

De heer B.J.S.A.A.F. de Winter
Amsterdamseweg 71
6712 GH Ede

datum 26 AUG 2009
ons kenmerk 09.03751 / 09.05278/ 09.10410
uw brief van 5-4-2009/6-5-2009
uw kenmerk WOB-20090254
behandeld door J.A. Saarberg
onderwerp bezwaarschrift legesheffing
bijlage(n) 1

Geachte heer De Winter,

Naar aanleiding van mijn brief d.d. 1 april 2009, verzonden d.d. 2 april 2009, heeft u een bezwaarschrift ingediend. De bezwaartermijn liep tot 15 mei 2009. Bij brief van 5 april 2009, bij ons ingekomen op 7 april 2009, heeft u pro forma bezwaar ingediend. De gronden van bezwaar heeft u ingediend bij brief van 6 mei 2009, ingekomen op 12 mei 2009. Uw bezwaarschrift is tijdig ingediend en derhalve ontvankelijk.

Op dinsdag 4 augustus heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Van de hoorzitting is een kort verslag gemaakt dat u bijgaand aantreft.

Uitgangspunt in de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) is dat overheidsinformatie in beginsel openbaar dient te zijn. Dit brengt met zich mee dat gevraagde informatie binnen de daartoe in de wet gestelde grenzen dient te worden verstrekt en dat buiten hetgeen bij of krachtens de wet is bepaald geen aanvullende belemmeringen mogen worden opgeworpen. In artikel 12 van de WOB staat dat voor de centrale overheid met betrekking tot het in rekening te brengen vergoedingen voor het verstrekken van informatie op verzoek regels kunnen worden gesteld. Aan dit artikel is met het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur uitvoering gegeven. In het besluit is bepaald welke vergoedingen in rekening kunnen worden gebracht bij het verstrekken van informatie op verzoek. In overeenstemming met hetgeen in artikel 12 is bepaald, beperkt het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur zich echter tot de Rijksoverheid. De tarieven van decentrale bestuursorganen vallen niet onder de werking van het besluit. Op grond van de WOB kunnen de gemeenten wel zelf een regeling vaststellen ter uitvoering van de wet. Daarbij schrijft de wet uitsluitend voor dat de regeling door het bestuur dient te worden vastgesteld. Voor het overige worden door de wet geen voorwaarden of maxima aan de regeling gesteld. Het is aan gemeenten zelf om op dit punt vorm en inhoud aan de verordening te geven. Zo is ook nogmaals bevestigd bij het beantwoorden van vragen gesteld door leden van de Tweede Kamer. Gelet op dit recht dat gemeenten hebben wil ik voor het overige niet ingaan op de redenen die u hebt genoemd in uw bezwaarschrift dan wel uw pleitnota.

In de verordening kan worden bepaald welke kosten in rekening kunnen worden gebracht bij het verstrekken van informatie op verzoek en op welke wijze dit gebeurt. De tarieventabel 2009 behoort bij de door de gemeenteraad vastgestelde legesverordening. In de tabel is opgenomen dat het tarief voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot het afgeven van stukken die op grond van de Wet openbaarheid van bestuur worden verstrekt, € 21,50 bedraagt.

Het in rekening brengen van tarieven voor het in behandeling nemen van een aanvraag is niet in strijd met de wet en is derhalve terecht gebeurd.

Met betrekking tot het verstrekken van de kopieën zonder een opgave te doen van de schatting van de kosten kan ik u het volgende mededelen. In verzoeken als deze wordt in het algemeen een keuzemogelijkheid opgenomen om te voorkomen dat men wordt geconfronteerd met hoge kosten aan kopiekosten. In dit geval ging het om 3 kopieën a € 0,50 cent, totaal € 1,50, waarbij niet kan worden gesproken van hoge kosten. Hoewel de kosten die u in rekening zijn gebracht, niet hoog kunnen worden genoemd, heb ik besloten u deze kosten niet in rekening te brengen omdat inderdaad geen overleg met u is gepleegd.

Ik verklaar uw bezwaarschrift dan ook ontvankelijk en ongegrond voor zover het betreft het eerste onderdeel en gegrond voor zover het betreft het tweede onderdeel. Dat betekent dat u op grond van onderdeel 1.1.7 van de Tarieventabel 2009 een bedrag van € 21,50 bent verschuldigd voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot het afgeven van stukken die op grond van de Wet openbaarheid van bestuur worden verstrekt.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kunt u gedurende 6 weken vanaf de dag volgende op de datum van verzending van dit besluit een gemotiveerd en ondertekend beroepschrift indienen bij de rechtbank te Den Haag, Postbus 20302, 2500 EH Den Haag. Een beroepschrift schort de werking van het besluit niet op. Ik verzoek u daarom het bedrag ad € 21,50 binnen 14 dagen na de datum van verzending van dit besluit over te maken op bankrekening nummer 2851.39.924 onder vermelding van factuurnummer 59090415.

