

ABRvS 24 januari 2007, LJN: AZ6875, zaaknr. 200605388/1

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=AZ6875>

Artt.: art. 4:6, lid 1 en lid 2, Awb en art. 3, lid 1, lid 3 en lid 5, Wob

Trefwoorden: herhaald verzoek, recht van een ieder, eerder identiek Wob-verzoek van echtgenoot/gemachtigde, pro forma ondertekening, klacht feitelijke onjuistheid verslag van de hoorzitting, belang goede procesorde, mandatering Openbaar Ministerie

Samenvatting

In geschil is de afwijzing van een verzoek om openbaarmaking van het proces-verbaal van het opsporingsonderzoek betreffende valse aangiften door twee politie-functionarissen van de diefstal van een koffer met vertrouwelijke informatie uit een dienstauto, alsmede van een rapport van de Rijksrecherche. Het College van procureurs-generaal OM (Cpg) heeft het verzoek aangemerkt als een herhaalde aanvraag in de zin van art. 4:6, eerste lid, Awb, heeft tevens overwogen dat niet is gebleken van nieuwe feiten en omstandigheden en heeft vervolgens het Wob-verzoek ex art. 4:6, tweede lid, Awb afgewezen, onder verwijzing naar het eerdere, in rechte onaantastbare besluit omtrent een identiek Wob-verzoek van 1 december 2004. Dit eerdere, gelijkkluidende Wob-verzoek was gedaan door appellantes echtgenoot, die in deze procedure tevens als haar gemachtigde optrad. Zijn verzoek werd destijds geweigerd en het hiertegen ingediende bezwaarschrift wegens termijnoverschrijding niet ontvankelijk verklaard. Het Cpg heeft zijn besluit gebaseerd op het verslag van de hoorzitting, waarin gemachtigde op eigen initiatief vermeld zou hebben, dat verzoekschrift en bezwaarschrift in feite van hem afkomstig zijn en deze slechts pro forma door verzoekster/appellante zouden zijn ondertekend. Ter zitting bij de rechtbank heeft appellante gesteld dat het verslag op dit punt feitelijk onjuist is. Met een beroep op de goede procesorde is de rechtbank hieraan voorbij gegaan, omdat appellante dit standpunt eerst ter zitting heeft ingenomen en niet in het beroepschrift. De Afdeling oordeelt overeenkomstig. Van appellante had verwacht mogen worden dat zij eventuele onjuistheden in het verslag van de hoorzitting reeds in het beroepschrift aan de orde had gesteld of het Cpg hieromtrent eerder zou hebben geïnformeerd, terwijl zij evenmin ter zitting een verklaring heeft gegeven waarom zij de gestelde onjuistheden in het verslag niet eerder heeft aangevoerd. Ook volgt de Afdeling de rechtbank (en het Cpg) in zijn standpunt omtrent het herhaald verzoek, nu het voorliggende Wob-verzoek inhoudelijk geheel overeenkomt met het eerder afgewezen verzoek, gelet op de voorgeschiedenis, in het bijzonder hetgeen uit het verslag van de hoorzitting naar voren komt. Daarbij verwijst de Afdeling naar haar uitspraak van 4 april 2003, AB 2003, 315, met name de regel dat de weg naar de rechter slechts eenmaal gedurende een beperkte periode openstaat. De rechtbank heeft derhalve met juistheid overwogen dat het door appellant ingestelde beroep van 10 augustus 2005 slechts tot de beoordeling kon leiden of zich na het eerdere, in rechte onaantastbare besluit van 1 december 2004 nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden hebben voorgedaan die het Cpg tot heroverweging hadden moeten brengen. De rechtbank heeft op goede gronden het oordeel van het Cpg, dat aan het verzoek om informatie van 25 februari 2005 geen nieuwe feiten of veranderde omstandigheden ten grondslag zijn gelegd, bevestigd. Dit verzoek kon derhalve worden afgewezen met toepassing van art. 4:6, tweede lid, Awb, met verwijzing naar het afwijzende besluit van 1 december 2004. Dat in het besluit van 10 maart 2005 nog geen toepassing aan artikel 4:6, tweede lid, van de Awb is gegeven, stond er niet aan in de weg dat dit wetsartikel alsnog in het besluit van 12 juli 2005 aan de handhaving van de afwijzing ten grondslag werd gelegd.

