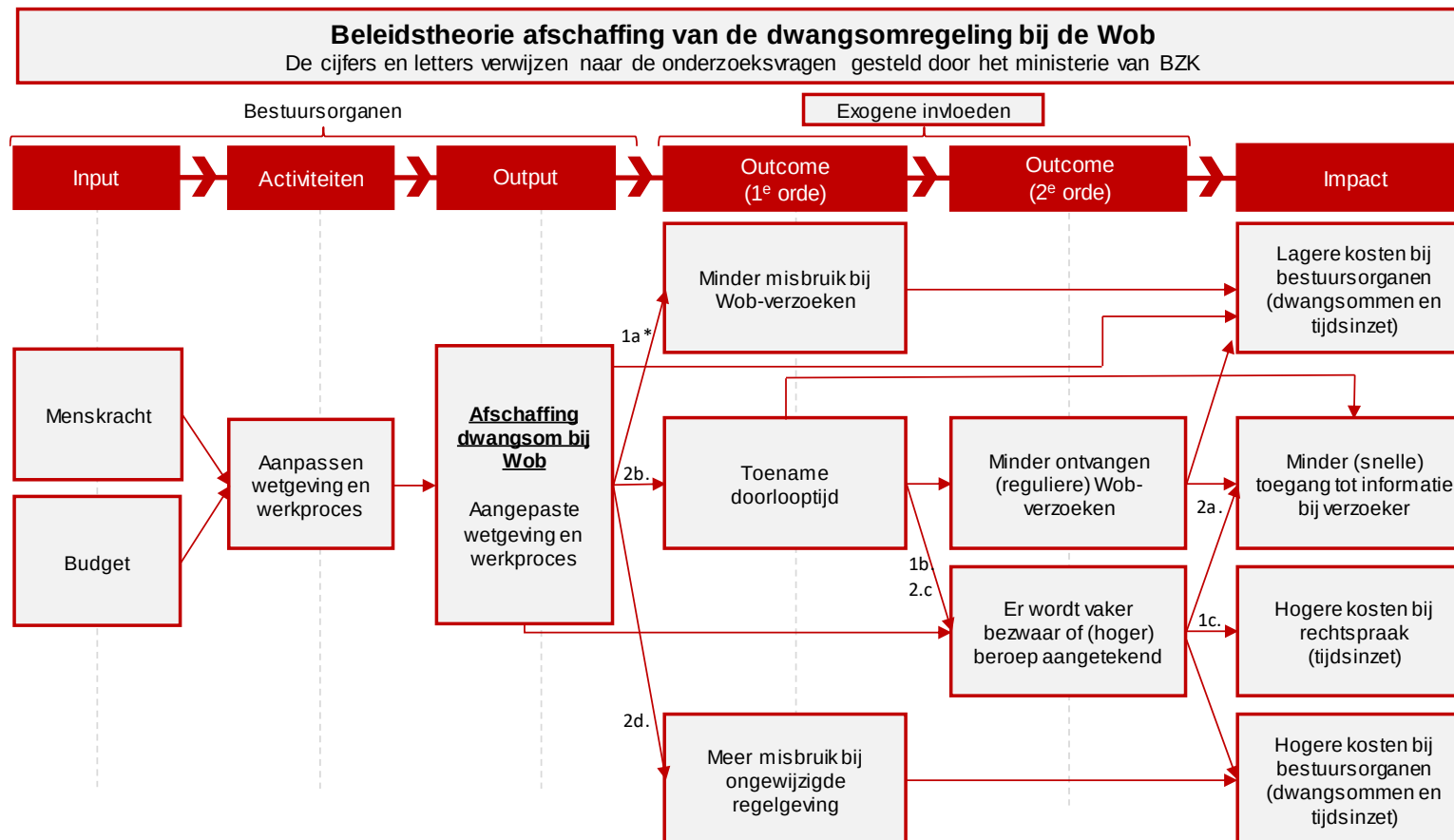
- de omvang en complexiteit van Wob-verzoeken is toegenomen, door digitalisering van de overheid en toegenomen bekendheid van de Wob; en
- door het verdwijnen van de dwangsomregeling bij de Wob is de prikkel voor de overheid om tijdig te reageren afgenomen.

Enkele geïnterviewden geven aan dat de toegenomen doorlooptijd ertoe leidt dat er minder toegang is tot actuele en nieuwswaardige overheidsinformatie.

Er zijn geen signalen dat het misbruik zich grootschalig heeft verplaatst naar andere wetten of regelingen. Het aantal (hoger) beroepszaken over de Wob is niet structureel toegenomen.

¹ De bedragen van de Wet dwangsom zijn recent geïndexeerd. De hier genoemde bedragen zijn de ‘oude’ bedragen die tot en met 1 oktober 2016 van toepassing waren op de Wob.

Figuur S.1 De pijlen in de beleidstheorie zijn hypothesen die in dit onderzoek worden getoetst



Noot: De cijfers verwijzen naar de onderzoeksvragen in hoofdstuk 1/

* Vraag 1a gaat over de effectiviteit van de afschaffing van de dwangsomregeling. Wij interpreteren de vraag als: In hoeverre is de wijziging erin geslaagd om misbruik te voorkomen?

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Inhoud

Infographic	i
Samenvatting	iii
1 Inleiding	1
2 Juridisch kader en beleidstheorie	3
2.1 De Wet openbaarheid van bestuur	3
2.2 De Wet dwangsom	6
2.3 Beleidstheorie	7
3 Bevindingen	11
3.1 Misbruik van Wob-verzoeken	11
3.2 Doorlooptijd van Wob-verzoeken	15
3.3 Overige effecten	18
4 Conclusies	21
Literatuur	23
Bijlage A Begeleidingscommissie, geïnterviewden en informatieverstrekkers	25
Bijlage B Absolute en relatieve weigeringsgronden	27
Bijlage C Interviewleidraad	29
Bijlage D Interviews	31

1 Inleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd om onderzoek te doen naar de gevolgen van de afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wet openbaarheid van bestuur. Heeft de wetswijziging geleid tot minder misbruik van de Wob? En zijn er bijeffecten?

Aanleiding en vraagstelling

Sinds 1 oktober 2016 hoeven overheden geen dwangsom meer te betalen als ze te laat reageren op een verzoek op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) om overheidsinformatie openbaar te maken. Reden voor deze wetswijziging was de constatering dat sommige burgers en bedrijven misbruik maakten van deze regeling (Stb 2016, 301). Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd om onderzoek te doen naar de gevolgen van deze wetswijziging.² Heeft de wijziging het beoogde gunstige effect gehad? En zijn er bijeffecten? In het bijzonder heeft het ministerie gevraagd om een onderzoek dat:

1. inzicht geeft in de effectiviteit van de:
 - a. afschaffing van de dwangsomregeling;
 - b. mogelijkheid om in bezwaar te gaan tegen niet tijdig beslissen; en
 - c. bevoegdheid van de bestuursrechter om alsnog een dwangsom op te leggen; en proceskostenvergoeding en teruggave van griffiegeld te matigen, indien de verzoeker niet heeft meegewerkt aan verlenging van de beslistermijn.
2. inzicht geeft in eventuele bijeffecten van de wetswijziging:
 - a. Wat is de invloed op de toegang tot informatie;
 - b. Is de doorlooptijd van Wob-verzoeken toegenomen;
 - c. Wordt het rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter vaker gebruikt; en
 - d. Is het misbruik verplaatst (waterbed-effecten)?

In dit onderzoek richten we ons met name op misbruik in de vorm van het indienen van een Wob-verzoek met het oogmerk om een dwangsom te innen. Daarnaast vindt misbruik plaats met het oog op het frustreren van een bestuursorgaan of een obsessief streven naar openbaarmaking van overheidsinformatie.³

Methode

Het onderzoek bestaat uit een analyse van mogelijke effecten (de ‘beleidstheorie’), analyses van cijfers en interviews. Waar mogelijk ligt de nadruk op de resultaten uit de kwantitatieve analyses. Daarbij gaat het met name om aantallen (oneigenlijke) Wob-verzoeken en (hoger) beroepszaken. Daarnaast zijn 16 interviews uitgevoerd met deskundigen met uiteenlopende rollen in relatie tot de Wob.

² Het ministerie voldoet hiermee aan haar wettelijke verplichting (zie artikel IC van de Wob).

³ Deze definities van misbruik sluiten aan bij Research voor Beleid (2010). Niet iedereen is het eens met deze definitie. Zo geven enkele geïnterviewden aan dat zij niet vinden dat het obsessief streven naar openbaarmaking van overheidsinformatie als misbruik te classificeren is (zie ook Bijlage D, punt 4). Eén geïnterviewde noemt deze definitie zelfs gevaarlijk. Obsessief streven kan gewoon rechtmatig zijn.

Leeswijzer

Het rapport heeft de volgende structuur. Hoofdstuk 2 bevat een juridisch kader van de Wob en de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (Wet dwangsom) en een beleidstheorie die de mogelijke impact van de wetswijziging in kaart brengt. Hoofdstuk 3 beschrijft de bevindingen van het onderzoek. De paragrafen zijn gekoppeld aan de onderdelen uit de beleidstheorie en aan bovenstaande onderzoeksvragen. Hoofdstuk 4 bevat conclusies.

2 Juridisch kader en beleidstheorie

Dit hoofdstuk schetst een eerste beeld van de Wob en de Wet dwangsom. Wat stellen deze wetten? Het hoofdstuk sluit af met een beleidstheorie die aangeeft welke effecten theoretisch te verwachten zijn door de afschaffing van de dwangsomregeling bij Wob-verzoeken.

2.1 De Wet openbaarheid van bestuur

Artikel 110 van de Grondwet bepaalt dat de overheid bij de uitvoering van haar taak openbaarheid betracht. Ook bepaalt dit artikel dat in de Wet moet zijn neergelegd hoe de overheid dat doet. Dit is gebeurd in de Wob. De Wob bepaalt onder andere welke overheidsinformatie openbaar is, en wanneer deze verstrekt moet worden aan de verzoeker. De Wob beoogt hiermee een goede en democratische bestuursvorming. Hieronder volgt een omschrijving van het raamwerk van de Wob.

1. Op welke organisaties is de Wob van toepassing?

Artikel 1a van de Wob uit 1991 bepaalt dat openbaarheid onder andere van toepassing is op bestuursorganen zoals de Rijksoverheid (bijvoorbeeld ministeries), gemeenten, provincies, waterschappen en publiekrechtelijke organisaties. Daarnaast vallen soms ook andere organisaties onder de Wob. Dit is het geval als zij onder de verantwoordelijkheid van een bestuursrechtelijke organisatie vallen, of aanzienlijke invloed hebben op een eerdergenoemd bestuursorgaan. Ten slotte zijn ook bepaalde bestuursorganen uitgezonderd (zie Artikel 1a, lid d). Een voorbeeld hiervan is het Huis voor Klokkenluiders, want de vertrouwelijkheid van klokkenluiders weegt hier zwaarder. Ecorys (2018) schat dat de Wob op 910 bestuursorganen van toepassing is.