Met vriendelijke groet,

De heffingsambtenaar,
B. de Wit



datum 4 augustus 2009
plaats gemeentehuis Kaag en Braassem
aanwezig B.J.S.A.A.F. de Winter, bezwaarde; J. Oerlemans en J.A. Saarberg,
gemeente Kaag en Braassem
verslag van J.A. Saarberg
bijlage pleitnota

Aan de orde is het bezwaarschrift van de heer B.J.S.A.A.F. de Winter, wonende te 6712 GH Ede aan de Amsterdamseweg 71, d.d. 5 april 2009, gericht tegen het besluit van 1 april 2009, verzonden op 2 april 2009, waarbij de heffingsambtenaar van de gemeente Kaag en Braassem leges in rekening heeft gebracht voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verkrijgen van informatie op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur.

Om ± 9.30 uur heet de heer Oerlemans de heer De Winter welkom en bij deze hoorzitting in het kader van het bezwaarschrift. Hij verontschuldigt mevrouw Smulders die de hoorzitting oorspronkelijk zou leiden, maar zij is plotseling verhinderd. Hij geeft de heer De Winter de gelegenheid zijn bezwaarschrift mondeling toe te lichten.

De heer De Winter maakt van deze gelegenheid gebruik door het voordragen van een pleitnota die als bijlage aan dit verslag is gehecht en die wordt geacht hiervan onderdeel uit te maken.

Om ± 10.25 wordt de hoorzitting gesloten.

Geachte leden van de hoorcommissie,

De Wob is bedoeld als instrument voor de burger om binnen het democratisch bestel, maar buiten de gemeenteraad om zich te informeren over beleid. De wetgever in Nederland en Europa voorziet in een gratis weg dat recht uit te oefenen. Een legesheffing die dat recht geweld aan doet, vormt vandaag de kern van de discussie.

Achtergrond

Op 15 maart 2009 dien ik bij de Gemeente Kaag en Braassem een verzoek in, waarbij ik mij beroep op de Wet Openbaarheid van Bestuur of kortweg de Wob. Als op 2 april de beslissing valt, blijkt het verstrekken van diverse documenten te zijn geweigerd. Er wordt aangeboden inzage te geven. Het besluit mist de grond waarop dit gebeurt. Ook is niet aangegeven welke documenten het betreft. Het gevolg hiervan is dat er geen beslissing per document bestaat. Volgens vaste jurisprudentie moet een bestuursorgaan dit wel doen bij een weigering en met dat in het achterhoofd heb ik dit als geste nog duidelijk in mijn Wob-verzoek vermeld. Bij het besluit zit een tweede beschikking: een aanslag voor leges voor twee zaken: het kopiëren van documenten en het in behandeling nemen van een Wob-verzoek. De grondslag voor de heffing is de gemeentelijke legesverordening. Dit bezwaar richt zich op de legesbeschikking.

Wat direct aan de zaak opvalt is dat er een opmerkelijke invulling aan de Wob wordt gegeven. In sommige gevallen besluit een gemeente aan actieve openbaarheid te doen door documenten zelf te publiceren. Dat is gratis, want de gemeente openbaart dat bijvoorbeeld via de website, persberichten of advertenties. In gevallen waar dat niet zo is, bestaat er een weg van passieve openbaarmaking. Het eindresultaat is het zelfde: het volk kan kennis van informatie nemen. Alleen als een van de weinige gemeenten is dat in Kaag en Braassem niet gratis voor de burger die dit vraagt. Zoiets is vreemd, omdat veel bestuursorganen na het verzoek de documenten meteen op de website toegankelijk maken voor iedereen. Zo is de Wob ook bedoeld.

Rechtsgeschiedenis

Om het juiste juridisch kader te vinden moeten we terug naar de jaren 80 van de vorige eeuw. Toen werd in Den Haag gewerkt aan "Besluit tarieven openbaarheid van bestuur". Deze richtlijn voor de Rijksoverheid gaf centrale overheden de mogelijkheid daadwerkelijke kosten te verhalen. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan kopieerkosten. Voor decentrale overheden werd niets geregeld om de eenvoudige redenen dat zij niet of nauwelijks Wob-verzoeken ontvingen. Toen dit besluit op 5 februari 1993 werd aangenomen speelde dat dan ook geen rol van betekenis en werd er eigenlijk vanuit gegaan dat gemeenten dit besluit zouden volgen.

