

ABRvS van 11 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1133, zaaknr. 201207315/1/A3

<http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2013:1133>

Trefw.: dossier boete verkeersovertreding, verzoek om toezending stukken, ingebrekestelling, dwangsom, geen kenbaar verzoek op grond van de Wob, vormvrij verzoek, niet dienstig aan het doel waarmee het verzoek om stukken is ingediend, ter inzage leggen en afschriften van stukken in het kader van administratief beroep, beginsel van hoor en wederhoor, geen bijzondere uitputtende openbaarmakingsregeling die derogeert aan de Wob

Art.: 4:17, 4:18 en 7:18, Awb, 3 Wob

Samenvatting

Appellante betoogt terecht dat een verzoek op grond van artikel 3 van de Wob vormvrij is. Dat laat echter onverlet dat het bestuursorgaan dient te beoordelen of een verzoek om toezending van een document een verzoek is om openbaarmaking op grond van de Wob of een verzoek om toezending of inzage op grond van een andere wettelijke regeling. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het verzoek van appellante in een tweetal brieven, door de minister op juiste gronden niet is opgevat als een verzoek ex artikel 3 Wob. De brieven hebben als onderwerp “beroepschrift” en erin zijn gronden geformuleerd tegen de opgelegde sanctie. Aan het eind van de brieven verzoekt appellante om toezending van stukken uit het dossier. Zij refereert daarbij niet aan de Wob. Gelet op voornoemde omstandigheden en de omstandigheid dat het verzoek om toezending is gedaan in het kader van een procedure tegen de oplegging van een boete op grond van de Wahv, diende het verzoek in het kader van die procedure te worden begrepen. De vraag of de gevraagde stukken feitelijk deel uitmaakten van het Mulder-dossier is daarbij niet bepalend. Voorts neemt de Afdeling in aanmerking dat het toetsingskader voorzien in de Wob, ter beoordeling of stukken aan een ieder openbaar gemaakt kunnen worden, ook niet dienstig is aan het doel waarmee het verzoek om stukken is ingediend. De Afdeling sluit hiermee aan bij hetgaan in een vergelijkbare situatie is overwogen in haar uitspraak van 1 september 2010 in zaak nr. 200909049/1/H3.

Nu geen sprake is van een verzoek in de zin van artikel 3 van de Wob, staan de besluiten van de minister waarin ten onrechte van een dergelijke kwalificatie werd uitgegaan, resulterend in de toezending van een aantal stukken, niet ter beoordeling.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat artikel 7:18, vierde lid, Awb van toepassing was op appellantes verzoek, nu die bepaling onder meer ziet op het ter inzage leggen van stukken in het kader van administratief beroep. Dat artikel 7:18 Awb betrekking heeft op het horen van belanghebbenden, maakt dit niet anders. De Afdeling leest artikel 7:18, vierde lid, Awb aldus dat ook als een belanghebbende niet is gehoord in het kader van administratief beroep deze op grond van die bepaling afschriften van alle op de zaak betrekking hebbende stukken kan verkrijgen. Het niet horen van appellante in de bezwaarfase in deze procedure kan er evenmin toe leiden dat artikel 7:18, vierde lid, Awb niet op haar verzoek om informatie van toepassing is, reeds omdat dit een andere procedure betreft. Nu de rechtbank slechts heeft vastgesteld dat het in het kader van een Wahv-procedure mogelijk is op grond van artikel 7:18, vierde lid, Awb stukken uit te wisselen, bestaat geen grond voor het oordeel dat het beginsel van hoor en wederhoor is geschonden. Dat deze bepaling geen bijzondere uitputtende openbaarmakingsregeling is die derogeert aan de Wob, zoals de Afdeling eerder heeft uitgesproken, is voorts niet van belang, omdat dit niet ziet op de vraag hoe het verzoek van appellante diende te worden aangemerkt.

Noot

1. Deze uitspraak betreft de vraag of in hoeverre aanspraak op toezending van stukken uit een Mulder-dossier (Wahv) kan worden geldend gemaakt. Aan welke eisen een Wob-verzoek dient te voldoen om als zodanig herkenbaar te zijn is hiervan een belangrijk onderdeel. In de kern gaat deze uitspraak echter over de facilitering van het verdedigingsbeginsel van de burger c.q. diens verweer- en bewijspositie in geval van rechtsbescherming tegen de overheid. Het is door een verwevenheid van uiteenlopende redeneerlijnen, dat deze uitspraak een enigszins hybride karakter kent.