2. Welke informatie valt onder de Wob?

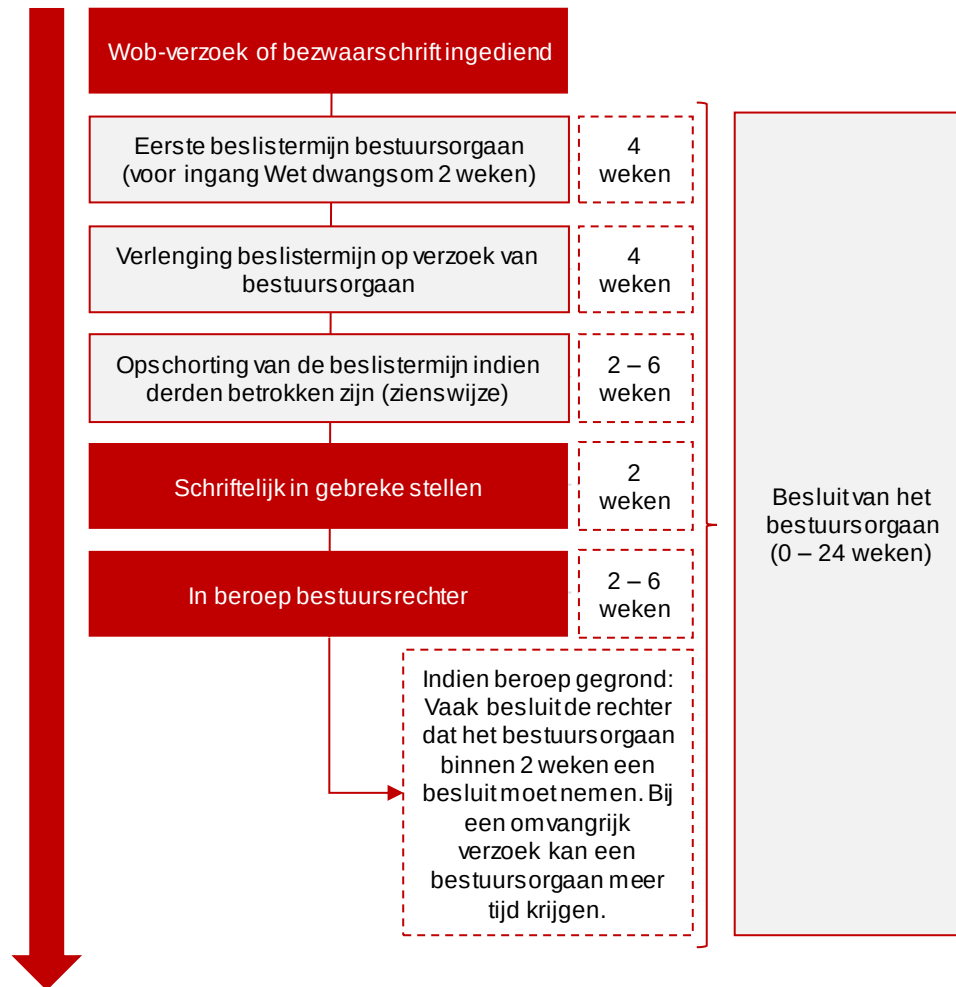
De Wob is van toepassing op informatie uit documenten die over een bestuurlijke aangelegenheid gaan die betrekking heeft op het beleid van een bestuursorgaan (zie Artikel 3). Daaronder vallen ook de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de bestuurlijke aangelegenheid of het daarop betrekking hebbend document waarover hij of zij informatie wenst te ontvangen. De overheid hoeft niet altijd de (volledige) gevraagde informatie te verstrekken. De artikelen 10 en 11 van de Wob bevatten een overzicht van de uitzonderingsgronden en beperkingen (zie ook Bijlage B). Ten slotte biedt artikel 11 van de Wob de basis om documenten voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten te weigeren.

3. Wanneer dient de informatie te worden verstrekt?

Het bestuursorgaan beslist zo spoedig mogelijk op het verzoek om informatie. Uiterlijk moet het bestuursorgaan dit doen binnen vier weken gerekend vanaf de dag na die waarop het verzoek is ontvangen (Artikel 6, lid 1). Het bestuursorgaan kan deze termijn met maximaal vier weken verlengen. Het bestuursorgaan dient deze verdaging voor de afloop van de eerste termijn bekend te maken aan de verzoeker van informatie (Artikel 6, lid 2). Indien het bestuursorgaan heeft besloten de informatie openbaar te maken, wordt deze tegelijk met de bekendmaking van het besluit verstrekt (Artikel 6, lid 5). In de wetgeving zijn uitzonderingen opgenomen, zoals voor milieu-informatie (waar de wettelijke beslistermijn afwijkt) of indien een niet-aanvrager moet worden gehoord (bij een zienswijze is opschorting mogelijk). Artikelen 3 tot en met 7 regelen het verstrekken van informatie op verzoek. De artikelen 8 en 9 regelen het uit eigen beweging openbaar maken.

De totale doorlooptijd van een Wob-verzoek kan wettelijk gezien oplopen tot maximaal 24 weken (zie Figuur 2.1). Deze doorlooptijd is de optelsom van de termijn die het bestuursorgaan heeft om te reageren, eventuele verlenging daarvan, opschorting van de termijn indien derden betrokken zijn (zienswijze), ingebrekestelling, beroep bij de bestuursrechter en (alsnog) uitvoering van het verzoek.

Figuur 2.1 De totale doorlooptijd van een Wob-verzoek kan wettelijk gezien oplopen tot 24 weken



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

4. Waar komen Wob-verzoeken binnen en hoe komen deze bij het juiste bestuursorgaan terecht?

Iedereen kan een verzoek om openbaarmaking van overheidsinformatie indienen. Dat kan mondeling, schriftelijk en bij sommige bestuursorganen elektronisch gebeuren. Het verzoek moet worden gedaan bij het bestuursorgaan, of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of werkzaam bedrijf, alwaar de verzochte informatie berust. Wanneer dit verzoek gedaan is bij een bestuursorgaan alwaar de informatie niet berust, moet dat bestuursorgaan de verzoeker of het verzoek doorverwijzen naar het juiste bestuursorgaan. Er bestaat geen standaardformulier voor een Wob-verzoek. De verzoeken verschillen daarom onderling sterk.

5. *Welke mogelijkheden heeft een verzoeker van informatie indien hij/zij het oneens is met een beslissing?*

Indien een verzoeker het niet eens is met een beslissing op basis van de Wob om overheidsinformatie niet openbaar te maken kan hij/zij:

- *bezwaar aantekenen*. Indien het bestuursorgaan het verzoek tot verstrekking van informatie afwijst of niet tijdig beslist, kan de verzoeker bezwaar maken. Daarop zal het bestuursorgaan zijn besluit heroverwegen en zijn oordeel neerleggen in een beslissing op het bezwaar;
- *in beroep gaan*. Mocht de heroverweging in de beslissing op het bezwaar voor de verzoeker niet tot het gewenste resultaat leiden, dan kan hij/zij hiertegen beroep instellen bij de rechtbank. Op grond van het beroepschrift oordeelt de rechtbank of het besluit van het bestuursorgaan rechtmatig is en of bijvoorbeeld de verzochte informatie terecht niet is verstrekt. Ook kan de verzoeker rechtstreeks in beroep gaan indien een bestuursorgaan niet tijdig beslist;
- *in hoger beroep gaan*. Wanneer de rechtbank de verzoeker in het ongelijk heeft gesteld, kan de verzoeker tegen die uitspraak hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit college beoordeelt of de uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd of vernietigd.

6. *Welke mogelijkheid heeft een verzoeker van informatie indien een bestuursorgaan niet (tijdig) beslist?*

Sinds oktober 2016 is de Wet dwangsom (paragraaf 4.1.3.2 van de Algemene wet bestuursrecht, Awb) bij Wob-verzoeken niet meer van toepassing (paragraaf 2.2 van dit rapport bespreekt de Wet dwangsom). Dit betekent dat als het bestuursorgaan niet binnen de wettelijke beslistermijn tot een besluit is gekomen, het bestuursorgaan dus geen dwangsom meer hoeft te betalen. Volgens Artikel 15a van de Wob kan de verzoeker bezwaar maken tegen het niet (tijdig) beslissen (zie ook onderzoeksvraag 1b) of rechtstreeks beroep instellen bij de bestuursrechter. Onderstaand tekstkader bevat een bondig overzicht wanneer men bezwaar kan indienen en wat de mogelijke gevolgen daarvan zijn.

Box 2.1 Iedereen kan binnen zes weken bezwaar indienen tegen een beslissing van de overheid

Iedereen kan bezwaar maken tegen een beslissing van de overheid. Dit kan als (i) je het niet eens bent met een beslissing op een eigen aanvraag, (ii) je het niet eens bent met een beslissing op een aanvraag van iemand anders, of (iii) als je nadelige gevolgen hebt van een beslissing van de overheid. Het bezwaar moet worden ingediend bij de overheid die de beslissing heeft genomen, en binnen zes weken nadat zij die beslissing heeft genomen. In het bezwaarschrift moet staan wie er wanneer, waarom en waartegen bezwaar maakt. Het bezwaar leidt tot een heroverweging van het bestuursorgaan. Indien een bestuursorgaan niet tijdig heeft besloten dan kan een verzoeker in bezwaar gaan of ervoor kiezen om rechtstreeks beroep in te stellen bij een rechter.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020) op basis van: www.rijksoverheid.nl

Ook kan men rechtstreeks in beroep gaan. De bestuursrechter kan dan een termijn bepalen waarbinnen het bestuursorgaan alsnog een besluit moet bekendmaken (Artikel 15b, lid 1 en 2). Bij een gegrond beroep worden de proceskosten en het griffiegeld altijd vergoed. Bij niet tijdig beslissen in de Wob kan de rechter beslissen dat, hoewel de wettelijke termijn is overschreden, toch geen proceskosten en griffiegeld worden vergoed, omdat de verzoeker ten onrechte niet heeft meegewerkt aan uitstel.

2.2 De Wet dwangsom

Op 1 oktober 2009 is de Wet dwangsom in werking getreden. De Wet dwangsom maakt deel uit van de Awb. Het doel van de Wet dwangsom is om burgers een rechtsmiddel te geven tegen te trage besluitvorming door bestuursorganen. De Wet dwangsom bevat hiervoor een tweetal regelingen:

- a. Een regeling op grond waarvan een bestuursorgaan een dwangsom verschuldigd kan zijn voor iedere dag dat de beslissing uitblijft (paragraaf 4.1.3.2 Awb);
- b. Een regeling op grond waarvan direct beroep – met overslaan van bezwaar – kan worden ingesteld tegen het niet tijdig beslissen door bestuursorganen (afdeling 8.2.4A Awb).