Dat dit daadwerkelijk zo is, werd uiteindelijk in 2002 duidelijk. De gemeente Harderwijk rekende meer dan de landelijk vastgestelde €0,35 per gekopieerde pagina. Volkert van der G. vocht de zaak met succes aan bij de rechter in Zutphen. Bepaald werd dat de landelijke regeling ook voor gemeenten bindend is. De conclusie is dan ook dat de Gemeentewet geen lex specialis is ten opzichte van de Wob. Overigens rekent Harderwijk nu minder per kopie en werd een Wob-verzoek van mij kosteloos behandeld. Dat is trouwens nu ook de afspraak op Rijksniveau ofschoon geen wet.

Dit vonnis is belangrijk voor deze zaak, want de kosten voor de drie kopieën mogen dan ook maximaal €1,05 in plaats van de geheven €1,50 zijn.

Rechtsgelijkheid

In het bestuursrecht is het geregeld dat iedere burger moet kunnen rekenen om op dezelfde wijze

door de overheid tegemoet te kunnen worden getreden. Dit rechtsgelijkheidsbeginsel is de kern van een betrouwbare overheid en een rechtsstaat. Met het heffen van een leges voor het in behandeling nemen van een verzoek wordt ook dat geweld aangedaan. Een Wob-verzoek is vormvrij. Ze kunnen in een gesprek, aan de telefoon, per SMS, per brief of anders binnenkomen. Journalisten gebruiken doorgaans alle middelen wel. Ook de beantwoording kennen vele vormen: mondeling of schriftelijk, maar ook door informatie uit een document te verstrekken, inzage te gunnen, een kopie te verstrekken, enzovoort.

Een persvoorlichter bij een bestuursorgaan heeft van het behandelen van Wob-verzoeken zijn werk gemaakt. Immers krijgt hij vragen en verstrekt in de meeste gevallen informatie uit bij de gemeente berustende documenten. In concreto geven zij invulling aan artikel 7 eerste lid onder d van de Wob. Het is ongebruikelijk – ook in Kaag en Braassem – om vervolgens de journalist die vraagt hoe iets zit vervolgens een legesheffing te sturen. Dat terwijl een voorlichter een betaalde functie is en er een levendige communicatie-industrie is ontstaan. Als het verzoek expliciet melding maakt van de Wob volgt er wel een aanslag en dat terwijl het vormvrij zijn zover gaat dat het aan het bestuursorgaan is om te realiseren dat een vraag in welke vorm dan ook wel eens een Wob-verzoek kan zijn. Of de gemeente rekent voor iedereen de heffing of voor niemand. Daar is geen tussenweg.

Raad van Europa

Een ander punt ronde de legesheffing vinden we bij bindende regelgeving van de Raad van Europa. Op 21 februari 2002 kwam Recommendation Rec(2002)2 van de Raad van Ministers met betrekking tot overheidsinformatie. Ook Nederland ondertekende en ratificeerde dit verdrag en dat maakt het bindend recht dat zowel lokale als nationale regelgeving overstijgt. Relevant is Artikel VIII: “Consultation of original official documents on the premises should, in principle, be free of charge.” Ergo: er is altijd een gratis weg naar informatie: de inzage. Dat voor het in behandeling nemen van een verzoek nu geld wordt gerekend, staat dan ook haaks op de regelgeving.

Op 27 november 2008 werd een nieuwe tekst vastgesteld, waarbij dit recht op gratis toegang nog wordt verscherpt. Zeer expliciet wordt gesteld dat er alleen gerekend mag worden voor het leveren van kopieën en bewerkingen voor vinden van documenten die daadwerkelijk aan het archief zijn toegevoegd. Gezien de recente status van mijn de gevraagde informatie in mijn Wob-verzoek kan daar geen sprake van zijn. Nu is het zo dat Nederland de nieuwste conventie nog niet heeft ondertekend. Volgens het Ministerie van Binnenlandse Zaken is vooral de bureaucratistische gang daarvan de oorzaak. Strikt genomen is de Conventie nog niet van kracht, maar duidelijk is wel welke richting Europa zich aan het bewegen is. Dat is niet een koers gericht op leges voor het behandelen (of in behandeling nemen) van een Wob-verzoek. De lijn naar de toekomst is meer gericht op mijn positie en niet die van verweerder.

EVRM

Er is meer wetgeving die lokale en nationale regelgeving oversteigt, namelijk het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. In artikel 10 krijgen mensen het recht “de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht de grenzen.” Inperking van de rechten op basis van artikel 10 van het EVRM is alleen toegestaan wanneer er een hoger goed speelt: bijvoorbeeld het voorkomen van laster, het in gevaar brengen van de staat of het tegengaan van een misdaad. Het recht op informatie is een kern onderdeel van dit recht en het opwerpen van financiële drempels valt daar niet onder.