Noot

1. De relevantie van deze uitspraak betreft twee aspecten: (a) de toepassing van art. 4:6 Awb op een Wob-verzoek en (b) het relationele element in de artikel 4:6-jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak. In navolging van rechtbank en bestuursorgaan rekent de Afdeling een in

rechte vaststaand besluit op een eerdere aanvraag van gemachtigde ex art. 4:6, eerste lid, Awb toe aan diens echtgenote/appellante als indienst van een min of meer overeenkomstig Wob-verzoek. Haar Wob-verzoek wordt immers niet als aanvraag in de zin van art. 4:1 Awb gekwalificeerd, maar als een herhaald verzoek na een eerder weigeringsbesluit in de zin van art. 5:6, eerste lid, Awb. Het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie (Cpg) heeft dit (latere) Wob-verzoek van echtgenote (appellante) op grond van artikel 4:6, tweede lid, Awb in bezwaar geweigerd, onder verwijzing naar eerdere weigeringsbesluit op aanvraag van echtgenoot en diens verklaring als gemachtigde tijdens de hoorzitting in de bezwaarschriftprocedure, blijkend uit het hiervan opgemaakte verslag. Dit verslag, naar blijkt het cruciale element in deze zaak, wordt door rechtbank en Afdeling voor juist gehouden omdat het, zonder overtuigende verklaring, eerst tijdens de zitting van de rechtbank door appellante/gemachtigde is betwist en niet in het beroepschrift of eerder in een rechtstreeks contact met het Cpg.

2. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 4 april 2003, AB 2003, 315 m.nt. BPV en JB 2003, 139 m.nt. EVDL, betreffende de uitleg van art. 4:6 Awb als uitwerking van het ne bis in idem-beginsel voor het bestuur. Uitgangspunt is dat niet meermalen over eenzelfde zaak wordt geoordeeld. Is sprake van nieuwe feiten of veranderde omstandigheden, dan is het bestuursorgaan verplicht tot een nieuw besluit. Is dat niet het geval, dan is het bestuursorgaan bevoegd tot integrale behandeling van de nieuwe aanvraag. In genoemde uitspraak heeft de Afdeling dit beginsel van toegang tot de rechter tevens voor de rechtspraak geconcretiseerd. Het gesloten stelsel van rechtsmiddelen en de termijnvoorschriften verzetten zich ertegen dat door het instellen van beroep tegen het besluit op een herhaalde aanvraag wordt bereikt dat de rechter de zaak beoordeelt als ware het beroep gericht tegen het eerdere besluit. Deze in het restrictieve vreemdelingenprocesrecht ontwikkelde jurisprudentie (vgl. het beroep in deze zaken op de artt. 8:1 Awb en 69 Vw 2000) waaiert geleidelijk uit over andere delen van het bestuursrecht. De hiervoor opgenomen uitspraak is daar een voorbeeld van. De toerekening van een weigeringsbesluit binnen een huwelijksrelatie is eerder aan de orde geweest. Zie ABRvS 28 juli 2004, AB 2004, 352 (Culemborg) m.nt. Marseille en JB 2004, 318. In dit geval ging het om een verzoek tot registratie van inschrijving van een in Marokko gesloten huwelijk in de GBA. In dit geval was het de rechtbank, die haar aanvraag om registratie van het huwelijk ambtshalve als herhaalde aanvraag in de zin van art. 4:6 kwalificeerde, terwijl het gemeentebestuur de aanvraag om huwelijksregistratie integraal behandeld had, zij het opnieuw resulterend in een weigering. Het trieste in dit geval was, dat echtgenote haar aanvraag met nieuw bewijs had onderbouwd. De betekenis ervan kon echter niet door de bestuursrechter worden getoetst, omdat het overlegde document door rechtbank en Afdeling niet als nieuw gebleken feit of veranderde omstandigheden werd aangemerkt. De betreffende akte was weliswaar opgemaakt nadat de afwijzing van het verzoek van echtgenoot in rechte onaantastbaar was geworden, maar was een kopie van een akte van huwelijksbevestiging van daarvoor. Het verschil van deze uitspraak met die welke hiervoor is opgenomen, is het voorwerp van het geschil. In de GBA-uitspraak was sprake van een beoordeling van eenzelfde rechtsbetrekking, namelijk de vraag of al dan niet sprake was van een rechtsgeldig huwelijk tussen twee personen. De hiervoor opgenomen uitspraak betreft door twee personen afzonderlijk ingediende Wob-aanvragen, waarbij de overeenstemming zit in de inhoud van het verzoek en de burgerlijke staat van verzoekers, want getrouwd. Tegelijkertijd is de illustratieve betekenis van de GBA-uitspraak groter omdat hierin de consequenties van deze lijn in de Afdelingsjurisprudentie helder worden. Een dergelijke toerekening in rechte aan de een van een eerder tot een ander gericht weigeringsbesluit betekent, dat vooral vrouwen in hun – vaak op groeps cultuur gebaseerde - afhankelijke situatie (en rechtspositie) worden bevestigd, overgeleverd als men is aan de consequenties van procesbeslissingen en –fouten van hun huwelijkspartner.