1. Wanneer is er sprake van niet tijdig beslissen?

Bij de invoering van de Wet dwangsom is de eerste beslistermijn bij Wob-verzoeken verlengd van twee naar vier weken. Het bestuursorgaan kan deze termijn met vier weken verlengen.⁴ Wanneer de informatie uit de documenten is verzameld dient er te worden gekeken of er derden zijn betrokken bij de opgevraagde informatie.⁵ Indien dit het geval is, is het bestuursorgaan bevoegd om een zienswijze op te vragen.⁶ De termijn voor het indienen van een zienswijze bedraagt in de praktijk over het algemeen twee weken, maar kan met een goede motivering of in verband met bijzondere omstandigheden verlengd worden (volgens geïnterviewden tot zes weken). De verlenging en de reden om te verlengen moet medegedeeld worden aan de verzoeker. Na afloop van deze periode (de beslistermijn plus de opschorting en verdaging) kan de verzoeker van informatie het bestuursorgaan schriftelijk 'in gebreke stellen'. Het bestuursorgaan heeft dan nog twee weken de tijd om alsnog een beschikking op de aanvraag af te geven, daarna is het bestuursorgaan in verzuim en kan de verzoeker van informatie in beroep gaan. Volgens geïnterviewden duurt het gemiddeld twee à zes weken voordat de bestuursrechter uitspraak doet (zie ook Figuur 2.1).

2. Hoe hoog is de dwangsom?

Volgens artikel 4:17, lid 3 begint de dwangsom te lopen zodra het bestuursorgaan twee weken in gebreke is gesteld. De dwangsom bedraagt de eerste 14 dagen € 20 per dag, de daaropvolgende 14 dagen € 30 per dag en de overige 14 dagen € 40 per dag (lid 2).⁷ De dwangsom kan dus voor maximaal 42 dagen worden verbeurd en bedraagt maximaal € 1260. Er is geen dwangsom verschuldigd indien: (a) het bestuursorgaan onredelijk laat in gebreke is gesteld, (b) de aanvrager geen belanghebbende is, of (c) de aanvraag kennelijk niet-ontvankelijk of ongegrond is (lid 6).

⁴ Het bestuursorgaan dient deze verlenging (verdaging) voor de afloop van de eerste termijn bekend te maken aan de verzoeker van informatie.

⁵ Als sprake is van een Wob-verzoek en duidelijk is op welke documenten het verzoek ziet, dan is vaak ook duidelijk wie bij die documenten betrokken zijn. Te denken valt aan personen die betrokken zijn bij bepaalde correspondentie of bedrijven die onderwerp van gesprek zijn.

⁶ Na de ontvangst van een Wob-verzoek 'dreigt' openbaarmaking van overheidsinformatie. Die dreiging maakt dat het bestuursorgaan soms redelijkerwijs kan vermoeden dat deze betrokkenen (belanghebbenden) bezwaar kunnen hebben tegen die openbaarmaking. Diegenen moet dan om een zienswijze worden gevraagd (op grond van artikel 4:8 van de Awb).

⁷ De bedragen van de Wet dwangsom zijn recent geïndexeerd. Met de nieuwe Regeling indexering van bedragen in de Awb zijn de bedragen € 23 per dag voor de eerste 14 dagen, € 35 per dag voor de daaropvolgende 14 dagen, en € 45 per dag voor de derde periode van 14 dagen. De hierboven genoemde bedragen zijn de bedragen zoals genoemd in de Wet dwangsom artikel 4:17 Awb van 1 oktober 2009. Er is gekozen om deze bedragen te noemen omdat dit de bedragen waren zoals deze tot 1 oktober 2016 van toepassing waren op de Wob.

3. De Wet dwangsom is niet meer van toepassing op Wob- en Who-verzoeken, maar nog wel op de AVG.

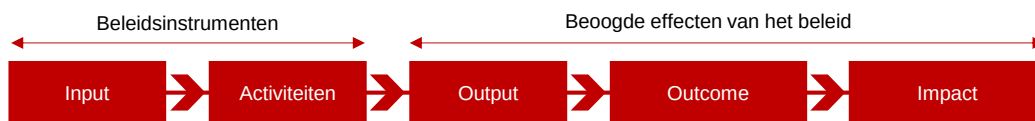
Per 1 oktober 2016 is de Wet dwangsom niet langer van toepassing op verzoeken op grond van de Wob en Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who). Verzoeken tot inzage onder de Nederlandse uitvoeringswet van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG, opvolger van de Wet bescherming persoonsgegevens, Wbp) en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv) vallen nog wel onder de Wet dwangsom.

2.3 Beleidstheorie

Het doel van een beleidstheorie

Voor beleidsmakers is het van belang om te weten of de afschaffing van de dwangsomregeling bij Wob-verzoeken het beoogde gunstige effect heeft gehad, en of er bijeffecten zijn. Het opstellen van een beleidstheorie helpt deze vragen te beantwoorden.⁸ De beleidstheorie beschrijft de theoretische onderbouwing van het beleid met behulp van een doelenboom, en geeft daarbij de te verwachten effecten weer. In de beleidstheorie is beschreven hoe middelen (*input*) theoretisch leiden tot het behalen van de doelstelling (*impact*). De *activiteiten* beschrijven de handelingen die in het kader van het beleid worden uitgevoerd, de *output* bestaat uit de eerste directe resultaten van het beleid en de *outcome* beschrijft de te verwachten effecten (zie Figuur 2.2). De *impact* bestaat uit alle mogelijke gevolgen (zowel positief als negatief).

Figuur 2.2 Een doelenboom laat het verband tussen inputs en impact zien



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

De beleidstheorie

De beleidstheorie (zie Figuur 2.3) laat zien dat het afschaffen van de dwangsomregeling bij de Wob zowel voordelen als nadelen kan hebben. Enerzijds zorgt de afschaffing van de regeling ervoor dat bepaalde vormen van misbruik niet meer gehonoreerd worden (effect 1a), hetgeen kan leiden tot lagere kosten bij bestuursorganen. Anderzijds leidt de wijziging mogelijk tot langere doorlooptijden (effect 2b) en daardoor tot een minder (snelle) toegang tot overheidsinformatie (effect 2a). Ook kan de wijziging mogelijk leiden tot meer bezwaren en beroepen (effect 1b en 2c) waardoor de kosten van bestuursorganen en de rechtspraak toenemen. Hieronder zijn de overige onderdelen van de doelenboom verder uitgewerkt. Daarbij zijn waar mogelijk ook indicatoren vermeld.

- **Inputs.** De Rijksoverheid heeft budget en menskracht beschikbaar gesteld om de wetswijziging mogelijk te maken. Vervolgens hebben ook de overige bestuursorganen (als gemeenten, provincies, waterschappen en publiekrechtelijke organisaties) wijzigingen moeten doorvoeren. Ook zij hebben dus budget en menskracht ingezet.
- **Activiteiten.** In opdracht van de Rijksoverheid is de Wob aangepast. Op 7 juni 2016 is de wetswijziging door de Tweede Kamer aangenomen. De Eerste Kamer stemde op 12 juli 2016 in met de wetswijziging. Ook de inzet van ambtenaren om de wetswijziging te formuleren en

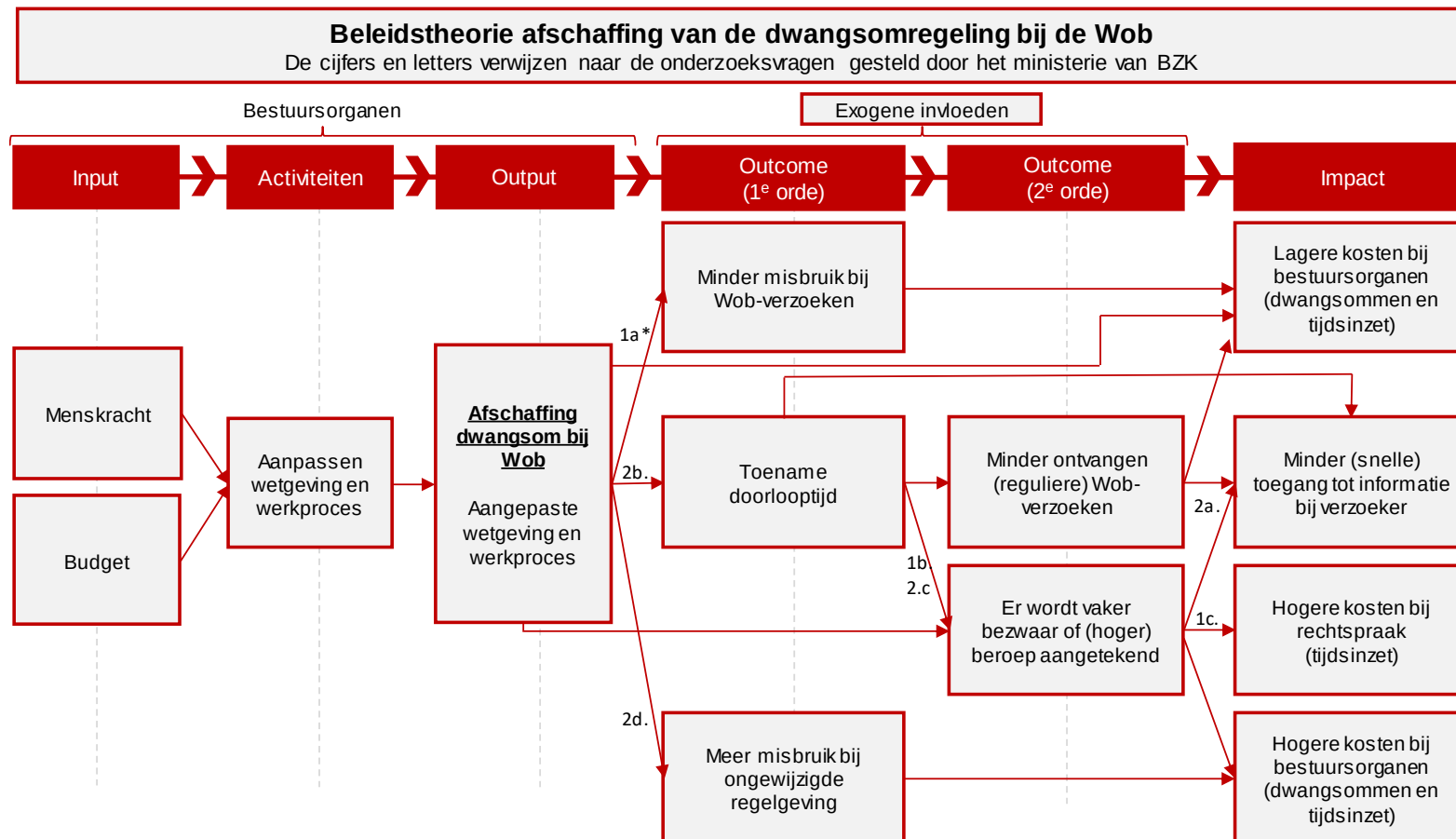
⁸ De beleidstheorie is niet expliciet opgesteld bij het besluit om de dwangsomregeling bij de Wob af te schaffen. Daarom hebben we de beleidstheorie gereconstrueerd op basis van beleidsdocumenten, onderzoeksrapporten en economische theorie. Daarnaast is de beleidstheorie naar aanleiding van interviews waar nodig gecorrigeerd en aangevuld.

de tijdsinzet om de werkprocessen van de bestuursorganen te updaten behoren tot de activiteiten.

