



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Gst. 2019/43

Drahmann, A.; Swagemakers, P.M.J.J.

Citation

Drahmann, A., & Swagemakers, P. M. J. J. (2019). Gst. 2019/43. *De Gemeentestem*, 2019(7486), 209-214. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/83332>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/83332>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

van zijn omgeving in staat is tot zelfredzaamheid of participatie en ook een algemene voorziening geen uitkomst biedt, is er een rol voor het college. [...] Dat is niet het geval als de aanvrager zijn hulpvraag redelijkerwijs van te voren had kunnen voorzien en met zijn beslissing had kunnen voorkomen, bijvoorbeeld: indien iemand is aangewezen op een rolstoel en een huis koopt waarin veel dure aanpassingen moeten worden aangebracht, had het in de rede gelegen dat de aanvrager in een al aangepast huis zou zijn gaan wonen.”

Het weigeren van woonvoorzieningen op de grond dat de noodzaak hiervan voorzienbaar is, zo blijkt uit de oude jurisprudentie, is slechts toelaatbaar voor zover alle bijzondere omstandigheden in acht zijn genomen. Duidelijk is dat nooit sprake kan zijn van een generieke uitsluitingsgrond. De vraag of binnen deze categorie überhaupt nog een rol is weggelegd voor voorzienbaarheid, blijft echter onbeantwoord. De jurisprudentie gaat tot nu toe vooral over gevallen waarbij niet kon worden gevegd dat preventieve maatregelen waren genomen. De onderhavige uitspraak brengt daarin geen verandering en bevestigt vooral het casuïstische karakter van de beoordeling van de vraag of de hulpvraag ‘redelijkerwijs door de aanvrager had kunnen worden voorzien’. Wanneer de aanvrager wel kan worden tegengeworpen dat hij mogelijkheden heeft laten liggen in gevallen zoals deze, is vooralsnog niet duidelijk. Ten opzichte van de jurisprudentie onder de Wmo mag worden vastgesteld dat we op hetzelfde punt staan: generieke afwijzingsgronden zijn niet toegestaan, maar het aandeel van de voorzienbaarheid is voor de burger niet vooraf kenbaar. Dit is geen overwinning voor de rechtszekerheid en blijft derhalve ook een lastig spanningsveld voor gemeenten van wie wordt verlangd aan de hand van criteria concreet af te bakenen in welke gevallen iemand aanspraak kan maken op een voorziening. Dit is uiteraard het onvermijdelijke gevolg van het maatwerkprincipe, maar wordt sterk bemoeilijkt door de paradoxale nadruk op eigen kracht in een wet die is gericht op een doelgroep bij wie nu juist die eigen kracht in belangrijke mate ontbreekt en die ter compensatie daarvan een beroep doet op de wet. Om in het verlengde hiervan begrip op te brengen voor de gemeenten die in dit spanningsveld (moeten) opereren, spreekt in hun voordeel dat hieromtrent in de wetsgeschiedenis sterke nadruk is gelegd op beleidsvrijheid voor gemeenten. Dit wekt de indruk dat zij de vrije hand hadden bij de vormgeving van de nadere, voor voorzieningen geldende criteria. Anderzijds kunnen gemeenten niet hebben gemist dat de andere kant van het maatwerkprincipe tot gevolg heeft dat het concrete geval steeds het uitgangspunt dient te zijn, misschien nog wel meer dan onder de Wmo. Veel gemeenten zullen na deze uitspraak dan ook weer terug naar de tekentafel moeten.

E.M. Linthorst & J.C. de Wit

Gst. 2019/43

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
3 oktober 2018, nr. 201700951/1/A3
(Mrs. C.H.M. van Altena, A.W.M. Bijloos en H.G. Sevenster)
m.nt. A. Drahmman & P.M.J.J. Swagemakers¹

(Art. 3 Wet hergebruik overheidsinformatie)

ECLI:NL:RVS:2018:3147

Misbruik van de bevoegdheid om een verzoek in te dienen op grond van de Wet hergebruik overheidsinformatie. (Best)

Hoewel de indiener van een Who-verzoek gelet op artikel 3, derde lid, van de Who geen belang bij zijn verzoek hoeft te stellen, laat die bepaling onverlet dat de bevoegdheid tot het indienen van een Who-verzoek met een bepaald doel is toegekend, namelijk dat in beginsel alle openbare overheidsinformatie zo gemakkelijk mogelijk beschikbaar moet zijn voor partijen buiten de overheid, zodat op basis van die informatie nieuwe producten en diensten met uiteenlopende doeleinden kunnen worden ontwikkeld. Omdat misbruik van recht zich kan voordoen indien een bevoegdheid wordt aangewend voor een ander doel dan waarvoor zij is gegeven, kan het doel van een Who-verzoek relevant zijn om te beoordelen of misbruik van recht heeft plaatsgevonden (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 16 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1634.