3. Door mogelijke effecten roept de hiervoor opgenomen uitspraak verschillende vragen op. De eerste betreft de gevolgen voor de materiële werking van de Wob. In deze context betekent de toepassing van art. 4:6 Awb de inperking van het informatierecht van “een ieder” in artikel 3, eerste, derde en vijfde lid, van deze belangrijke wet. De betekenis van deze uitspraak is echter niet beperkt tot Wob-zaken, betreft immers tevens uiteenlopende situaties waarin meerdere

belanghebbenden van een bestuursorgaan eenzelfde besluit kunnen vragen. Dat speelt nog eens extra indien, zoals in het voorliggende geval, geen termijnbepaling met betrekking tot de indiening van een aanvraag geldt, zoals bij verzoeken tot het nemen van een handhavingsbesluit. Moet het bestuursorgaan met het oog op de gelding van art. 4:6 en een eventuele ambtshalve toetsing door de bestuursrechter nu ook onderzoek gaan doen naar relaties/netwerken van de aanvrager en de onderliggende intenties? Wat te denken van andere relaties dan het huwelijk, zoals familieverbanden, burens, collega's en samenwerking in het kader van collectieve belangenbehartiging in de zin van art. 1:2, derde lid, Awb? Of is deze procedurele/processuele vereenzelviging beperkt tot de relatie en intenties binnen het huwelijk en daarmee gelijk te stellen verhoudingen? Maar hoe zit het dan met de woongroep?

4. Uit deze uitspraak blijkt, dat de Afdeling art. 4:6 Awb mede van toepassing acht op Wob-verzoeken. Dit uitgangspunt lijkt winst uit een oogpunt van efficiënte besluitvorming en doelmatige rechtspleging, maar roept tegelijkertijd een hele serie nieuwe rechtsvragen op. Wat als het Wob-verzoek informatie over een langere periode betreft. Moet de aanvraag dan worden gesplitst indien een deel van die informatie al via een eerder Wob-verzoek is opgevraagd? En wat is de invloed van veranderende rechtsopvattingen, doorwerkend in de belangenafweging op basis van de artt. 10 Wob en 3:4 Awb? Zie de huidige ontwikkeling in het denken over de openbaarheid van inspectie(kwaliteits)gegevens. Vgl. het Besluit beleidsregels omtrent openbaarmaking van controlegegevens door de VWA met de uitspraak ABRvS 8 december 2004, JB 2005, 26 m.nt. dzz. Is een dergelijke, veelal geleidelijk optredende wijziging in rechtsopvattingen een novum in de zin van art. 4:6, eerste lid, Awb? Naar blijkt uit ABRvS 10 augustus 2005, AB 2005, 355 m.nt. ATM wel als het gaat om inhoudelijk gewijzigd beleid. Met name bij een belangenafweging op basis van art. 10, tweede lid, sub g Wob (onevenredige bevoor- en benadeling) gaat het echter primair om een weging van de in het geding zijnde belangen, mede in het licht van de maatschappelijke (rechts)opvattingen van dat moment. Zeker in turbulente tijden en bij rechtspraak met een sterk casuïstische inslag zijn daarin verschuivingen zichtbaar. Hoe zit het met de informatie-aanspraken op Europeesrechtelijke grondslag, zoals het (breed gedefinieerde) recht op milieu-informatie en het recht op hergebruik van overheidsinformatie in de Wob? Is de processuele autonomie van de lidstaten zo ruim bemeten dat deze art. 4:6-jurisprudentie in de visie van het Hof van Justitie daardoor in alle gevallen gedekt wordt? Ook wanneer het gaat om zwaar vanwege de Commissie gesuperviseerde interne marktverplichtingen? Zie hieromtrent ook de noot van Widdershoven bij ABRvS 12 juli 2006, AB 2006, 338 over de grondenjurisprudentie van de Afdeling. En wat te zeggen van algemene informatie-aanspraken met een grondrechtelijke grondslag (positieve verplichtingen), zoals omgevings- en gezondheidsinformatie (art. 8 EVRM) en specifieke aanspraken, zoals omtrent statusgegevens (in het bijzonder de artt. 8 en 12 EVRM)? Moet art. 4:6 Awb, zoals uitgelegd door de Afdeling, steeds prevaleren, ook in die gevallen dat weliswaar sprake is van een besluit met formele rechtskracht, de bestuursrechter om uiteenlopende redenen echter niet is toegekomen aan een oordeel over het materiële geschilpunt?