- **Outputs.** De activiteiten hebben ertoe geleid dat sinds 1 oktober 2016 overheden geen dwangsom meer hoeven te betalen als ze te laat reageren op een verzoek op basis van de Wob om overheidsinformatie openbaar te maken. Een succesvolle inwerkingtreding van de wetswijziging is uiteraard de eerste indicator of de input en activiteiten hebben geleid tot een meetbaar resultaat. De wetswijziging heeft ook direct impact, omdat bestuursorganen per direct geen dwangsommen meer hoeven uit te keren (zie rechtstreekse pijl).
- **De 1^e orde outcomes** beschrijven mogelijke directe effecten van de wetswijziging.
 - *Minder misbruik bij Wob-verzoeken.* De wetswijziging heeft als doel om misbruik van de Wob tegen te gaan. Theoretisch gezien is het aannemelijk dat de afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob leidt tot minder misbruik. Partijen die een Wob-verzoek indienen met als doel om aanspraak te kunnen maken op een dwangsom verliezen door de wetswijziging hun reden om het bestuursorgaan te benaderen. Wel kan misbruik met als doel om een bestuursorgaan dwars te zitten blijven bestaan. Om te onderzoeken of de afschaffing van de dwangsomregeling heeft geleid tot minder misbruik kan als indicator worden gekeken naar het aantal Wob-verzoeken dat bestuursorganen jaarlijks ontvangen. De theoretische verwachting is dat dit aantal na afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob daalt. Daarnaast kan worden nagegaan of er cijfers zijn over het aantal oneigenlijke verzoeken.
 - *Toename doorlooptijd van Wob-verzoeken.* Een mogelijk gevolg van de wetswijziging is dat bestuursorganen trager zullen reageren op het verzoek om overheidsinformatie openbaar te maken. Dit omdat zij geen dwangsom meer hoeven te betalen indien zij de termijn overschrijden. Daardoor neemt voor de overheid de prikkel om binnen de wettelijke termijn te reageren op het verzoek af. Om te onderzoeken of de afschaffing van de dwangsomregeling bij Wob-verzoeken heeft geleid tot een toegenomen doorlooptijd van Wob-verzoeken kan als indicator worden gekeken naar de doorlooptijd van de online openbare verzoeken.⁹ Wanneer kwamen deze verzoeken binnen en wanneer zijn zij afgehandeld? De te toetsen hypothese is dat Wob-verzoeken na de wetswijziging een langere doorlooptijd kennen dan de Wob-verzoeken voor de wijziging.
 - *Meer misbruik bij ongewijzigde regelgeving.* De wetswijziging is van toepassing op alle verzoeken op grond van de Wob en de Who. De Wet dwangsom is nog wel van toepassing op andere aanvragen. Theoretisch is het mogelijk dat bestuursorganen na de wetswijziging vaker misbruik op andere gebieden constateren. Misbruikers zouden hun ‘winkel/verdienmodel’ dan hebben verplaatst. De theoretische verwachting is dat het afschaffen van de dwangsomregeling heeft geleid tot meer misbruik op andere gebieden. Een mogelijke indicator is om te onderzoeken of er meer andere verzoeken zijn binnengekomen op terreinen waar misbruikers nog wel mogelijk een financiële prikkel hebben. Uit het juridisch kader blijkt dat de AVG, de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv) hieraan mogelijk ten prooi kunnen vallen.

⁹ Niet alle Wob-verzoeken worden online openbaar gepubliceerd. Dit is een mogelijke beperking van dit onderzoek. Onduidelijk is of de online beschikbare Wob-verzoeken inhoudelijk verschillen van de Wob-verzoeken die niet online beschikbaar zijn.

Figuur 2.3 De pijlen in de beleidstheorie zijn hypothesen die in dit onderzoek worden getoetst



Noot: De cijfers verwijzen naar de onderzoeksvragen in hoofdstuk 1/

* Vraag 1a gaat over de effectiviteit van de afschaffing van de dwangsomregeling. Wij interpretern de vraag als: In hoeverre is de wijziging erin geslaagd om misbruik te voorkomen?

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

- De **2^e orde outcomes** beschrijven de effecten van de 1^e orde outcomes.
 - *Minder ontvangen (reguliere) Wob-verzoeken.* Een toegenomen doorlooptijd kan voor verzoekers van informatie een reden zijn om geen verzoek in te dienen. Mogelijk neemt de waarde van de dienst af. Onderliggende gedachte van dit effect is dat informatie morgen voor de verzoekers minder waard is dan informatie vandaag. Daarnaast beschikken de verzoekers niet meer over de dwangsom als middel om het bestuursorgaan te dwingen tot sneller handelen. Verzoekers kunnen hierdoor ontmoedigd raken en afzien van het indienen van een Wob-verzoek.
 - *Er wordt vaker bezwaar of (hoger) beroep aangetekend.* Na het afschaffen van de dwangsomregeling bij Wob-verzoeken moeten bestuursorganen nog steeds tijdig beslissen. Verzoekers van informatie kunnen aan de bestuursrechter vragen om een termijn te bepalen waarbinnen het bestuursorgaan alsnog een besluit moet bekendmaken (Artikel 15b, lid 1 en 2). Zodoende is het te verwachten dat bij een toegenomen doorlooptijd verzoekers vaker gebruik zullen maken van dit middel om bestuursorganen te dwingen om sneller te reageren. De regering en Raad voor de rechtspraak gaven voor inwerkingtreding van de wetswijziging aan geen relevante lastenstijging te verwachten (zie onderstaand tekstkader, Box 2.2).

Box 2.2 Volgens de Raad voor de rechtspraak en de regering zal het afschaffen van de dwangsomregeling bij de Wob niet leiden tot een relevante lastenstijging voor de rechterlijke macht

Met het wegvallen van de dwangsomregeling bij de Wob vervalt voor burgers en bedrijven een instrument om besluitvorming bij Wob-verzoeken te versnellen. In 2014 geeft de regering aan dat zij van mening is dat burgers en bedrijven versnelling van besluitvorming afdoende kunnen afdwingen door middel van het aantekenen van rechtstreeks beroep. De regering geeft daarbij aan dat zij niet verwacht dat het aantal beroepszaken zal stijgen. De Raad voor de rechtspraak deelde destijds deze mening: “De Raad voor de rechtspraak onderschrijft de verwachting dat er als gevolg van de voorgestelde maatregelen geen sprake zal zijn van een relevante lastenstijging voor de rechterlijke macht”.

Bron: Kamerstukken II, 2014-2015, 34 106, nr. 3.

Een verzoeker van informatie kan ook besluiten om bezwaar aan te tekenen. Het voordeel van het aantekenen van bezwaar is dat de verzoeker, in tegenstelling tot bij het instellen van (hoger) beroep, geen griffiegeld verschuldigd is. Het nadeel van het aantekenen van bezwaar is dat, in tegenstelling tot bij het instellen van (hoger) beroep, een bestuursorgaan geen hogere prikkel heeft om te reageren. Het is daarom een minder efficiënt middel om druk op een bestuursorgaan te zetten om snel te reageren.

- **Exogene invloeden.** Mogelijk zijn ook andere factoren van invloed. Exogene invloeden zijn ontwikkelingen die buiten de directe invloedssfeer van het onderzochte beleid liggen. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om demografische ontwikkelingen. Indien het totaal aantal (volwassen) burgers toeneemt zal – bij een gelijkblijvend aantal verzoeken per (volwassen) burger – ook het aantal Wob-verzoeken stijgen. Digitalisering kan het indienen van verzoeken om informatie vergemakkelijken. Ook kan het voorkomen dat de rechterlijke macht een uitspraak doet die van invloed is op de hoeveelheid Wob-verzoeken die verzoekers indienen. Het ligt buiten de scope van dit onderzoek om de exogene invloeden volledig in kaart te brengen. Wel zijn hierover interviewvragen in de leidraad opgenomen (zie ook Bijlage C).

3 Bevindingen

Afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob heeft geleid tot minder misbruik. Er zijn indicaties dat de doorlooptijd van Wob-verzoeken sinds de wetwijziging jaarlijks is toegenomen. Er zijn geen signalen dat het misbruik zich grootschalig heeft verplaatst naar ongewijzigde regelgeving of dat de afschaffing heeft geleid tot een lastenstijging voor de rechterlijke macht.

3.1 Misbruik van Wob-verzoeken

Misbruik op centraal niveau

De overheid houdt op centraal niveau geen cijfers bij over hoeveel van de Wob-verzoeken zijn te classificeren als misbruik.¹⁰ Wel is informatie beschikbaar over het totaal aantal Wob-verzoeken dat de Rijksoverheid in de periode 2014 tot en met 2018 heeft ontvangen (zie Tabel 3.1).

Tabel 3.1 Het aantal Wob-verzoeken bij het Rijk varieert tussen de 1.259 en 1.405 per jaar

Ministerie	2014	2015	2016	2017	2018	Tot.
Algemene Zaken	50	93	60	31	51	285
Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties	62	66	55	64	83	330
Buitenlandse Zaken	86	120	109	83	101	499
Defensie	133	151	175	130	133	722
Economische Zaken & Klimaat	117	100	100	100	95	512
Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit	–	–	–	–	42	42
Financiën ¹	131	144	132	164	149	720
Infrastructuur & Waterstaat	76	85	82	62	73	378
Justitie en Veiligheid ²	28	33	24	178	162	425
Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	228	161	109	90	92	680
Sociale Zaken en Werkgelegenheid ³	240	260	216	217	259	1.192
Volksgezondheid, Welzijn en Sport ⁴	185	192	197	173	137	884
Totaal	1.336	1.405	1.259	1.292	1.377	6.669

Noten 1) Inclusief DG Belastingdienst, 2) De jaren 2014–2016 betreffen alleen de Wob-verzoeken die door de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (Wob-verzoeken die zien op het SG- en pSG-cluster) zijn behandeld. Overige Wob-verzoeken werden decentraal behandeld. Het totaal aantal Wob-verzoeken die door het kerndepartement worden behandeld, ligt daarmee vele malen hoger. Zie ter vergelijking de jaren 2017–2018, met de cijfers van het hele kerndepartement. 3) Inclusief ISZW, 4) Inclusief CIBG en de inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. 5) Cijfers over 2019 zijn nog niet beschikbaar.

Bron: Kamerstuk 28 362 Nr. 21 Vergaderjaar 2018-2019 Pag. 2

Uit bovenstaande tabel blijkt dat sinds de afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob (in 2016) het totaal aantal Wob-verzoeken redelijk stabiel is gebleven. De beleidstheorie gaf aan dat het

¹⁰ Er is wel incidenteel onderzoek gedaan. Zo constateert Research voor Beleid (2010) dat voor tien procent van de Wob-verzoeken gericht aan de kerndepartementen het vermoeden bestaat dat deze als oneigenlijk zijn te classificeren, waarvan vijf procent gericht is op het innen van een dwangsom.

totaalaantal Wob-verzoeken mogelijk zou dalen als de prikkel tot misbruik zou afnemen. Het is echter niet uit te sluiten dat het misbruik is gedaald terwijl het totaalaantal verzoeken is gestegen. Daarnaast is het mogelijk dat er voor de afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob op centraal niveau weinig financieel gemotiveerd misbruik werd gemaakt. Enkele Wob-coördinatoren geven aan dat het misbruikprobleem destijds niet als groot is ervaren binnen de departementen. Op dit moment komt het bij de departementen vrijwel niet meer voor dat er evident sprake is van een misbruiksituatie.