2. De gang van zaken is aldus. Appellante verzoekt via een tweetal brieven om toezending van het proces-verbaal en eventuele andere stukken uit haar dossier naar aanleiding van een terzake van een verkeersovertreding opgelegde boete. Twee en een halve maand nadien wordt dit verzoek herhaald, vergezeld van een ingebrekestelling. Een maand later verzoekt zij om een ontvangstbevestiging. Bijna een maand na deze actie bericht de minister appellante dat haar verzoek om betaling van een dwangsom is afgewezen, omdat uit haar verzoek niet duidelijk bleek dat het om een Wob-verzoek ging. Dat was dus bijna vier en een halve maand na het oorspronkelijke verzoek. Wat het verwarrend maakt is dat de daarop volgende weken, in reactie op haar laatste brief, aan appellante alsnog, onder toepassing van de Wob, een zaakoverzicht en de gevraagde documenten zijn verstrekt. Uiteindelijk heeft appellante dus toch gekregen waar zij op uit was. Zij procedeert echter door over de dwangsomvergoeding. Eerst bij de rechtbank Den Haag (Rb. Den Haag van 13 juni 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW9892), nadien bij de Afdeling, resulterend in de hiervoor opgenomen uitspraak. De rechtbank is met verweerder van oordeel dat hij het in het administratief beroepschrift (zie artikel 6 Wahv jo. artikel 8:5, eerste lid, Awb en de bijlage bij deze wet) van 1 mei 2011 opgenomen verzoek niet had hoeven opvatten als een verzoek om openbaarmaking van documenten in het kader van de Wob, maar als verzoek op grond van artikel 7:18, vierde lid, Awb (vgl. artikel 7 Wahv). Nu betrokkene niet is gehoord oordeelt de rechtbank het beroep gegrond wegens strijd met artikel 7:2, eerste lid, Awb.

3. De Afdeling sluit zich aan bij het oordeel van de rechtbank dat het verzoek om afschriften in het beroepschrift terecht niet als Wob-verzoek was aangemerkt. Weliswaar is de indiening van een Wob-verzoek vormvrij, maar het is aan het bestuursorgaan om te beslissen of het gaat om een Wob-verzoek danwel om een verzoek om toezending of inzage op grond van een andere wettelijke regeling. Met het oog hierop dient verzoeker zich voldoende duidelijk uit te spreken en wel direct bij de formulering van zijn verzoek.

Deze uitspraak maakt voorts duidelijk dat indien een informatieverzoek niet als Wob-verzoek is aangemerkt maar, zoals in het voorliggende geval, als een op artikel 7:18, vierde lid, Awb gebaseerd verzoek om afschriften in het kader van een administratief beroepsprocedure, en nadien alsnog toepassing aan de Wob wordt gegeven, dit niet afdoet aan de eerdere kwalificatie van het informatieverzoek.

4. Met deze uitspraak komt de Afdeling tevens tegemoet aan de veel gehoorde kritiek in het binnenlands bestuur dat de invoering van de Wet dwangsom heeft geleid tot een sterke groei van min of meer vage informatieverzoeken, die niet direct als Wob-verzoek kenbaar zijn, maar vooral bedoeld om de toekenning van dwangsommen wegens termijnoverschrijding uit te lokken. Wat Wob- en andere informatieverzoeken betreft maakt deze uitspraak duidelijk dat van de verzoeker verlangd mag worden dat hij helderheid verschaft over zijn bedoelingen.

5. In navolging van de rechtbank oordeelt de Afdeling dat het informatieverzoek van appellante in haar beroepschrift als een verzoek om afschriften van door het bestuursorgaan in het kader van het horen in de beroepsprocedure ter inzage gelegde stukken, te weten: het beroepschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken, dient te worden aangemerkt, derhalve ziet op toepassing van artikel 7:8, vierde lid, Awb (vgl. artikel 7:4, vierde lid, in de bezwaarprocedure). Ik heb echter moeite met de aanvullende motivering door de Afdeling, “dat het toetsingskader voorzien in de Wob ter beoordeling of stukken aan een ieder openbaar gemaakt kunnen worden ook niet dienstig is aan het doel waarmee het verzoek om stukken is ingediend.” Door de verwijzing naar haar uitspraak van 1 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN5684, blijkt dat het hier om een opvatting met veel bredere betekenis gaat. In deze zaak ging het om informatieverzoeken met betrekking tot een groot aantal documenten bedoeld om in een lopende ambtenaarrechtelijke procedure het ontslag van een gemeenteambtenaar deugdelijk aan te kunnen vechten. Verzoeker had bij zijn verzoek niet beroepen op de Wob, noch daarnaar verwezen. In dit geval was het het gemeentebestuur dat het verzoek als Wob-verzoek kwalificeerde en als zodanig behandelde. “Het toetsingskader voorzien in de Wob ter beoordeling of stukken aan een ieder openbaar gemaakt kunnen worden was ook niet dienstig aan het doel waarmee (wederpartij) zijn verzoeken heeft ingediend”, aldus de Afdeling, een begrijpelijke argumentatie in de voorliggende casus, waarin betrokkene zich niet had uitgesproken (kunnen uitspreken) over de Wob en dus ook niet over de eventuele consequenties van de toepassing daarvan op zijn verzoek. De Afdeling oordeelt vervolgens: “Derhalve moet het ervoor worden gehouden dat die verzoeken zijn gedaan in het kader van de toepassing van de artikelen 7:4, tweede lid, en 8:42, eerste lid, van de Awb in de procedure over het ontslag. Het is aan de rechtbank waar die procedure tussen (wederpartij) en de gemeente aanhangig is, om te oordelen of het college al dan niet heeft geweigerd de door (wederpartij) gevraagde documenten toe te zenden.” Het is echter juist in deze zaak dat de beperkingen van deze benadering van de Afdeling duidelijk worden. Met het oog op de verkrijging van een reeks relevante documenten ter zake van (de aanloop tot) het ontslag is tevens geprocedeerd op grond van het inzagerecht in artikel 35 van de Wbp. Zie de uitspraak van de ABRvS van 30 januari 2013, JB 2013/61 m.nt. dzz. Uit de feitenweergave in deze zaak blijkt om welke (elektronische) documenten het ging. Ook in dit geval ving betrokkene bot, nu de Afdeling in casu de Wbp niet van toepassing verklaarde, overigens op gronden die mijns inziens om nader aangegeven redenen niet houdbaar zijn. Beide procedures in onderlinge samenhang zijn illustratief voor de problemen rond het verdedigingsbeginsel in het bestuursrecht. Geen Wob, geen Wbp en geen parallelle voorziening overeenkomstig artikel 843a Rv., terwijl de toegang tot afschriften ex artikelen 7:4, tweede en vierde lid, 7:18, tweede en vierde lid, en 8:42, eerste lid, Awb beperkt is tot “de op de zaak betrekking hebbende stukken”, primair afgebakend door het bestuursorgaan zelf. Bovendien is de tijdige beschikbaarheid van relevante stukken een probleem.