[wederpartij] heeft misbruik gemaakt van de bevoegdheid om een Who-verzoek in te dienen, nu hij die bevoegdheid heeft gebruikt voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is gegeven zodanig, dat dit gebruik blijk geeft van kwade trouw. Dit geldt evenzeer voor het gebruik van de bevoegdheid van [wederpartij] om bezwaar te maken bij het college en beroep in te stellen bij de rechtbank, nu het een en het ander niet los kan worden gezien van het gebruik van de Who. Gelet op het misbruik van recht was het beroep bij de rechtbank niet-ontvankelijk.

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Best, appelland,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 19 januari 2017 in zaak nr. 16/2607 in het geding tussen:

[wederpartij]

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 14 maart 2016, kenmerk PU16-02342/PI16-01821, heeft het college het verzoek van [wederpartij] op grond van de Wet hergebruik van overheidsinformatie

¹ Annemarie Drahmman is universitair (hoofd)docent aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Pieter Swagemakers is advocaat bij Pot Jonker te Haarlem.

(hierna: de Who) toegewezen en de door hem gevraagde nieuwsberichten verstrekt via de gemeentelijke website.

Bij besluit van 11 juli 2016, kenmerk PU16-05820/pi16-01821, heeft het college het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard en het besluit herroepen door het alsnog aanbieden van RSS-feeds. Voorts heeft het college het verzoek om vergoeding van verletkosten in bezwaar afgewezen.

Bij uitspraak van 19 januari 2017 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 11 juli 2016 vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit te nemen met inachtneming van haar uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht. Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 21 juli 2017, kenmerk PU17-06659/PI17-03053, heeft het college, gevolg gevend aan de aangevallen uitspraak, opnieuw op het bezwaar van [wederpartij] beslist en het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk verklaard. Naar aanleiding van dit besluit heeft [wederpartij] een zienswijze gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 november 2017, waar het college, vertegenwoordigd door drs. M.W.C.C. van Rooij, is verschenen.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend, teneinde de zaak op een nadere zitting te behandelen.

De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:59 van de Algemene wet bestuursrecht [wederpartij] opgeroepen ter zitting te verschijnen.

De Afdeling heeft de zaak op een nadere zitting behandeld op 9 juli 2018, waar [wederpartij] en het college, vertegenwoordigd door drs. M.W.C.C. van Rooij, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [wederpartij] heeft bij alle gemeenten in Nederland op grond van de Who verzocht om verstrekking van alle nieuwsberichten binnen de gemeente, inclusief de daarbij behorende publicatiedata, afbeeldingen, verantwoordelijke afdeling, bijvoorbeeld in- of externe doelgroep en andere metadata. Ook bij de gemeente Best heeft hij dit verzoek ingediend (hierna ook: het Who-verzoek). In het verzoek heeft hij vermeld dat hij de wens heeft om al het lokale, bestuurlijke nieuws inzichtelijker te maken en dit op een website te verzamelen, die voor eenieder openbaar is. Hij heeft het college verder verzocht de gevraagde gegevens te genereren in elektronische vorm en in een open overzichtelijk formaat.

2. Bij het besluit van 14 maart 2016 heeft het college besloten de gevraagde informatie te verstrekken zoals die bij de gemeente aanwezig is, te weten, als informatie op de gemeentelijke website. Het college heeft gesteld dat de informatie niet via de elektronische weg kan worden aangeboden, omdat de gemeente ervoor heeft gekozen om haar openbare elektronische nieuwsberichtgeving alleen beschikbaar te maken via de website.

Bij het besluit van 11 juli 2016 heeft het college overwogen dat in de bezwaarfase is gebleken dat [wederpartij] door middel van zogenoemde RSS-feeds de informatie van de gemeentelijke website naar zijn eigen website kan migreren. Door het alsnog aanbieden van de RSS-feeds is voldaan aan de Europese richtlijn die in de Who is geïmplementeerd, aldus het college.