Er is geen informatie beschikbaar over de totale omvang van de uitgekeerde dwangsommen. De omvang lijkt echter beperkt. Zo geven enkele geïnterviewden aan dat het voor afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob nooit om meer dan een handvol Wob-verzoeken per departement zou gaan. De totale omvang valt in te schatten aan de hand van de maximaal te verbeuren wettelijke dwangsom (€ 1.260 per Wob-verzoek).¹¹ Op dit moment zijn er in dergelijke situaties vooral kosten gemoeid met (het proces van) het bezwaar en beroep bij niet tijdig beslissen en in een enkel geval het toekennen van een dwangsom.

Misbruik op decentraal niveau

Ook op decentraal niveau ontbreekt een overkoepelend overzicht over het aantal Wob-verzoeken dat is te classificeren als misbruik.¹² Wel zijn er indicatoren die aantonen dat (1) de invoering van de Wet dwangsom bij gemeenten heeft geleid tot meer vermeend oneigenlijke Wob-verzoeken, (2) na de afschaffing van de dwangsomregeling gemeenten nog steeds misbruik ervaren, het financieel gemotiveerde misbruik is echter gedaald. De gemeente Utrecht heeft data bijgehouden waarmee de impact van de beleidsinterventie voor deze gemeente nauwkeuriger geduid kan worden (3). Deze drie bevindingen zijn hieronder puntsgewijs uitgewerkt.

1. De invoering van de Wet dwangsom heeft bij gemeenten tot meer vermeend oneigenlijke Wob-verzoeken geleid

Aan alle Nederlandse gemeenten is in 2014 gevraagd hoeveel Wob-verzoeken zij hebben ontvangen in 2008, 2012 en 2013 (Winter, 2014). Een vervolgvraag was bij hoeveel van deze verzoeken volgens de gemeente sprake was van (vermeend) financieel gemotiveerd misbruik. In totaal hebben ruim tweehonderd gemeenten antwoord gegeven op deze vragen (zie Tabel 3.2). Uit deze cijfers blijkt dat sinds de inwerkingtreding van de Wet dwangsom in oktober 2009 het gemiddeld aantal Wob-verzoeken per gemeente sterk toenam. Volgens de gemeenten was een steeds groter deel van deze verzoeken te classificeren als vermeend financieel gemotiveerd misbruik.

Hetzelfde beeld volgt naar aanleiding van de Monitor Wet dwangsom (BZK, 2012). Uit dit rapport komt naar voren dat driekwart van de gemeenten in 2010 te maken heeft gekregen met Wob-verzoeken waarvan werd vermoed dat ze uitsluitend zijn ingediend met het oogmerk om een dwangsom te innen. Deze bevinding strookt tevens met de conclusies van Research voor Beleid (2010). 76 procent van 283 gemeenten geeft aan Wob-verzoeken te hebben ontvangen waarvan het vermoeden bestaat dat deze waren ingediend met het oogmerk om proceskosten of een dwangsom te innen.

¹¹ 14 dagen x € 20 + 14 dagen x € 30 + 14 dagen x € 40 = € 1.260.-

¹² Voor dit onderzoek is telefonisch gesproken met VNG en UVW. VNG geeft aan niet te beschikken over totaalcijfers. Hierover is op gemeentelijk niveau zodoende geen bredere uitspraak te doen. Ook UVW beschikt niet over totaalcijfers. Wel geven zij aan dat sommige waterschappen last hadden van misbruik, terwijl andere geen last hadden.

Tabel 3.2 Gemeenten ontvingen na de invoering van de Wet dwangsom (2009) meer vermeend oneigenlijke Wob-verzoeken

Jaar	Gemiddeld aantal Wob-verzoeken	Vermeend financieel gemotiveerd misbruik (%)
2008	6,8	9,8 %
2012	18,5	31,7 %
2013	33,5	54,7 %

Noot: Het rapport 'Afrekenen met de Wob' geeft geen gemiddelde waarden weer. Met behulp van enkele assumpties is het mogelijk deze getallen alsnog mogelijk te maken. Voor het opstellen van deze cijfers is een gewogen gemiddelde van de gegeven antwoorden genomen. Daarbij zijn alleen gemeenten meege-
 nommen die hebben aangegeven op de hoogte te zijn van het aantal Wob-verzoeken dat zij jaarlijks ontvin-
 gen. De assumpties zijn niet van grote invloed op de uitkomsten van de weergegeven waarden.

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van de Rijksuniversiteit Groningen (Prof. Dr. H.B. Winter).

2. Gemeenten geven aan dat zij na afschaffing van de dwangsomregeling nog steeds misbruik ervaren

Uit onderzoek van VNG (2019) blijkt dat na de afschaffing van de dwangsomregeling bij Wob-verzoeken, gemeenten nog steeds misbruik van de regeling ervaren. Zo stelt VNG dat de ervaring leert dat gemeenten nog steeds verzoeken om publieke informatie ontvangen met het doel om de gemeente te dwarsbomen of om een proceskostenvergoeding te innen. Diverse geïnterviewden geven aan dat het totaal aantal Wob-verzoeken naar aanleiding van de afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob fors is gedaald. Het totaal aantal verzoeken is onlangs weer gestegen. Exogene factoren liggen hieraan ten grondslag.¹³

3. Bij de gemeente Utrecht zorgde afschaffing van de dwangsomregeling voor minder Wob-verzoeken

De gemeente Utrecht heeft data bijgehouden waarmee de impact van de beleidsinterventie voor deze gemeente nauwkeuriger geduid kan worden. Onderstaande tabel bevat het aantal Wob-verzoeken dat de gemeente ontving tussen oktober 2015 en maart 2016 (voor de afschaffing van de dwangsomregeling) en het aantal Wob-verzoeken dat zij ontving tussen oktober 2016 en maart 2017 (na de afschaffing van de dwangsomregeling). Het aantal ingediende Wob-verzoeken is na de afschaffing van de dwangsomregeling aanzienlijk lager dan voor de afschaffing. Deze bevinding strookt met de beleidstheorie.

Tabel 3.3 De gemeente Utrecht ontving minder verzoeken na afschaffing van de dwangsom

	Oktober 2015-maart 2016 Voor afschaffing dwangsom	Oktober 2016-maart 2017 Na afschaffing dwangsom
Oktober	35	14
November	30	22
December	25	20
Januari	37	16
Februari	19	12
Maart	32	19
Totaal	178	103

Noot: Zie: <https://data.overheid.nl/dataset/wob-verzoeken-aantal>

Zowel in deze paragraaf als in de volgende paragraaf is ervoor gekozen om de gemeente Utrecht additi-
 oneel te belichten. Dit omdat de gemeente Utrecht al haar verzoeken online beschikbaar heeft gemaakt.
 De gemeente Utrecht heeft voor dit doeleinde zelfs een speciale website: <https://openwob.nl/utrecht>

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van de afdeling Juridische Zaken, gemeente Utrecht.

¹³ Zo heeft bijvoorbeeld de Raad van State op 20 maart uitspraak gedaan dat zakelijke SMS- en Whatsapp-berichten onder de Wob vallen (zie ook Bijlage D, punt 2). Geïnterviewden geven aan dat dit van invloed was op het aantal Wob-verzoeken.

Misbruik bij CVOM, CJIB en politiekorpsen

Diverse geïnterviewden geven aan dat het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) veel last had van financieel gemotiveerd misbruik. Het ging hier om juridische adviesbureaus die al dan niet pro bono Wob-verzoeken deden aan het CVOM over stukken die betrekking hadden op opgelegde verkeersboetes, waarbij tegen het niet op tijd beslissen rechtsmiddelen werden aangewend om dwangsommen te kunnen incasseren (zie ook Bijlage D, punt 7). Ook het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (OM) vroeg al eerder aandacht voor het CVOM, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de politiekorpsen (9 april 2013). Afschaffing van de dwangsomregeling bij Wob-verzoeken werd door hun genoemd als mogelijke oplossing. De Nationale Ombudsman ondersteunde dit pleidooi en drong aan op een heroverweging van de Wet dwangsom (30 mei 2013).

De politie geeft aan dat zij sinds de afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob amper meer last heeft van financieel gemotiveerd misbruik van de Wob. Wel lijkt de Wet politiegegevens (Wpg) steeds vaker aan misbruik ten prooi te vallen. Enkele bekende misbruikers van de Wob doen steeds vaker een verzoek op grond van de Wpg. De Wet dwangsom is nog steeds van toepassing op de Wpg. Een Wob-coördinator van het openbaar ministerie geeft aan dat voor hen de afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob ertoe geleid heeft dat er (vrijwel) geen financieel gemotiveerd misbruik van de Wob meer is. Andere vormen van misbruik waaronder het frustreren van het bestuursorgaan blijven bestaan.¹⁴

Conclusie

Afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob heeft ertoe geleid dat er (vrijwel) geen financieel gemotiveerd misbruik meer is. Misbruik met het oog op het frustreren van een bestuursorgaan of een obsessief streven naar openbaarmaking van overheidsinformatie blijft volgens bijna alle geïnterviewden (in gelijke mate) bestaan (zie ook Bijlage D, punt 1). De beperkte beschikbare cijfers bevestigen dit beeld.

¹⁴ Het OM gaf in een latere mailwisseling aan dat het wegvallen van de financieel gemotiveerde Wob-verzoeken bij CVOM niet alleen het gevolg was van het afschaffen van de dwangsom, maar ook van de jurisprudentie van de Raad van State waarin het gebruik van de Wob voor het opvragen van gegevens (uitsluitend) met de bedoeling een verkeersboete aan te vechten, is aangemerkt als misbruik van recht (zie ook ECLI:NL:RVS:2017:3482).

3.2 Doorlooptijd van Wob-verzoeken

De doorlooptijd van Wob-verzoeken op centraal niveau

Er zijn geen bronnen gevonden waarin de rijksoverheid bijhoudt of Wob-verzoeken op tijd worden afgehandeld. Daarom heeft SEO cijfers gebruikt die door *de Volkskrant* zijn verzameld en aan SEO ter beschikking zijn gesteld. De cijfers zijn door *de Volkskrant* berekend op basis van gegevens van een website van de rijksoverheid. SEO heeft steekproefsgewijs gecontroleerd of de cijfers overeenkwamen met de cijfers op de website; dit was vrijwel steeds het geval. Niettemin kenden de gegevens van *de Volkskrant* diverse beperkingen:

- *De Volkskrant* gaat ervan uit dat afhandeling na meer dan tien weken in alle gevallen te laat is. Hierop zijn echter uitzonderingen. Een opschorting leidt vaak tot een langere doorlooptijd, bijvoorbeeld vanwege schoolvakanties of omdat het om heel veel stukken gaat. In die gevallen duurt het langer dan tien weken maar is het verzoek niet te laat behandeld.
- Daarnaast kunnen overheidsorganen afspraken maken met verzoekers over een beslistermijn/-datum, zeker als het gaat om een omvangrijk verzoek en de verzoeker dit liever niet verder wil afbakenen. Als dit leidt tot een termijn van meer dan tien weken, is dit niet 'te laat'.
- De cijfers van *de Volkskrant* zijn gebaseerd op gepubliceerde verzoeken. Volgens sommige geïnterviewden zijn niet alle Wob-verzoeken door alle departementen gepubliceerd.