Het afgelopen jaar heeft het Europees Hof zich in ieder geval in drie zaken besloten dat het verkrijgen van informatie via een Wob-verzoek door dit recht is afgedekt.

Eerder noemde ik al het punt van de rechtsgelijkheid in de context van het bestuursrecht. Maar ook artikel 14 van de EVRM verbiedt een andere behandeling. Het mag en kan niet zo zijn dat mijn

verzoek anders wordt behandeld, omdat het schriftelijk is gedaan. Er is slechts één soort verzoek om informatie en dat dient altijd op dezelfde manier tegemoet te worden getreden. Er is geen recht op het maken van onderscheid tussen reguliere verslaggeving en onderzoeksjournalistiek of op basis van orale en schriftelijke vragen.

Niet leveren als gevraagd

Dan valt vervolgens de beslissing van het Wob-verzoek op. In mijn verzoek vraag ik expliciet door de gemeente op de hoogte te worden gebracht indien er het voornemen bestaat leges te heffen. Dit is niet gebeurd en daarmee is mij de mogelijkheid ontnomen om te overwegen het verzoek om te zetten in een verzoek om inzage. Juist omdat ik hier vooraf om heb gevraagd, is niet voldaan aan de zorgvuldigheidseis zoals vastgelegd in de Awb.

Evenmin is duidelijk waarom informatie op papier is geleverd. In mijn verzoek vraag ik namelijk om een digitale verstrekking indien mogelijk. Die keuze staat mij vrij conform artikel 7 tweede lid van de Wob. Als besloten wordt dit niet te doen dan had dit gemotiveerd moeten worden. Ook dat is niet gebeurd. De afwijking heeft als consequentie in deze casus dat er kosten voor kopiëren geheven worden, terwijl dat te voorkomen was. De falende executie negeert het zorgvuldigheidsprincipe.

Technisch gezien is er sprake van een fictieve weigering op de beantwoording van mijn Wob-verzoek. Het is alsof je een elektronicazaak binnen loopt met als doel het kopen van een TV. Eenmaal buiten vraag je je af, waarom je toch verplicht was met een koelkast genoeg te nemen. We kunnen dus vaststellen dat er in beide gevallen sprake is van verzuim. Ieder van die manco's is een reden de heffing te vernietigen, maar de combinatie van de twee des te meer.

Een Wob-verzoek is geen dienst

Ook het principe van het heffen van leges is ten principale onjuist. In de kern is de verordening bedoeld om geld te innen voor een product dat een gemeente levert. Dat kan bijvoorbeeld een uittreksel uit het bevolkingsregister zijn. Niemand is dan geïnteresseerd in een kopie met informatie die ik zelf kan opstellen. De waarde ontstaat op het moment dat een gemeente dit waarmerkt. Daar betalen we leges voor. Bij een Wob-verzoek wordt geen product gecreëerd. Dat kan ook niet, want van een bestuursorgaan mag niet verwacht worden documenten te maken. Het gaat om openbaring. Er is geen dienst dus horen leges ook niet aan de horizon te verschijnen.

Stel even dat de verstrekking onder de Wob wel als product op te vatten zou zijn dan valt hier toch de kwaliteit van de levering op. Het besluit negeert de bestelling volledig en levert een niet gevraagd product zonder toelichting. Ik vraag om openbaarmaking en krijg een inzage. Wat wel openbaar wordt, is onjuist gebeurt. Het is alsof je naar de winkel gaat om een TV te kopen en natijd vertwijfeld met een wasmachine buiten de winkel staat. Zoiets is dan niet alleen onfatsoenlijk en een onrechtmatige daad. Feit is wel dat er een beslissing ligt, waarbij de executie fictief is geweigerd. Zonder het besluit van argumentatie te voorzien worden documenten niet geopenbaard.

Slotsom

Als de burger vraagt zijn bestuursrechtelijke eigendom te openbaren heffen sommige gemeenten leges, maar de meeste niet. Daarbij valt het op dat gemeenten die groter zijn of vaker met Wob-verzoeken te maken hebben er structureel voor kiezen geen leges te heffen. Dat is logisch en juist, want het verhoudt zich niet met de uitgangspunten van onze rechtsstaat om bij de controle op democratie vooral extra drempels op te werpen.

In deze zaak geldt de Europese regelgeving boven de Awb of Gw. Die laatste is geen lex specialis en dus hoort er een gratis route te zijn. De legesheffing is ten principale onjuist en dient dan ook te worden vernietigd. De Wob is fundamenteel voor de democratie en de kwaliteit van de journalistiek. Het heeft geen pas drempels met leges op te werpen. Dank u wel.