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college het Who-verzoek te beperkt heeft uitgelegd door alleen de metadata die het college op de website heeft gepubliceerd door middel van de RSS-feed te verstrekken. Voorts blijkt volgens de rechtbank uit de ruime formulering van het verzoek niet dat het betrekking had op een beperkte periode. Verder heeft de rechtbank overwogen dat het college niet heeft gemotiveerd waarom sprake is van een onevenredige inspanning ten aanzien van de verstrekking van informatie 'as is'.

Hoger beroep

4. Het college betoogt dat de rechtbank het beroep van [wederpartij] niet-ontvankelijk had moeten verklaren, omdat hij misbruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid beroep in te stellen. Naar aanleiding van twintig identieke beroepszaken van [wederpartij], heeft de rechtbank Zeeland-West-Brabant in haar uitspraak van 18 mei 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:3307, geoordeeld dat [wederpartij] misbruik van recht heeft gemaakt. Het college stelt zich in navolging van die uitspraak op het standpunt dat er zodanig veel aanwijzingen zijn dat de bevoegdheid om Who-verzoeken in te dienen is gebruikt voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is gegeven, dat dit gebruik blijkt geeft van kwade trouw. Volgens het college is een constructie opgezet om proceskostenvergoedingen te kunnen innen wegens door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand. Er bestond daartoe een nauwe en bewuste samenwerking tussen [wederpartij] en zijn gemachtigde in de bezwaarfase, Press Sure B.V. Zo gebruikte [wederpartij] hetzelfde postbusnummer als zijn gemachtigde en zijn de bestuurders van Press Sure B.V. meermalen betrokken geweest bij (hoger) beroepszaken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob), die niet-ontvankelijk zijn verklaard wegens misbruik van recht. Ook heeft [wederpartij] bij alle gemeenten hetzelfde Who-verzoek ingediend, is het verzoek zeer algemeen geformuleerd en was het door eigen toedoen van [wederpartij] niet mogelijk om behoorlijk contact met hem op te nemen.

4.1. Artikel 13, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: het BW) luidt:

“Degene aan wie een bevoegdheid toekomt, kan haar niet inroepen, voor zover hij haar misbruikt.”

Het tweede lid luidt:

“Een bevoegdheid kan onder meer worden misbruikt door haar uit te oefenen met geen ander doel dan een

ander te schaden of met een ander doel dan waarvoor zij is verleend of in geval men, in aanmerking nemende de onevenredigheid tussen het belang bij de uitoefening en het belang dat daardoor wordt geschaad, naar redelijkheid niet tot die uitoefening had kunnen komen.”

Artikel 15 luidt:

“[Artikel 13 vindt] buiten het vermogensrecht toepassing, voor zover de aard van de rechtsbetrekking zich daartegen niet verzet.”

4.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer uitspraken van 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4129 en ECLI:NL:RVS:2014:4135), kan ingevolge artikel 13, gelezen in verbinding met artikel 15, van Boek 3 van het BW, de bevoegdheid om bij de bestuursrechter beroep in te stellen niet worden ingeroepen voor zover deze bevoegdheid wordt misbruikt. Deze artikelen verzetten zich tegen inhoudelijke behandeling van een bij de bestuursrechter ingesteld beroep dat misbruik van recht behelst, en bieden een wettelijke grondslag voor niet-ontvankelijkverklaring van een zodanig beroep. Daartoe zijn zwaarwichtige gronden vereist, die onder meer aanwezig zijn indien rechten of bevoegdheden zodanig evident zijn aangewend zonder redelijk doel of voor een ander doel dan waartoe zij zijn gegeven, dat het aanwenden van die rechten of bevoegdheden blijkt geeft van kwade trouw.

Zoals de Afdeling eveneens eerder heeft overwogen (uitspraak van 16 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1636) staat het feit dat het college zich in de beroepsprocedure niet op het standpunt heeft gesteld dat de appellant in beroep misbruik van recht heeft gemaakt, aan een ambtshalve beoordeling daarvan door de hogerberoepsrechter niet in de weg.