Deze beperkingen leiden ertoe dat de percentages Wob-verzoeken die 'op tijd' zijn afgehandeld in de cijfers van *de Volkskrant* worden onderschat; het is niet bekend in welke mate dit het geval is. De cijfers worden in dit rapport niet gezien als een meting van het percentage 'op tijd' op zichzelf, maar als een middel om mogelijke veranderingen van dat percentage van jaar op jaar zichtbaar te maken - mogelijk als gevolg van de afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob. Hierbij veronderstellen we impliciet dat de mate van onderschatting (ongeveer) constant is. Gezien deze veronderstelling leidt deze analyse tot indicaties, niet tot harde conclusies.

Uit de cijfers van *de Volkskrant* over 2.397 Wob-besluiten blijkt dat het percentage verzoeken dat door ministeries binnen tien weken is afgehandeld, tussen 2016 en 2019 is gedaald (zie onderstaande tabel). Alleen bij het ministerie van Algemene Zaken is dit percentage gestegen. Er lijkt eerder sprake van een neerwaartse trend dan van een plotselinge verandering in 2017, na het afschaffen van de dwangsomregeling bij de Wob.

Tabel 3.4 Het percentage WOB-verzoeken dat binnen tien weken werd afgehandeld, is na 2016 gedaald

Ministerie	Percentage Wob-verzoeken dat binnen tien weken ¹ is afgehandeld ²			
	2016	2017	2018	2019
Algemene Zaken	13%	11%	41%	60%
Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties	48%	37%	31%	21%
Buitenlandse Zaken	33%	14%	46%	23%
Defensie	75%	88%	67%	29%
Economische Zaken & Klimaat	25%	35%	36%	21%
Financiën	69%	47%	44%	62%
Infrastructuur & Waterstaat	37%	35%	42%	9%
Justitie & Veiligheid	25%	20%	27%	18%
Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit ³	50%	61%	32%	15%
Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	36%	49%	17%	36%
Sociale Zaken en Werkgelegenheid		60%	25%	47%
Volksgezondheid, Welzijn en Sport		14%	8%	8%
Totaal	39%	38%	33%	29%
Totaal excl. SZW en VWS⁴	41%	38%	36%	26%

Noten 1) De Volkskrant beschouwt beantwoording binnen tien weken als 'op tijd'. 2) De cijfers in deze tabel wijken af van tabel 3.1 omdat a) de Volkskrant de verzoeken niet heeft ingedeeld naar jaar van indiening, maar naar jaar van beantwoording. Hierdoor komen sommige verzoeken in tabel 3.4 in een later jaar dan in tabel 3.1 en b) de website met gepubliceerde Wob-besluiten die de Volkskrant heeft gebruikt (op rijksoverheid.nl/documenten), niet alle ingediende Wob-verzoeken bevat. 3) Het ministerie van LNV werd op 26 oktober 2017 (her)opgericht. Diverse Wob-verzoeken in 2016 en 2017 van voor deze datum, die betrekking hebben op het beleidsterrein van LNV, zijn door de Volkskrant bij LNV ingedeeld. 4) De percentages exclusief SZW en VWS zijn door SEO toegevoegd om na te gaan of de daling van het totaal tussen 2016 en 2017 wordt beïnvloed door het ontbreken van cijfers voor 2016 over deze ministeries.

Bron: De Volkskrant, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/ministeries-steevast-laait-bij-verzoek-om-openbaarheid-termijn-vaker-wel-dan-niet-overschreden~b34862eb/>. De Volkskrant heeft de cijfers achter dit artikel verstrekt; SEO is hiervoor erkentelijk. De cijfers zijn geautomatiseerd verzameld door de Volkskrant ('webscraping' op rijksoverheid.nl/documenten) en steekproefsgewijs handmatig gecontroleerd door SEO. In 12 procent van de gevallen weken één of meer gegevens van de Volkskrant af van de handmatige gegevens. Dit betrof slechts voor een zeer klein deel gegevens over de doorlooptijd.

Ook al voordat de Wet dwangsom in werking trad, werden verschillende problemen gesignaleerd bij de toepassing van de Wob. De Nationale Ombudsman (2008, p. 85-86) stelde vast dat alle onderzochte ministeries de in de Wob gestelde termijnen overschreden.¹⁵ De onderzochte ministeries noemen de omvang van de verzoeken en de (politieke) complexiteit als oorzaken. Ook in 2004 werd dit probleem al door de Universiteit van Tilburg geconstateerd: de termijnen worden regelmatig overschreden, bepaalde begrippen in de Wob leveren onduidelijkheid en meningsverschillen op en omvangrijke verzoeken leggen een groot beslag op de ambtelijke organisatie (2004).

¹⁵ Hierbij zijn Wob-verzoeken die betrekking hebben op verkeersovertradingen niet meegeteld, omdat deze als atypisch worden beschouwd. Het gaat bijvoorbeeld om verzoeken om foto's van flitspalen naar aanleiding van snelheidsboetes.

Enkele geïnterviewden geven aan dat de doorlooptijd niet is toe te schrijven aan de afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob. Zij geven aan dat (parallel lopende) trends van invloed zijn. Zo geven zij aan dat (i) digitalisering ervoor zorgt dat de overheid over steeds meer documenten beschikt die onder de Wob vallen (waaronder e-mails, SMS- en WhatsApp-berichten) en (ii) de journalistiek de Wob steeds vaker gebruikt als onderzoeksmiddel (waaronder zogenaamde: *fishing expeditions*). Deze trends leiden ertoe dat de omvang en complexiteit van de Wob-verzoeken toenemen. Dit beeld is breed gedeeld onder de geïnterviewden. Eén geïnterviewde geeft aan dat ook organisatieperikelen, zoals ziekte, binnen de Rijksoverheid een rol kunnen spelen.

De doorlooptijd van Wob-verzoeken op decentraal niveau

Bij de invoering van de Wet dwangsom op 1 oktober 2009 is de termijn voor het beslissen over Wob-verzoeken verlengd van twee naar vier weken. Uit een onderzoek onder gemeenten blijkt dat in 2009 73 procent van de onderzochte gemeenten (naar eigen zeggen) alle ontvangen Wob-verzoeken binnen de geldende termijn heeft afgehandeld. In 2010 was dit 71 procent. 39 procent van de gemeenten heeft in verband met de invoering van de Wet dwangsom maatregelen genomen met betrekking tot Wob-verzoeken, zoals stroomlijning van procedures en betere bewaking van termijnen (BZK, 2011, p. 19-21).

Hierbij tekenen we aan dat van verlenging van termijnen op zichzelf beschouwd ('ceteris paribus') kan worden verwacht dat deze termijnen vaker worden gehaald. Ook als gevolg van invoering van dwangsommen zou in theorie mogen worden verwacht dat termijnen vaker worden gehaald. Dat was echter niet het geval; het percentage gemeenten dat de termijnen haalde, daalde zelfs licht (van 73 procent naar 71 procent). Deze cijfers zijn een indicatie dat dwangsommen mogelijk niet werken zoals verwacht.

De gemeente Utrecht heeft ook cijfers bijgehouden over de gemiddelde beslistermijn van Wob-verzoeken. Tabel 3.5 bevat de beslistermijn van de Wob-verzoeken die de gemeente ontving tussen oktober 2015 en maart 2016 (voor de afschaffing van de dwangsom) afgezet tegen de verzoeken die zij tussen oktober 2016 en maart 2017 ontving (na de afschaffing van de dwangsom). De gemiddelde beslistermijn in weken stijgt licht na afschaffing van de dwangsomregeling bij Wob-verzoeken.

Tabel 3.5 De gemiddelde beslistermijn in weken stijgt licht na afschaffing (gemeente Utrecht)

	Oktober 2015-maart 2016 Voor afschaffing dwangsom	Oktober 2016-maart 2017 Na afschaffing dwangsom
Oktober	4,6	6,4
November	6,9	11
December	5,7	4,5
Januari	5,6	4,5
Februari	9	7
Maart	7	8
Gemiddeld	6,4	6,9

Noot: Zie: <https://data.overheid.nl/dataset/wob-verzoeken-beslistermijn>

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van de afdeling Juridische Zaken, gemeente Utrecht.

Conclusie en interpretatie van de cijfers

Er zijn indicaties dat de doorlooptijd van Wob-verzoeken sinds de afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob jaarlijks toeneemt. Geïnterviewden geven hiervoor verschillende verklaringen. Diverse geïnterviewden geven aan dat de dwangsomregeling bij Wob-verzoeken een effectief rechtsmiddel tegen trage besluitvorming was. Nu dit rechtsmiddel is weggefallen neemt de prikkel voor de overheid om tijdig te reageren af. Andere geïnterviewden geven aan dat de omvang en complexiteit van Wob-verzoeken is toegenomen. Ten grondslag hieraan liggen trends zoals een verdere digitalisering van de overheid, waardoor er meer documenten zijn die onder de Wob vallen en een toegenomen bekendheid van de Wob. Ten slotte geven enkele geïnterviewden aan dat een toegenomen doorlooptijd ertoe leidt dat er minder toegang is tot actuele en nieuwswaardige overheidsinformatie.

3.3 Overige effecten

1. Er zijn geen signalen dat het misbruik zich grootschalig heeft verplaatst

Er zijn geen signalen dat de afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob heeft geleid tot een grootschalige verplaatsing van het misbruik (zie ook Bijlage D, punt 3). Geïnterviewden geven aan dat overheden vreesden dat het misbruik zich massaal zou verplaatsen naar ongewijzigde wet- en regelgeving, zoals de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG, sinds 25 mei 2018 de opvolger van de Wet bescherming persoonsgegevens, Wbp). In de praktijk is dit volgens de geïnterviewden niet gebeurd. Zij geven aan dat dit komt omdat het moeilijk is om misbruik te maken van deze Wet. ‘Het gaat hier alleen om inzage in je eigen persoonsgegevens, en dat maakt het lastiger om omvangrijke en complexe verzoeken in te dienen’. Wel bestaat bij sommige geïnterviewden het beeld dat misbruikers met een financieel oogmerk dit na afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob een korte periode hebben geprobeerd. De Wet dwangsom is ook niet meer van toepassing op de Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who). Het misbruik heeft zich dus ook niet daarheen verplaatst. Mogelijk valt de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv) nog wel ten prooi. Hiervoor zijn er in dit onderzoek geen signalen gevonden.¹⁶ Eén geïnterviewde geeft aan dat de Wet politiegegevens wel vaker aan misbruik ten prooi is gevallen.