5. Bij toepassing van art. 4:6 Awb op verzoeken om informatiebesluiten in individuele gevallen, zoals die betreffende registratie, inzage, correctie en verzet, spelen deze vragen nog pregnanter omdat door de ontwikkeling van elektronisch bestuur de wijze van registratie in toenemende mate, op basis van gebruiksverplichtingen van bestuursorganen, bepalend wordt voor het geldend kunnen maken van individuele rechten en verplichtingen. Dit nog afgezien van verplichtingen van gegevensuitwisseling en gegevenskwaliteit, ook in Europees en internationaal verband. Zie in dit verband ook art. 35, lid 1, Wbp dat, in navolging van artikel 12, aanhef en sub a van Richtlijn 95/46/EG, voorziet in een "vrijelijk en met redelijke tussenpozen" uit te oefenen recht van inzage van betrokkene (geregistreerde), resulterend in een besluit in de zin van art. 1:3, eerste lid, Awb (art. 45 Wbp).

6. Ook moet indringend de vraag onder ogen worden gezien of de ne bis in idem-jurisprudentie van de bestuursrechter te verenigen is met de transformatie naar elektronisch bestuur, met name de actuele herstructurering van de informatie-infrastructuur binnen de overheid (in ruime zin) via een stelsel van basisregistraties en elektronische dossiers, in samenhang met de herinrichting van

(inter)bestuurlijke werkprocessen in de uitvoeringspraktijk. Mede om die reden steun ik het pleidooi van Widdershoven in zijn genoemde noot, dat de wetgever zich moet uitspreken over omvang en functie van het bestuursrechtelijk appel. Niet zozeer om het beleid van de Afdeling EG-bestendiger te maken, maar met name omdat een beslissende integrale afweging van lopende ontwikkelingen noodzakelijk is.

7. Uit het voorgaande blijkt voldoende dat ik weinig gelukkig ben met deze uitspraak. De incorporatie van een relatie-element in art. 4:6 Awb is mijns inziens een brug te ver, want niet nodig, met name negatief uitwerkend voor vrouwen in afhankelijke posities en ook nog eens onduidelijk in zijn effecten, terwijl de opbrengst uit een oogpunt van werklastreductie van bestuur en bestuursrechter betwijfeld kan worden, zo niet negatief kan gaan uitpakken wanneer men de mogelijke casuïstiek daarbij betreft. Kortom een lijn die indringende heroverweging behoeft.

8. Vanwege tijdgebrek volsta ik met een enkele opmerking over het bevoegdheids-element in deze uitspraak. Ook in deze uitspraak laat de Afdeling het feit dat het College van procureurs-generaal met betrekking tot de Wob niet als bestuursorgaan kan worden aangemerkt, maar wel als zodanig optreedt, ongemoeid. De beslissingsbevoegdheid op basis van de Wob betreffende bij het Openbaar Ministerie aanwezige stukken ligt bij de minister van Justitie (artt. 1a en 3, eerste lid, Wob). In de huidige rechtspraak wordt op uiteenlopende wijze met deze bevoegdheidsvraag omgegaan. Zie voor een juiste benadering de recente uitspraken van de Rb. Almelo van 10 januari 2007, LJN: AZ5879 en LJN: AZ5878 betreffende stukken over het functioneren van het Tolteam in verband met de vuurwerkramp in Enschede. Uit eerstgenoemde uitspraak blijkt dat het “mandaatprobleem” bij het OM bekend is. Wel is het Cpg zelfstandig, dus als bestuursorgaan bevoegd terzake van informatiebesluiten op basis van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, resulterend in een mandaatregeling in de Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, Stcrt. 2004, 223. De WJSG heeft echter geen reflexwerking m.b.t. de Wob en evenmin m.b.t. de Wbp. Dat de Afdeling dit punt niet aanroert, tenslotte is de bevoegdheidsvraag er een van openbare orde, is geen goede zaak. Daardoor verdwijnt de prikkel om deze kwestie naar behoren te regelen.

Prof. mr. G. Overkleeft-Verburg
hgl. Staats- en Bestuursrecht EUR