4.3. Hoewel de indiener van een Who-verzoek gelet op artikel 3, derde lid, van de Who geen belang bij zijn verzoek hoeft te stellen, laat die bepaling onverlet dat de bevoegdheid tot het indienen van een Who-verzoek met een bepaald doel is toegekend, namelijk dat in beginsel alle openbare overheidsinformatie zo gemakkelijk mogelijk beschikbaar moet zijn voor partijen buiten de overheid, zodat op basis van die informatie nieuwe producten en diensten met uiteenlopende doeleinden kunnen worden ontwikkeld. Omdat misbruik van recht zich kan voordoen indien een bevoegdheid wordt aangewend voor een ander doel dan waarvoor zij is gegeven, kan het doel van een Who-verzoek relevant zijn om te beoordelen of misbruik van recht heeft plaatsgevonden (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 16 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1634).

4.4. [wederpartij] heeft een omvangrijk verzoek om hergebruik van overheidsinformatie ingediend. Hij heeft gevraagd om alle nieuwsberichten binnen de gemeente Best, zonder duiding wat tijdsperiode, vorm of onderwerp van de informatie betreft. Daarnaast is het verzoek verwarrend, nu [wederpartij] enerzijds aangeeft een website te willen opzetten met ‘continu vernieuwende content’, terwijl een besluit van het college over de verzochte

nieuwsberichten naar zijn aard slechts betrekking kan hebben op de op dat moment bestaande nieuwsberichten en dus niet op de toekomstige. Anders dan [wederpartij] voorts heeft gesteld, is de vergaring van de gevraagde digitale informatie samen met de metadata, zoals ter zitting is gebleken, geen eenvoudige handeling. Als [wederpartij] bij de indiening van zijn verzoek, zoals hij ter zitting heeft gesteld, hoopte dat de gemeente met hem mee zou denken over hoe de gegevens het best konden worden aangeleverd, had het voor de hand gelegen dat hij eerst contact met de gemeente had opgenomen in plaats van aanstonds een procedure te starten. Verder was [wederpartij] slechts schriftelijk bereikbaar via een scanservice en een postbus.

Voor het indienen van de gronden van het bezwaarschrift heeft [wederpartij] een gemachtigde ingeschakeld van het bureau Press Sure B.V. In de machtiging van 2 mei 2016 staat dat Press Sure B.V. namens [wederpartij] bezwaar zal maken en waar nodig (hoger) beroep zal instellen tegen beslissingen en naar eigen inzicht uitvoering aan de machtiging mag geven. Verder staat daarin dat Press Sure B.V. toegekende proceskostenvergoedingen en griffierechten in ontvangst mag nemen. Volgens het uittreksel uit het Handelsregister zijn de gezamenlijke bestuurders van Press Sure B.V. [bestuurder A] en [bestuurder B]. Beiden hebben als rechtsbijstandverlener vele procedures gevoerd over verkeersboetes en informatieverzoeken met een beroep op de Wob. Daarin is wegens hun handelwijze meermalen geoordeeld dat daarbij misbruik van recht is gemaakt. Zoals eerder is overwogen (uitspraak van de Afdeling van 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:157), mag bij de beantwoording van de vraag of sprake is van misbruik van recht rekening worden gehouden met de handelwijze van een rechtsbijstandverlener in andere procedures, aangezien die licht werpt op een algemene werkwijze. Verder is in deze zaak het bezwaarschrift vergezeld van een verzoek om proceskostenvergoeding. In de met deze zaak samenhangende zaken, te weten ECLI:NL:RVS:2018:3148, ECLI:NL:RVS:2018:3150 en ECLI:NL:RVS:2018:3151, waarin heden eveneens uitspraak is gedaan, is steeds dezelfde handelwijze gevolgd. Ook zou [wederpartij], naar hij ter zitting heeft gesteld, de som van 40.000 tot 45.000 euro hebben uitgegeven aan kosten voor rechtsbijstand, terwijl hij hoopte een bedrag van 500 tot 600 euro per maand aan advertentie-inkomsten te kunnen genereren. Voor deze financiële ongerijmdheid heeft hij desgevraagd geen verklaring gegeven. Ook heeft [wederpartij] een website als testomgeving gebruikt, waarvan onweersproken is dat deze website eigendom is van een stichting met [bestuurder B] als voorzitter en [bestuurder A] als penningmeester. De hiervoor vermelde omstandigheden en de gevolgde handelwijze, waarbij [wederpartij] er steeds voor heeft gekozen om aanstonds rechtsmiddelen aan te wenden, vergezeld van een verzoek om proceskostenvergoeding, kan niet anders worden begrepen dan dat het [wederpartij] en Press Sure B.V. met het Who-verzoek te doen was om een proceskostenvergoeding. Daarbij komt dat [wederpartij] tegen de aangevallen uitspraak hoger beroep heeft ingesteld, uitsluitend wegens het volgens hem ten

onrechte niet-toekennen van verletkosten in bezwaar en beroep.