2. Er zijn geen signalen dat er vaker (hoger) beroep is aangetekend

Na de afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob is het aantal (hoger) beroepzaken over de Wob niet structureel toegenomen (zie Tabel 3.6). Bij rechtbanken blijft het aantal Wob-zaken in 2016/2017 stabiel, om daarna te dalen. Deze resultaten zijn mogelijk te verklaren doordat recente uitspraken nog minder vaak openbaar zijn. Bij de Raad van State is een tijdelijke piek in 2017/2018 zichtbaar, maar die verdwijnt in 2018/2019.

¹⁶ Voor dit onderzoek is gekeken in diverse jaarverslagen. Enkele departementen maken melding van het aantal Wiv-verzoeken. Er is hier geen structurele stijging zichtbaar.

Tabel 3.6 Aantal (hoger) beroepzaken over Wob-verzoeken niet gestegen na afschaffing dwangsomregeling

	Aantal gepubliceerde uitspraken over Wob-zaken ¹				
	Voor afschaffing dwangsom		Na afschaffing dwangsom		
	Okt. 2014-sept. 2015	Okt. 2015-sept. 2016	Okt. 2016-sept. 2017	Okt. 2017-sept. 2018	Okt. 2018-sept. 2019
Rechtbanken	155	168	171	149	105
Raad van State	165	122	116	140	125
Overige instanties ²	26	42	30	29	42
Totaal	346	332	317	318	272

Noot 1: 1) Niet alle uitspraken zijn gepubliceerd; zie <https://www.rechtspraak.nl/Uitspraken/paginas/selectiecriteria.aspx> 2) Hoge Raad, Centrale Raad van Beroep, College van Beroep voor het Bedrijfsleven, Gerechtshoven en instanties buiten Nederland binnen het Koninkrijk.

Noot 2: De database is op 10 maart 2020 door SEO Economisch Onderzoek geraadpleegd.

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van www.rechtspraak.nl. SEO heeft binnen de uitspraken gezocht naar “Wob”, voor elke afzonderlijke maand van publicatie. Dit levert het aantal uitspraken per instantie voor de betreffende maand op.

Ook blijkt dat er sinds het afschaffen van de dwangsomregeling bij de Wob minder vaak (hoger) beroep is aangetekend tegen het niet tijdig nemen van een besluit op een Wob-verzoek door een bestuursorgaan (zie Tabel 3.7). De verwachting was dat een toegenomen doorlooptijd mogelijk zou leiden tot vaker gebruikmaken van rechtspraak om bestuursorganen te dwingen om sneller te reageren (rechtspraak als alternatief drukmiddel voor de dwangsom). Op basis van onderstaande gegevens lijkt het tegenovergestelde waar.¹⁷ Twee geïnterviewden geven aan zich te herkennen in de bevinding dat er steeds minder vaak (hoger) beroep wordt ingesteld bij niet tijdig beslissen.

Uit Tabel 3.7 blijkt tevens dat de term “dwangsom” na de afschaffing minder vaak wordt genoemd in de uitspraken. Mogelijk komt dit door de afschaffing zelf: in de voorgeschiedenis van de (hoger) beroepszaak komt dan logischerwijs minder vaak een dwangsom voor, waardoor deze term ook in de uitspraak minder vaak wordt genoemd. Een tweede effect zou kunnen zijn dat het vaker claimen van een dwangsom via de rechter (omdat de dwangsom niet automatisch meer wordt toegekend) leidt tot het vaker voorkomen van de term dwangsom. Enkele geïnterviewden gaven aan dat de dwangsommen die de rechter oplegt doorgaans hoger zijn dan de wettelijke dwangsom die voorheen van toepassing was. Dit zou een prikkel kunnen zijn om een dwangsom te claimen bij de rechter. Echter, voor zover dit tweede effect optreedt, wordt het kennelijk overtroffen door het eerste effect, want de term dwangsom wordt per saldo minder vaak genoemd.

Er is geen informatie gevonden over de mate waarin bezwaar is aangetekend bij Wob-verzoeken. Enkele geïnterviewden gaven aan dat het vanuit het gezichtspunt van de indiener misschien minder zin heeft om bezwaar aan te tekenen bij een bestuursorgaan dat niet tijdig reageert, omdat de verwachting bij de indiener kan zijn dat ook op het bezwaar niet (tijdig) wordt gereageerd. Direct in beroep gaan bij de rechter, met mogelijk een hoge dwangsom als gevolg, biedt voor indieners mogelijk meer perspectief. In welke mate indieners van deze weg gebruikmaken en hoe vaak rechters (hoge) dwangsommen opleggen, is onbekend.

¹⁷ Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat meer recente uitspraken op de website vaker ontbreken.

Tabel 3.7 Na afschaffing van de dwangsomregeling bij Wob-verzoeken is er minder vaak (hoger) beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit

	Aantal gepubliceerde uitspraken bij Wob-zaken ¹				
	Voor afschaffing dwangsom		Na afschaffing dwangsom		
	Okt. 2014-sept. 2015	Okt. 2015-sept. 2016	Okt. 2016-sept. 2017	Okt. 2017-sept. 2018	Okt. 2018-sept. 2019
Verfijnde zoekopdracht: 'niet tijdig'	158	135	116	112	82
Verfijnde zoekopdracht: 'dwangsom'	165	131	93	87	87

Noot: Niet alle uitspraken zijn beschikbaar; <https://www.rechtspraak.nl/Uitspraken/paginas/selectiecriteria.aspx>

Noot 2: De database is op 26 maart 2020 door SEO Economisch Onderzoek onderzocht

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van www.rechtspraak.nl. SEO heeft binnen de uitspraken gezocht naar "Wob". Daarbij is als verfijnde zoekopdracht "niet tijdig" meegegeven.

De geïnterviewden denken wisselend over de invloed van de afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob op de keuze om in bezwaar of (hoger) beroep te gaan tegen het niet tijdig nemen van een besluit. Enerzijds geven enkele geïnterviewden aan dat sprake is van een trend. Andere geïnterviewden geven aan dat dit in de praktijk 'slechts in beperkte mate' voorkomt.

4 Conclusies

Door de afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob is er (vrijwel) geen financieel gemotiveerd misbruik meer. Er zijn indicaties dat de doorlooptijd van Wob-verzoeken sinds de afschaffing van de dwangsomregeling jaarlijks is toegenomen. Deze trend kan verklaard worden door de afschaffing van de dwangsom, maar ook door een toename in de omvang en complexiteit van Wob-verzoeken.

1. Afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob leidt tot minder misbruik

Afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob heeft ertoe geleid dat er (vrijwel) geen financieel gemotiveerd misbruik meer is. Misbruik met het oog op het frustreren van een bestuursorgaan of een obsessief streven naar openbaarmaking van overheidsinformatie blijft (in gelijke mate) bestaan. Daling van het financieel gemotiveerd misbruik leidt tot lagere kosten bij bestuursorganen.

2. Er zijn geen signalen dat er vaker (hoger) beroep is aangetekend

Na de afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob is het aantal (hoger) beroepzaken over de Wob niet structureel toegenomen. Ook lijkt het zo dat er minder vaak (hoger) beroep is aangetekend tegen het niet tijdig nemen van een besluit op een Wob-verzoek door een bestuursorgaan. Het is onbekend hoe vaak er bezwaar is gemaakt bij bestuursorganen.

3. Er zijn geen signalen dat het misbruik zich grootschalig heeft verplaatst

Na de afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob bestond de mogelijkheid dat het misbruik zich zou verplaatsen naar ongewijzigde wet- en regelgeving, zoals de AVG. Eén geïnterviewde geeft aan dat de Wet politiegegevens (Wpg) na de afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob vaker aan misbruik ten prooi is gevallen. Er zijn geen signalen dat het misbruik zich naar andere (ongewijzigde) regelgeving heeft verplaatst.

4. Er zijn indicaties dat de doorlooptijd van Wob-verzoeken sinds de afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob jaarlijks toeneemt

De doorlooptijd van Wob-verzoeken lijkt sinds de afschaffing van de dwangsomregeling jaarlijks te zijn toegenomen. Geïnterviewden geven hiervoor verschillende verklaringen. Enerzijds geven diverse geïnterviewden aan dat de dwangsomregeling bij Wob-verzoeken een effectief rechtsmiddel tegen trage besluitvorming was. Nu dit rechtsmiddel is wegegevallen neemt de prikkel voor de overheid om tijdig te reageren af. Andere geïnterviewden geven aan dat de omvang en complexiteit van Wob-verzoeken is toegenomen. Ten slotte geven enkele geïnterviewden aan dat een toegenomen doorlooptijd ertoe leidt dat er minder toegang is tot actuele overheidsinformatie.

Literatuur

- Brief van 9 april 2013 van het College van procureurs-generaal, kenmerk PaG/BJZ/43263.
- Brief van 30 mei 2013 van de Nationale Ombudsman, kenmerk No 2013 0391 U.
- BZK (2012). Monitor Wet dwangsom. Eindrapport. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Daalder, D., N.N. Bonje, 2014. *Openbaarheid en behoorlijkheid*. Jaarlijks Kroniek Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht.
- Daalder, D., N.N. Bonje, 2015. *Openbaarheid en behoorlijkheid*. Jaarlijks Kroniek Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht.
- Ecorys (2018), MKBA concept-aanpassing wet Open Overheid. Rotterdam.
- de Graaf, K. J., Marseille, A. T., & Tolsma, H. D. (2019). Transparency and Access to Government Information in the Netherlands. In *The Laws of Transparency in Action* (pp. 163-204). Palgrave Macmillan, Cham.
- Kamerstukken I, 2015-2016, 34106, nr. A t/m C
- Kamerstukken II, 2018-2019, 28 362, nr. 21.
- Kamerstukken II, 2014-2015, 34 106, nr. 3.
- Nationale Ombudsman (2008). Behandeling burgerbrieven kan behoorlijker. Onderzoek uit eigen beweging naar de behandeling van burgerbrieven in 2007 door de ministeries. Rapport 2008/250, Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Pietermaat, E.C., N.N. Bonje, 2016. *Openbaarheid en behoorlijkheid*. Jaarlijkse Kroniek Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht.
- Pietermaat, E.C., N.N. Bonje, 2017. *Openbaarheid en behoorlijkheid*. Jaarlijkse Kroniek Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht.
- Pietermaat, E.C., N.N. Bonje, 2018. *Openbaarheid en behoorlijkheid*. Jaarlijkse Kroniek Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht.
- Pietermaat, E.C., N.N. Bonje, 2019. *Openbaarheid en behoorlijkheid*. Jaarlijkse Kroniek Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht.