6. De rechtbank heeft vastgesteld dat verweerder ten onrechte eiseres niet in de bezwaarprocedure heeft gehoord, terwijl zij dit uitdrukkelijk had gevraagd. Daarom wordt het beroep gegrond verklaard en het bestreden besluit vernietigd wegens strijd met artikel 7:2, eerste lid, Awb, evenwel onder de bepaling dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven. De Afdeling kiest voor een wat andere benadering, uitgaande van een nadere interpretatie van artikel 7:18, vierde lid, Awb. Ook als belanghebbende niet is gehoord kan deze op grond van die bepaling afschriften van alle op de zaak betrekking hebbende stukken verkrijgen. Het niet horen van appellante in de bezwaarfase van de procedure heeft niet tot gevolg dat artikel 7:18, vierde lid, Awb niet op haar informatieverzoek van toepassing is. Nu de rechtbank heeft vastgesteld dat het in het kader van een Wob-procedure mogelijk is om op grond van artikel 7:18, vierde lid, van de Awb stukken uit te wisselen, bestaat geen grond

voor het oordeel dat het beginsel van hoor en wederhoor is geschonden. Hieruit blijkt dat de Afdeling artikel 7:18, vierde lid (en overeenkomstige bepalingen) nader verbijzondert als een specifieke informatieregeling in het bestuursprocesrecht. Zelfs zou hieruit kunnen worden afgeleid dat dit (schriftelijke) informatieregime onder omstandigheden voorbij gaat aan de hoorverplichting ex artikel 7:2, eerste lid, Awb. Maar dat is toch niet de bedoeling, zoals blijkt uit de bevestiging door de Afdeling van de uitspraak van de rechtbank.

7. De Afdeling bevestigt tevens haar eerdere uitspraak van 15 juni 2005, JB 2005/230 m.nt. dzz. en AB 2005, 259, m.nt. Stolk, dat artikel 11, vierde lid, van de Wahv, met betrekking tot de kennisneming van de stukken door een betrokkene in een geschil over een verkeersovertreding, niet is aan te merken als een bijzondere openbaarmakingsregeling met een uitputtend karakter die aan de Wob derogeert. In het verlengde hiervan wordt artikel 7:18, vierde lid, Awb (en impliciet de overeenkomstige bepalingen in de Awb) van eenzelfde kwalificatie voorzien. Dit betekent dat beide typen informatieregelingen in beginsel naast elkaar kunnen bestaan. Tegelijkertijd kan (mede) op basis van deze uitspraak niet aan de indruk worden ontkomen dat de Afdeling gebruik van wettelijke informatieaanspraken op basis van algemene regelingen, zoals de Wob en de Wbp, liefst zoveel mogelijk uit het domein van het bestuursprocesrecht weert. Dat is niet geheel onbegrijpelijk. Tegelijkertijd dient bedacht dat deze regelingen onder omstandigheden een uit een oogpunt van het verdedigingsbeginsel noodzakelijke compensatie kunnen zijn voor de relatief zwakke bewijspositie van de burger. De Kootwijkerbroek-jurisprudentie van de Afdeling, het CBb en het EU HvJ is daarvan een sprekend voorbeeld. Het treffen van een bijzondere voorziening op dit punt in de Awb, overeenkomstig artikel 843a Rv verdient daarom aanbeveling.

G. Overkleeft-Verburg