4.5. [wederpartij] heeft misbruik gemaakt van de bevoegdheid om een Who-verzoek in te dienen, nu hij die bevoegdheid heeft gebruikt voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is gegeven zodanig, dat dit gebruik blijk geeft van kwade trouw. Dit geldt evenzeer voor het gebruik van de bevoegdheid van [wederpartij] om bezwaar te maken bij het college en beroep in te stellen bij de rechtbank, nu het een en het ander niet los kan worden gezien van het gebruik van de Who. Gelet op het misbruik van recht was het beroep bij de rechtbank niet-ontvankelijk.

Het betoog slaagt.

Slotsom

5. Het hoger beroep van het college is gegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen zal de Afdeling het beroep van [wederpartij] niet-ontvankelijk verklaren.

Aan hetgeen het college overigens in hoger beroep heeft aangevoerd, komt de Afdeling gelet op het voorgaande niet toe.

6. Bij het besluit van 21 juli 2017 heeft het college, gevolg gevend aan de uitspraak van de rechtbank, opnieuw beslist op het door [wederpartij] gemaakte bezwaar. Nu dit besluit is genomen ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank, is door de vernietiging van die uitspraak de grondslag aan dat besluit komen te ontvallen. Daarom zal de Afdeling dat besluit vernietigen.

7. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 19 januari 2017 in zaak nr. 16/2607;
- III. verklaart het beroep van [wederpartij] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Best van 11 juli 2016, kenmerk PU16-05820/pi16-01821, niet-ontvankelijk;
- IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Best van 21 juli 2017, kenmerk PU17-06659/ PI17-03053.

Naschrift

1. Iemand heeft bij alle gemeenten in Nederland op grond van de Wet hergebruik overheidsinformatie (Who) verzocht om verstrekking van alle nieuwsberichten binnen de gemeente, inclusief de daarbij behorende publicatiedata, afbeeldingen, verantwoordelijke afdeling en andere metadata. Dit Who-verzoek heeft geleid tot een groot aantal procedures. Op 3 oktober 2018 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van

State (Afdeling) in vijf van deze hoger beroepsprocedures uitspraak gedaan. Het betreft de Who-besluiten van de gemeenten Best (ECLI:NL:RVS:2018:3147), Deventer (ECLI:NL:RVS:2018:3148), Almelo (ECLI:NL:RVS:2018:3149), Oldenzaal (ECLI:NL:RVS:2018:3150) en Valkenswaard (ECLI:NL:RVS:2018:3151). De Afdeling oordeelt in al deze zaken dat de indiener van het Who-verzoek misbruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid en dat de rechtbank het beroep van de indiener daarom niet-ontvankelijk had moeten verklaren. Omdat de Who een nog relatief nieuwe en onbekende wet is zullen wij in deze annotatie eerst kort het doel en de strekking van de Who zelf schetsen (onder 2). Daarna zullen we ingaan op het Who-verzoek en de oordelen van de diverse rechtbanken (onder 3). Vervolgens zal (onder 4) worden weergegeven waarom volgens de Afdeling sprake is van misbruik van recht.

2. De Who is op 18 juli 2015 in werking getreden. Burgers en bedrijven kunnen bij instellingen met een publieke taak een Who-verzoek indienen. Who-verzoeken kunnen niet alleen tot bestuursorganen worden gericht, maar ook tot bijvoorbeeld archieven, musea en bibliotheken. Het gaat hierbij niet om informatie die (nog) niet openbaar is, want daarvoor biedt de Wob de grondslag. Bij de Who gaat het om overheidsinformatie die met een bepaald doel is geproduceerd (gecreëerd, verzameld, vermenigvuldigd of verspreid), namelijk ter vervulling van de publieke taak van een bepaalde instelling. Deze informatie kan ook worden (her)gebruikt door natuurlijke personen of rechtspersonen voor commerciële of niet-commerciële doeleinden. Denk bijvoorbeeld aan de gegevens die het CBS heeft verzameld voor een bevolkingsonderzoek. Niet is uitgesloten dat dezelfde gegevens ook nuttig kunnen zijn voor bedrijven om hun afzetmarkt beter in kaart te brengen. Dat zou dan hergebruik van overheidsinformatie zijn. De Who bepaalt dat de gevraagde informatie moet worden verstrekt zoals deze bij de aangeschreven instantie aanwezig is ('as is') en voor zover mogelijk langs elektronische weg, in een open en machinaal leesbaar formaat inclusief metadata. Omdat instellingen steeds vaker gebruik maken van documentmanagementsystemen die gebruik van open standaarden faciliteren, zou het blijkens de wetsgeschiedenis over het algemeen geen onevenredige inspanning van de instellingen vergen om de informatie te verstrekken. De wetgever benadrukt daarbij dat bewerkingen op grote schaal (denk aan digitalisering oude manuscripten) of het opstellen van databases niet gevegd wordt. Wie meer wil weten over de Who verwijzen wij naar de uitgebreide handleiding die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft gepubliceerd (https://open-overheid.nl/wp-content/uploads/2016/01/WEB_88737_handleiding_A5.pdf) en het artikel van C.N. van der Sluis & S.L. Besters, 'Hergebruik van overheidsinformatie; wenken voor de praktijk', *JBplus* 2018/2.

Ten slotte wijzen wij erop dat de Who niet zal worden geïntegreerd in de Wet open overheid, zodat er twee wetten over de verstrekking van overheidsinformatie naast elkaar zullen blijven bestaan. Integratie was in het initiële

ontwerp van de Wet open overheid wel voorzien. Voordat hergebruik was geregeld in de Who, bevatte de Wob bepalingen over hergebruik. In de derde nota van wijziging van het wetsvoorstel van de Wet open overheid leest men dat de inwerkingtreding van de Who ook de reden is geweest om de hergebruikbepalingen uit de Wet open overheid te schrappen (*Kamerstukken II 2015/16, 33328, 20, p. 9, zie ook Kamerstukken II 2014/15, 34123, 6, p. 3*).

3. De Who-verzoeker heeft bij alle gemeenten een Who-verzoek ingediend. In het verzoek heeft hij vermeld dat hij de wens heeft om al het lokale, bestuurlijke nieuws inzichtelijker te maken en dit op een website te verzamelen, die voor eenieder openbaar is. Hij heeft het college verder verzocht de gevraagde gegevens te genereren in elektronische vorm en in een open overzichtelijk formaat. De verzoeken hebben geleid tot verschillende besluiten en ook verschillende oordelen van de rechtbanken.

Zo had de Rechtbank Oost-Brabant in de zaak over de gemeente Best geoordeeld dat het college het Who-verzoek te beperkt had uitgelegd door alleen de metadata die het college op de website heeft gepubliceerd door middel van de RSS-feed te verstrekken en dat het college niet heeft gemotiveerd waarom sprake is van een onevenredige inspanning ten aanzien van de verstrekking van de overige gevraagde informatie.

De Rechtbank Overijssel had in de zaak van de gemeente Deventer geoordeeld dat geen sprake was van misbruik van recht en dat het college ten onrechte had volstaan met een verwijzing naar de informatie op (gemeentelijke) websites. Die informatie is weliswaar beschikbaar in een open formaat, maar niet machinaal leesbaar, terwijl die wel zonder onevenredig grote inspanning beschikbaar gesteld zouden kunnen worden. In de zaken *Almelo* en *Oldenzaal* kwam de rechtbank tot een vergelijkbaar oordeel: door middel van een datadump en/of exportfunctie van het contentmanagementsysteem had de gevraagde informatie 'as is' en zonder onevenredige inspanning verstrekt kunnen worden. De colleges hadden dan ook ten onrechte was volstaan naar een verwijzing naar diverse websites.

Diezelfde rechtbank heeft op 6 juni 2017 met betrekking tot de gemeenten Dinkelland (ECLI:NL:RBOVE:2017:2280) en Tubbergen (ECLI:NL:RBOVE:2017:2281) geoordeeld dat die colleges wel konden volstaan met een verwijzing naar de op de website gepubliceerde informatie. De reden hiervoor is dat er geen ruwe metadata waren, maar alleen pdf-bestanden: ambtenaren van de gemeenten leverden via de communicatieafdeling informatie aan de uitgever die pdf-bestanden maakte. De communicatieafdeling bewaarde niets. De colleges zijn volgens de rechtbank niet verplicht informatie te verstrekken die er niet is.

De Rechtbank Midden-Nederland heeft op 7 juli 2017 (ECLI:NL:RBMNE:2017:3420, AB 2018/18, m.nt. N.N. Bontje) over de verzoeken aan de gemeenten Leusden, De Ronde Venen, Utrechtse Heuvelrug, Soest en Bunnik onder meer geoordeeld dat met een RSS-feed in beginsel aan de verplichting op grond van de Who is voldaan. Vermeldenswaardig is de overweging dat het een onevenredige inspanning van de gemeente Utrechtse Heuvelrug zou vergen om de oude

nieuwsberichten te verstrekken, omdat deze in een slecht toegankelijk webarchief staan waarvan niet gegarandeerd kon worden dat de informatie auteursrechtvrij verstrekt zou kunnen worden.

Ten slotte is de Rechtbank Zeeland-West-Brabant, in tegenstelling tot de Rechtbank Overijssel, wel in 20 beroepsprocedures tot het oordeel gekomen dat de indiener misbruik van recht had gemaakt.

4. De Afdeling oordeelt dat de indiener misbruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid beroep in te stellen. De Afdeling verwijst daarbij naar haar vaste jurisprudentie die zij in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) heeft ontwikkeld. Hieruit volgt dat de artikelen 3:13 en 3:15 BW een wettelijke grondslag voor niet-ontvankelijkverklaring van een beroep bieden als een bij de bestuursrechter ingesteld beroep misbruik van recht behelst. Voor een dergelijk oordeel zijn wel zwaarwichtige gronden vereist, die onder meer aanwezig zijn indien rechten of bevoegdheden zodanig evident zijn aangewend zonder redelijk doel of voor een ander doel dan waartoe zij zijn gegeven, dat het aanwenden van die rechten of bevoegdheden blijk geeft van kwade trouw. De Afdeling benadrukt dat de Who-verzoeker (net als een Wob-verzoeker) geen belang bij zijn verzoek hoeft te stellen, maar dat dit onverlet laat dat de bevoegdheid tot het indienen van een Who-verzoek met een bepaald doel is toegekend. Dat doel is dat in beginsel alle openbare overheidsinformatie zo gemakkelijk mogelijk beschikbaar moet zijn voor partijen buiten de overheid, zodat op basis van die informatie nieuwe producten en diensten met uiteenlopende doeleinden kunnen worden ontwikkeld. Omdat misbruik van recht zich kan voordoen indien een bevoegdheid wordt aangewend voor een ander doel dan waarvoor zij is gegeven, kan het doel van een Who-verzoek relevant zijn om te beoordelen of misbruik van recht heeft plaatsgevonden. De Afdeling acht de volgende omstandigheden in dit geval relevant voor het oordeel dat sprake is van misbruik van recht:

- De omvang van het Who-verzoek: er is gevraagd om alle nieuwsberichten binnen de gemeente, zonder duiding wat tijdsperiode, vorm of onderwerp van de informatie betreft.
- Het Who-verzoek is verwarrend, omdat de indiener aangeeft een website te willen opzetten met 'continu vernieuwende content', terwijl een Who-besluit naar zijn aard slechts betrekking kan hebben op de op dat moment bestaande nieuwsberichten en dus niet op de toekomstige.
- De vergaring van de gevraagde digitale informatie samen met de metadata is geen eenvoudige handeling.
- Als de indiener hoopte dat de gemeente met hem zou meedenken over hoe de gegevens het best konden worden aangeleverd, had het voor de hand gelegen dat hij eerst contact met de gemeente had opgenomen. De indiener heeft er steeds voor gekozen om aanstonds een procedure te starten en vervolgens rechtsmiddelen aan te wenden, vergezeld van een verzoek om proceskostenvergoeding.

- De indiener was slechts schriftelijk bereikbaar via een scanservice en een postbus.
- De indiener heeft zich laten bijstaan door een rechtsbijstandverlener (het bureau Press Sure B.V.) waarvan bekend is dat de bestuurders vele Wob-procedures hebben gevoerd waarin al meermalen is geoordeeld dat daarbij misbruik van recht is gemaakt. Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van misbruik van recht mag rekening worden gehouden met de handelwijze van een rechtsbijstandverlener in andere procedures.
- De indiener heeft aangegeven € 40.000 tot € 45.000 te hebben uitgegeven aan rechtsbijstandskosten, terwijl hij hoopte een bedrag van € 500 tot € 600 per maand aan advertentie-inkomsten met zijn website te kunnen genereren. Voor deze financiële ongerijmdheid heeft hij geen verklaring gegeven.
- De indiener heeft een website als testomgeving gebruikt. Deze website is eigendom van een stichting waarvan de bestuurders tevens de bestuurders zijn van het eerdergenoemde rechtsbijstandsbureau.

5. Over de Who was nog weinig jurisprudentie beschikbaar. Mede gelet op de verschillende oordelen van de verschillende rechtbanken hoopten wij dat de uitspraak van de Afdeling duidelijkheid zou geven over de omvang van de inspanningsverplichting die op gemeenten rust bij het beslissen op een Who-verzoek. Hoewel wij – gelet op de door de Afdeling geschetste omstandigheden – ons kunnen vinden met het oordeel dat sprake is van misbruik van recht, wordt door het niet-ontvankelijkheidsoordeel helaas geen verdere duidelijkheid gegeven over de verplichtingen onder de Who. De Afdeling neemt heel incidenteel overwegingen ter voorlichting van de rechtspraak op (zie bijvoorbeeld ABRvS 4 april 2018, *Gst* 2018/107, m.nt. P.H.J. de Jonge en A.M. Plooi, over proceskostenveroordelingen), maar achtte dat in dit geval kennelijk niet nodig of wenselijk. De praktijk zal het dan ook vooralsnog moeten doen met de richtsnoeren die uit de hiervoor onder 2 genoemde rechtbankuitspraken kunnen worden afgeleid. De belangrijkste richtsnoeren zijn daarbij:

- (i) het verwijzen naar een website volstaat niet;
- (ii) onderzocht moet worden of door middel van een datadump en/of exportfunctie van het contentmanagementsysteem de gevraagde informatie 'as is' verstrekt kan worden; en
- (iii) het standpunt dat verstrekking van de informatie een onevenredige inspanning vergt moet concreet onderbouwd worden.

A. Drahmman & P.M.J.J. Swagemakers

Gst. 2019/44

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
3 oktober 2018, nr. 201801460/1/A1
(Mrs. G.M.H. Hoogvliet, F.D. van Heijningen en E.J. Daalder)
m.nt. L.W. Feenstra¹

(Art. 8:69a Awb)

Milieurecht Totaal 2018/6853
ECLI:NL:RVS:2018:3206

Toepassing relativiteitsvereiste artikel 8:69a Awb bij strijd met bepalingen Bouwbesluit 2012

De betogen van appellant over de door hem gestelde overtredingen van het Bouwbesluit 2012 met betrekking tot spuivoorzieningen, daglicht, ventilatie, rookgasafvoer en isolatie, zijn terecht onbesproken gelaten omdat de beroepsgronden van appellant daarover niet kunnen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. De rechtsregels waarop appellant een beroep doet, strekken kennelijk niet tot de bescherming van zijn belangen, nu hij geen bewoner of gebruiker is van het pand. Ook de eisen die in het Besluit uniforme saneringen aan bodemsaneringen worden gesteld, strekken niet tot bescherming van de belangen van appellant. De bestuursrechter moet in het kader van het relativiteitsvereiste vaststellen wat het beschermingsbereik is van de norm die (beweerdelijk) is geschonden, en niet wat het globale doel is van het regelcomplex waartoe de norm behoort.

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Amsterdam,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 12 januari 2018 in zaak nr. 17/1798 in het geding tussen:

[appellant]

en

het algemeen bestuur van de bestuurscommissie stadsdeel centrum van de gemeente Amsterdam (thans: het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam; hierna: het college).

Procesverloop

Bij besluit van 18 mei 2016 heeft het college geweigerd over te gaan tot handhavend optreden ten aanzien van het pand op het perceel Waalsteeg 4 te Amsterdam.

Bij besluit van 14 februari 2017 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 12 januari 2018 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

¹ Lieke Feenstra is advocaat bij Kennedy Van der Laan in Amsterdam.