- Raad van State (2019, 20 februari), Uitspraak 201802660/1/A3 (ECLI:NL:RVS:2019:549). Geraadpleegd van: <https://www.raadvanstate.nl/@113907/201802660-1-a3/>
- Research voor Beleid (2010), Omvangrijke en Oneigenlijke Wob-verzoeken. Aantallen, kenmerken en wijze van afhandeling. Eindrapport. Zoetermeer.
- Research voor Beleid (2010), Omvangrijke en Oneigenlijke Wob-verzoeken. Vragenlijst, rechte tellingen en antwoorden op de open vragen. Bijlagenrapport. Zoetermeer
- Ruijter, H. J. M. (2017). Proactive transparency in the United States and the Netherlands: The role of government communication officials. *The American Review of Public Administration*, 47(3), 354-375.
- Saez-Martin, A., Caba-Perez, C., & Lopez-Hernandez, A. (2017). Freedom of information in local government: rhetoric or reality?. *Local Government Studies*, 43(2), 245-273.
- Van Der Sluis, C. N. (2016). De Wet open overheid besproken. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 242.
- Vermolen, J. M., & Boom, W. H. (2017). Wetgeving en claimcultuur: rationeel proces of politiek ritueel?. *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht*, 2017.
- Universiteit van Tilburg (2004), Over wetten en praktische bezwaren. Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur. Tilburg.
- Wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur in verband met aanvullingen ter voorkoming van misbruik van 13 juli 2016, *Stb* 2016, 301.
- Winter (2014). Afrekenen met de Wob! Onderzoek naar oneigenlijk gebruik van de Wet openbaarheid van bestuur bij gemeenten en politie. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.

Bijlage A Begeleidingscommissie, geïnterviewden en informatieverstrekkers

Het onderzoek is begeleid door:

- Rolinka Boot (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties);
- Lydia Bremmer (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties);
- Marte van der Loop (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

De begeleidingscommissie is driemaal bijeengekomen:

- Startbijeenkomst, woensdag 12 februari 2020;
- Tussenbijeenkomst, dinsdag 3 maart 2020; en
- Eindbijeenkomst, donderdag 26 maart 2020.

Tijdens het onderzoek is gesproken/contact geweest met de volgende personen:

- Charlotte Dunnink (Unie van Waterschappen);
- Serena Frijters (de Volkskrant);
- Benjamin Gomes Caixinha Knaff (Wob-coördinator, Gemeente Amsterdam);
- Wilma Haan (Algemeen directeur Open State Foundation);
- Ben van Hoek (Wob coördinator politie);
- Juliette van de Jagt (Vereniging van Nederlandse Gemeenten);
- Anna Klugkist (Juridisch Adviseur bij de Directie Juridische Zaken, Gemeente Amsterdam);
- Elisabeth Pietermaat (Landsadvocaat, Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn);
- Tim Staal (Onderzoeksjournalist, UvA, VVOJ); en
- Erik Verwiel (de Volkskrant).

Ook zijn er personen die liever in de hoedanigheid van hun functie worden genoemd:

- een Wob-coördinator bij het openbaar ministerie, Parket-Generaal;
- een Wob-coördinator bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
- twee Wob-coördinatoren bij het ministerie van Defensie;
- een Wob-coördinator bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat; en
- een Wob-coördinator bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

SEO dankt al deze betrokkenen voor hun nuttige bijdragen aan dit onderzoek.

Bijlage B Absolute en relatieve weigeringsgronden

Artikel 10 lid 1a t/m 1d van de Wob stelt dat het verstrekken van informatie achterwege blijft voor zover dit:

Absolute weigeringsgronden

- 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 de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.
-

Artikel 10 lid 2a t/m 2d van de Wob stelt dat het verstrekken van informatie eveneens achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

Relatieve weigeringsgronden

- 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.
-

Bijlage C Interviewleidraad

Voor elk interview waren er naast de algemene interviewvragen ook specifieke interviewvragen.

Voorstelronde

Algemene vragen

1. Wat zijn volgens u de gevolgen van de afschaffing van de dwangsomregeling?
 - a. Wat kunt u ons vertellen over misbruik van de Wob?
 - i. Welke typen misbruik zijn er?
 - ii. Wat is de omvang van het misbruik?
 - iii. Welke invloed heeft misbruik op de kosten van overheidsorganisaties?
 - iv. Is het misbruik veranderd na de afschaffing van de dwangsomregeling?
 - v. Hoe wordt bepaald of iets te classificeren is als misbruik?
 - vi. Is het misbruik verplaatst naar andere ongewijzigde regelgeving?
 - b. Wat kunt u ons vertellen over de doorlooptijd van Wob-verzoeken?
 - i. Impact afschaffing dwangsom bij de Wob?
 - ii. Welke andere factoren zijn van invloed op de doorlooptijd?
 - c. Wat kunt u ons vertellen over het aantal keer en de reden dat burgers of bedrijven?
 - i. Bezwaar aantekenen?
 - ii. In beroep gaan?
 - iii. In hoger beroep gaan?
 - iv. Gebruikmaken van de voorlopige voorziening?
 - d. Heeft de afschaffing van de dwangsomregeling invloed gehad op de toegankelijkheid van overheidsinformatie?
2. Zijn er volgens u ook neveneffecten van de afschaffing van de dwangsomregeling?
3. Waren volgens u ook andere maatregelen mogelijk die hetzelfde doel konden bereiken?
4. Zijn er volgens u regionale verschillen in de impact van de beleidsmaatregel?
 - a. Landelijk
 - b. Provinciaal
 - c. Gemeenten
 - d. Waterschappen
 - e. Zelfstandige bestuursorganen
5. Wat vond u van de beleidskeuze om de Wijzigingswet per direct in te voeren?
6. Welke kosten gingen gepaard met het inwerkingtreden van de Wijzigingswet?
 - a. Juridische kosten
 - b. Informatiehuishouding

Inventarisatie bronnen

7. Wat zijn volgens u de meest relevante bronnen voor dit onderzoek?
8. Wie moeten we volgens u absoluut spreken in verband met dit onderzoek?

Afsluiting

9. Mogen wij in het rapport aangeven dat u bent geïnterviewd??
10. Zijn wij volgens u iets vergeten met het oog op het doel van dit interview?
11. Wilt u verder nog iets kwijt?

Bijlage D Interviews

Als aanvullende methode van dit onderzoek zijn er interviews gehouden. Geprobeerd is om een zo breed mogelijk beeld weer te geven. Bij het kiezen van de te interviewen personen is daarom rekening gehouden met de volgende criteria:

- de deskundigheid en ervaring met betrekking tot de uitvoering van de Wob;
- zowel personen werkzaam bij een overheid, als personen die (vaak) Wob-verzoeken indienen, als personen die overheidsorganen en indieners adviseren;
- binnen de overheid spreiding onder overheidslagen (zowel centrale als decentrale overheden);
- personen die zich bezighouden met het verwezenlijken van een meer open overheid.

Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen uit de interviews:

1. Volgens vrijwel alle geïnterviewden heeft de afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob ertoe geleid dat er (vrijwel) geen financieel gemotiveerd misbruik meer is. Wel zijn daarbij enkele kanttekeningen geplaatst. Zo geven sommige geïnterviewden aan *(i)* het te betreuren dat er geen alternatief instrument is gekomen om druk te zetten op de overheid om overheidsinformatie snel openbaar te maken, *(ii)* dat de omvang van het financieel gemotiveerd misbruik ex ante nog niet goed in kaart was gebracht, en *(iii)* er ook andere beleidsinterventies mogelijk waren die hetzelfde effect zouden hebben, zoals het introduceren van een standaardformulier voor Wob-verzoeken, waarmee verkapte Wob-verzoeken voorkomen konden worden, of het begrenzen van het aantal Wob-verzoeken dat in een bepaalde periode kan worden ingediend. Andere geïnterviewden betwisten dit. Zij geven aan dat *(i)* de dwangsom slechts van beperkte invloed was op het doel om overheidsinformatie zo spoedig mogelijk openbaar te maken, *(ii)* het duidelijk was dat er sprake was van (steeds meer) financieel gemotiveerd misbruik, en *(iii)* er geen andere beleidsinterventies zijn of dat zulke interventies niet hetzelfde resultaat zouden bereiken. Volgens deze geïnterviewden zijn andere beleidsinterventies wel onderzocht en geprobeerd. Zo heeft de Raad van State (19 november 2014) gesteld dat een beroepschrift niet-ontvankelijk kan worden verklaard als misbruik kan worden aangetoond. In praktijk bleek dit te leiden tot veel druk op de rechterlijke macht (in de rechtspraak volgden de uitspraken over misbruik van recht elkaar in hoog tempo op). Snel handelen was dus nodig.
2. Vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat het totaal aantal Wob-verzoeken (zowel decentraal als centraal) is gestegen. Dit komt omdat de bekendheid van de Wob, als middel om overheidsinformatie openbaar te maken, onder journalisten, ambtenaren en burgers is toegenomen. Daarnaast geven zij aan dat de Wob-verzoeken steeds omvangrijker zijn. Dit komt omdat onder andere doordat verdere digitalisering ervoor zorgt dat de overheid over steeds meer documenten beschikt die onder de Wob vallen (waaronder e-mails, SMS- en WhatsApp-berichten) en doordat er steeds breder wordt uitgevraagd. Ook zijn er geïnterviewden die aangeven geen inzicht te hebben in de hoeveelheid Wob-verzoeken.
3. Na de afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob waren mensen volgens geïnterviewden bang dat het misbruik zich massaal zou verplaatsen naar ongewijzigde wet- en regelgeving, zoals de AVG (opvolger van de Wbp). In de praktijk is dit volgens de geïnterviewden niet gebeurd. Dit komt volgens hen omdat het moeilijker is om misbruik te maken van de AVG. 'Het gaat hier om persoonsgebonden gegevens, en dat maakt het lastiger om

omvangrijke verzoeken in te dienen'. Wel bestaat het beeld dat misbruikers met een financieel oogmerk dit na afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob een korte periode hebben geprobeerd.

4. Geïnterviewden onderscheiden drie typen misbruik van de Wob. Allereerst zijn er Wob-verzoeken met het oogmerk om een dwangsom te innen. Daarnaast vindt oneigenlijk gebruik plaats met het oog op het frustreren van een bestuursorgaan ('de boze burger'). Ten slotte wordt door enkele geïnterviewden een obsessief streven naar openbaarmaking van overheidsinformatie genoemd. Niet iedereen is het met deze derde categorie eens. Vrijwel alle geïnterviewden schatten dat misbruik met financiële motieven voor de afschaffing van de dwangsomregeling het grootste deel van het misbruik uitmaakte.
5. Diverse geïnterviewden geven aan dat de afschaffing van de dwangsomregeling bij de Wob de doorlooptijd heeft beïnvloed. Dit is echter moeilijk te meten omdat de doorlooptijd door andere ontwikkelingen wordt beïnvloed. Zo wordt de Wob over de tijd steeds bekender, lijkt de omvang van Wob-verzoeken te zijn toegenomen, en heeft de overheid door digitalisering steeds meer documenten in bezit waarbij de informatiehuishouding niet altijd op orde is.
6. De geïnterviewden denken wisselend over de invloed van de afschaffing op de toegankelijkheid van overheidsinformatie. Sommige geïnterviewden geven aan dat vrijwel alle overheidsorganisaties een Wob-coördinator hebben aangesteld. Daarnaast zijn er processen ingesteld om tijdig te beslissen. Andere geïnterviewden geven aan dat een toegenomen doorlooptijd ertoe leidt dat er minder toegang is tot actuele en nieuwswaardige overheidsinformatie.
7. De geïnterviewden zien geen grote verschillen tussen overheden waar het gaat om de impact van de afschaffing. Mogelijk hadden gemeenten en het openbaar ministerie (m.n. bij verkeersboetes) relatief wat meer last van misbruik dan andere overheden.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl