

## **Van formulieren en de dingen die voorbij gaan**

Los van hoe men ook denkt over de binnenkort in werking tredende antimisbruikwijziging van de Wob, daarmee zal hopelijk een einde komen aan de wedloop tussen misbruiker en overheid in het gebruik van de juridische trukendoos, waaronder het verplicht gebruik van een Wob-formulier om een drempel op te werpen. Hopelijk zal ook de bestuursrechter zich niet langer geroepen voelen om 'bij aangevoerd of aangevoeld, maar niet te bewijzen Wobmisbruik' de rechtzoekende met een teleurstellende, té gemakkelijke uitspraak 'het bos in te sturen'. Want daar lijkt het in deze uitspraak – nota bene met een mondelinge uitspraak – wel op.

De Afdeling kiest in antwoord hierop, al was het maar omdat appellant dit aanvoert, voor de lijn dat in het geval van de Wob, omdat daarover in de wetgeschiedenis argumenten staan, geen formulier als bedoeld in artikel 4:4 van de Awb mag worden gebruikt. Het verzoek mag niet op deze grond met toepassing van artikel 4:5 van de Awb niet worden behandeld. Dit betekent voor bestuursorganen die ook een aanvraagformulier voor Wob-verzoeken hadden ingevoerd dat zo'n formulier hooguit bij wijze van service mag worden aangeboden.

De Afdeling had ook los van de door de Wobwetgever beoogde laagdrempeligheid kunnen oordelen dat het niet gebruiken van het formulier niet tot eenvoudig niet behandelen van het verzoek had mogen leiden. De Awb-wetgever heeft met artikel 4:4 immers niet beoogd dat de overheid burgers het leven zonder reden moeilijk mag maken met vaak complexe formulieren, en die burgers dan ook nog mag 'straffen' als die het formulier niet of niet goed gebruikt. Een formulier is niet meer dan een hulpmiddel, ook als het is voorgeschreven. Het zorgt ervoor dat het bestuursorgaan op een systematische manier (zeker als dat digitaal en op massabasis gebeurt) in een oogopslag de benodigde informatie van de aanvrager ontvangt, en het helpt de aanvrager zijn aanvraag op een relevante en bondige manier in te dienen.

*Formulieren schieten in dat opzicht overigens meestal tekort. Mijzelf toch redelijk bureaucratisch vaardig achtend, zit ik met regelmaat verbijsterd naar een formulier te kijken dat ik kennelijk moet invullen om een of ander van mijn overheid gedaan te krijgen. Dat geldt ook voor veel standaard-Wobformulieren, waarvan ik de indruk heb dat deze steeds klakkeloos van collega-overheden zijn overgenomen.*

*Zo denken veel bestuursorganen dat de verzoeker – in het formulier dus – de door hem gewenste documenten (vaak gelimiteerd in aantal, meer kunnen er dus op voorhand kennelijk niet zijn of worden opgevraagd) moet opgeven, inclusief vervaardigingsdatum, en graag ook nog met het gemeentelijk kenmerk. Het punt is nu juist dat de verzoeker doorgaans niet weet wat er allemaal aan documenten ligt. En dat zag de wetgever ook: een Wob-verzoek gaat volgens de wet over informatie met betrekking tot een bestuurlijke aangelegenheid, die is neergelegd in documenten. Maar er is niet altijd een vakje in zo'n formulier: "over welke bestuurlijke aangelegenheid gaat uw informatieverzoek?" De hoop is dan dat er een vakje "Wilt u nog iets kwijt?" is, waar de verzoeker de in zijn ogen noodzakelijke mededeling kwijt kan.*

*De gemeente Zevenaar kiest in haar niet verwijderde, maar niet langer verplichte formulier op internet maar liefst voor een drievoudige vraagstelling. De verzoeker moet in het formulier verplicht invullen: 1. om welke bestuurlijke aangelegenheid het gaat, 2. om welke documenten en 3. op welke datum of periode de documenten betrekking hebben (dit laatste wellicht om 'megaverzoeken' in de trant van: doe mij alle vergunningen vanaf 1982 voor te zijn). Je moet alledrie de vragen beantwoorden, want, zo staat het op de website: "Zo voorkomt u dat u het terug ontvangt met het verzoek aan te vullen of te verduidelijken." Daarbij meldt de gemeente ten onrechte in het formulier en op de website ook nog: "Voor het in behandeling nemen van een aanvraag worden legeskosten in rekening gebracht" – dit los van de eveneens aldaar genoemde kopieerkosten.*

*De les die bestuursorganen uit dit bepaald niet unieke Zevenaarse voorbeeld zouden kunnen trekken is dat zij niet alleen goed moeten nadenken over verplicht gebruik van een formulier, maar ook over een duidelijk en juridisch houdbaar ontwerp van formulieren en de daarbij gegeven toelichting op de website.*

Terugkomend op artikel 4:4 van de Awb: ook als de aanvrager geen gebruik maakt van een formulier of een formulier niet helemaal perfect invult, is de korte klap van artikel 4:5 van de Awb lang niet altijd, maar alleen 'onder omstandigheden' toegestaan. Volgens de door de bestuursrechter in deze zaak aangehaalde wetsgeschiedenis mag dat als in het algemeen het ordelijk verloop van de behandeling van aanvragen niet wordt gediend.

Mij lijkt dat een gelegenheidsargument, gebaseerd op té snel *browsen* door de wetsgeschiedenis – of te groot vertrouwen in de volledigheid van het citaat van het verwerend bestuursorgaan. Immers, in de door de bestuursrechter – mondeling – geciteerde passage uit memorie van toelichting staat nog meer: "Het kan voor bestuur en burger praktisch zijn om met aanvraagformulieren te werken. (...) Het vaststellen van een formulier dient het ordelijk verloop van de behandeling van aanvragen. Het gebruik van formulieren ligt daarom in het bijzonder voor de hand wanneer de betrokken aanvragen ingewikkeld of talrijk zijn." (Kamerstukken II, 21221, nr. 3, p. 90). Deze passage geeft louter een algemene toelichting op het nut van het *vaststellen* van formulieren en zegt niets over eventuele toepassing van artikel 4:5 van de Awb.

De bestuursrechter had dus wel iets meer dan alleen het door het college aangevoerde '*in het algemeen* dienen van het ordelijk verloop van aanvragen' moeten vereisen. Ordelijk verloop van aanvragen is immers 'in het algemeen' het nut van (vaststelling van) zo'n formulier en daarvan is dus altijd sprake. Uit de daarop volgende, niet aangehaalde, zin in de toelichting blijkt waarop de wetgever met name doelt: ingewikkelde of talrijke aanvragen. Aanvragen in ieder geval die inkadering en stroomlijning met een formulier door het bestuursorgaan noodzakelijk maken – niet in het algemeen, maar ook in het bijzondere geval, als de beoordeling van de 'omstandigheden' ten behoeve van toepassing van artikel 4:5 aan de orde is.

Van de algemene noodzaak om een formulier vast te stellen en niet-invullen ervan onder verwijzing naar deze algemene noodzaak als afwijzingsgrond te gebruiken, zal bij een (per definitie niet ingewikkeld en ook niet bijzonder talrijk) Wob-verzoek geen sprake zijn. In ombudstermen gevat: bureaucratisch vasthouden aan zo'n formulier door een bestuursorgaan is niet evenredig en niet coulant, onredelijk en in strijd met de plicht om de eigen organisatie en werkwijze adequaat met het oog op behoorlijke dienstverlening in te richten.

### **Verkorte weergave van de uitspraak**

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 17 augustus 2016, 201506025/1/A3

Appellant verzocht het college op grond van de Wob om een digitaal afschrift van "alle externe adviezen (incl. second opinions, etc.) rond de 1ste aanbesteding van het nieuwe gemeentehuis." Daarop meldde het college dat Wob-verzoeken slechts in behandeling worden genomen indien deze via het formulier "Verzoek Wet openbaarheid van bestuur" zijn ingediend. Het stelde appellant in de gelegenheid het verzoek alsnog door middel van dat formulier in te dienen. Deze antwoordde hierop als volgt: "Volgens de rijksoverheid is een Wob-verzoek vormvrij. Daarom handhaaf ik mijn Wob-verzoek van 1 juli jl. en verzoek ik u op dat verzoek alsnog tijdig een beslissing te nemen." Op 6 augustus 2014 heeft het college het verzoek van appellant met toepassing van artikel 4:5, eerste lid, van de Awb buiten behandeling gesteld.

In eerste aanleg stelde de bestuursrechter voorop dat de Wob geen eisen stelt aan de vorm van een Wob-verzoek en dat zo'n verzoek in beginsel vormvrij is. Toch mag een bestuursorgaan volgens deze rechter op grond van dat artikel 4:4 van de Awb het gebruik van een aanvraagformulier voor te schrijven. De bestuursrechter overweegt verder, verwijzend naar de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 4:4 van de Awb dat een aanvraag die op andere wijze

dan door middel van het voorgeschreven formulier is ingediend, onder omstandigheden op grond van artikel 4:5 van de Awb buiten behandeling kan worden gelaten. Volgens de bestuursrechter heeft het college voldoende gemotiveerd dat het formulier in het algemeen het ordelijk verloop van de behandeling van aanvragen dient. Nu de verzoeker geen gebruik heeft gemaakt van het door het college voorgeschreven formulier en ook niet van de mogelijkheid om dat alsnog te doen, mocht het college zijn verzoek buiten behandeling stellen.

De Afdeling oordeelde anders, overwegende dat uitgangspunt van de Wob is dat een verzoek om informatie vormvrij is. De Wob stelt geen formele eisen aan de wijze waarop een verzoek wordt ingediend. Volgens de wetsgeschiedenis wilde de wetgever geen drempels opwerpen omdat dit afbreuk zou doen aan de doelstelling van de Wob. Dat dit uitgangspunt nog steeds geldt, volgt onder meer uit de geschiedenis van de totstandkoming van de op 12 juli 2016 aangenomen wijziging van de Wob in verband met aanvullingen ter voorkoming van misbruik. Daarin is meermalen vermeld dat het uitgangspunt is dat een Wob-verzoek vormvrij is en dat een voorgeschreven wijze van indienen - zoals een verplicht voorgeschreven formulier – afbreuk zou doen aan de doelstelling van de Wob.

De Afdeling meent dat het uitgangspunt dat een Wob-verzoek vormvrij is, zich niet verdraagt met de verplichting om een door het bestuursorgaan vastgesteld formulier te gebruiken. Daarom is artikel 4:4 van de Awb niet van toepassing op Wob-verzoeken. Een Wob-verzoek kan daarom ook niet wegens het niet gebruiken van het voorgeschreven formulier buiten behandeling worden gesteld. Het hoger beroep is gegrond.